

LAPORAN  
HIBAH PENELITIAN STRATEGIS NASIONAL  
TAHUN ANGGARAN 2009



MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA

JUDUL

**BENTUK ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN  
DALAM MEWUJUDKAN  
PENYELESAIAN YANG BERKEPASTIAN HUKUM DAN EFISIEN**

Tim Peneliti

**Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., MS.**

**Agus Sekarmadji, S.H., MH.**

**Agus Widyantoro, S.H., MH.**

Dibiaya oleh DIPA Universitas Airlangga Tahun 2009, sesuai dengan Surat Keputusan Rektor Universitas Airlangga Tentang Kegiatan Penelitian Strategis Nasional Nomor: 276/H3/KR/2009, Tanggal 16 Februari 2009

**UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
Oktober 2009**



LAPORAN  
HIBAH PENELITIAN STRATEGIS NASIONAL  
TAHUN ANGGARAN 2009

kk-2  
kkB  
LP. 16/10  
Haj  
b



MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA

JUDUL

**BENTUK ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN  
DALAM MEWUJUDKAN  
PENYELESAIAN YANG BERKEPASTIAN HUKUM DAN EFISIEN**

Tim Peneliti

**Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., MS.  
Agus Sekarmadji, S.H., MH.  
Agus Widyantoro, S.H., MH.**

Dibiaya oleh DIPA Universitas Airlangga Tahun 2009, sesuai dengan Surat Keputusan Rektor Universitas Airlangga Tentang Kegiatan Penelitian Strategis Nasional Nomor: 276/H3/KR/2009, Tanggal 16 Februari 2009

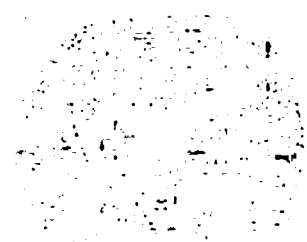
**UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
Oktober 2009**

UNIVERSITY

UNIVERSITY

UNIVERSITY

UNIVERSITY



UNIVERSITY  
PERKAMPUSAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
DEKAT RAYA

UNIVERSITY

UNIVERSITY

UNIVERSITY

UNIVERSITY

UNIVERSITY

UNIVERSITY

UNIVERSITY

UNIVERSITY

UNIVERSITY

UNIVERSITY

UNIVERSITY

UNIVERSITY

UNIVERSITY

## HALAMAN PENGESAHAN

1. JUDUL : BENTUK ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN DALAM MEWUJUDKAN PENYELESAIAN YANG BERKEPASTIAN HUKUM DAN EFISIEN

2. Ketua Peneliti

- a. Nama Lengkap : Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., MS
  - b. Jenis Kelamin : Laki-laki / Perempuan
  - c. NIP : 131517146
  - d. Pangkat/Golongan : Pembina Utama Madya, IV/d
  - e. Jabatan : Guru Besar
  - f. Bidang Keahlian : Hukum Agraria
  - g. Fakultas/Jurusan/Puslit : Hukum
  - h. Perguruan Tinggi : Universitas Airlangga
- Tim Peneliti

NO	NAMA	BIDANG KEAHLIAN	FAKULTAS/JURUSAN	PERGURUAN TINGGI
1	Agus Sekarmadji, S.H., MH	Hukum Agraria	Hukum	Unair
2	Agus Widyanoro, S.H., MH	Hukum Investasi	Hukum	Unair

3. Pendanaan dan Jangka Waktu Penelitian


- a. Jangka waktu penelitian yang diusulkan : 8 (delapan) bulan
- b. Biaya yang diusulkan : Rp 84.000.000,00
- c. Biaya yang disetujui tahun I : Rp 80.000.000,00

Surabaya,

Mengetahui:


Dekan

Fakultas Hukum Universitas Airlangga

  
Prof. Dr. Muchammad Zaidun, S.H., MSi

NIP. 130517145

Ketua Peneliti

  
Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., MS

NIP. 130517146

Mengetahui:

Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat

  
Prof. Dr. Bambang Sektiari Lukiswanto, DEA, drh.

NIP. 131837004

## **LAPORAN HASIL PENELITIAN**

## RINGKASAN

Kuantitas sengketa pertanahan untuk Pulau Sumatera sebagian besar kasus terjadi di Provinsi Sumatera Utara dan Sumatera Barat, Sedangkan di Pulau Jawa terjadi di Provinsi Jawa Timur dan Jawa Barat, sedangkan untuk Pulau Sulawesi terjadi di Sulawesi Utara dan Sulawesi Selatan. Berbagai sengketa pertanahan yang ada dapat dikelompokkan kedalam tiga kelompok yakni sengketa pertanahan sebagai akibat hubungan hukum perdata, sengketa pertanahan yang disebabkan adanya perbuatan pidana, sengketa pertanahan yang disebabkan adanya Keputusan Tata Usaha Negara. Sengketa antara perusahaan perkebunan melawan masyarakat paling banyak terjadi di Kabupaten Blitar kemudian disusul sengketa antara PT Perhutani dengan masyarakat, termasuk antar perorangan dan antara perorangan dengan instansi pemerintah.

Dari berbagai sengketa yang ada telah dilakukan berbagai upaya penyelesaian sengketa baik dilakukan dengan cara mediasi maupun jalur pengadilan. Penyelesaian sengketa pertanahan dengan cara mediasi lebih diminati oleh para pihak. Lamanya waktu dalam upaya penyelesaian sengketa antara daerah satu dengan daerah lain tidak sama. Banyak keberhasilan penyelesaian sengketa melalui mediasi karena pegawai kantor pertanahan telah mendapatkan peningkatan pengetahuan dan pemahaman hukum pertanahan secara periodik, namun demikian mereka tetap mengharapkan diadakannya *up grading* di bidang pertanahan dalam bentuk pendidikan dan pelatihan. Sebagian besar pejabat di lingkungan Badan Pertanahan nasional setuju bahwa upaya penyelesaian sengketa pertanahan lebih tepat diselesaikan melalui pengadilan khusus agraria dengan hakim *ad hoc* maupun penyelesaian sengketa melalui jalur mediasi.

## **SUMMARY**

The quantity of land disputes to the island of Sumatra majority of cases occurred in the province of North Sumatra and West Sumatra, while in Java occurred in the province of East Java and West Java, while for the island of Sulawesi occurred in North Sulawesi and South Sulawesi. Various existing land disputes can be classified into three groups, namely the land disputes as a result relations of civil law, land disputes caused by criminal act, the land disputes caused by the state administrative decision. Disputes between plantation companies against society's most common in Blitar regency followed a dispute between PT Perhutani versus the community, including among individuals and individuals versus government agencies. Of the various disputes that have been done many good conflict resolution efforts carried out by way of mediation or court. Land dispute resolution by mediation is more interested by the parties. The length of time in an effort to dispute resolution between the areas in other is different. Any successfully resolution of disputes through mediation because the land office clerk has got to improve the knowledge and understanding of land law on a periodic basis, however they still expect the holding of up grading the land area in the form of education and training. The majority of officers within the national Land Agency agree that the land dispute resolution efforts more appropriately resolved through by agrarian courts by ad hoc judges and dispute resolution by mediation.



## **PRAKATA**

Penelitian di bidang Hukum Agraria yang memfokuskan pada penggalian bentuk alternatif penyelesaian sengketa di bidang pertanahan ini merupakan penelitian hukum yang mendasarkan pada fakta hukum yang terjadi di masyarakat terkait dengan sengketa di bidang pertanahan. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa sengketa di bidang pertanahan pada umumnya terjadi antara individu dengan individu, individu dengan badan hukum swasta (perusahaan), maupun individu dengan instansi pemerintah. Waktu yang diperlukan untuk menyelesaikannya dengan mengandalkan lembaga peradilan ternyata cukup lama, antar alain disebabkan oleh karena secara procedural penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan bertingkat dari tingkat pertama, banding, dan kasasi. Penelitian ini menggali alternative penyelesaian sengketa yang dapat memenuhi aspek kepastian hukum sekaligus dengan efektifitas prosedur dan efisiensi waktu.

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah berkenan membantu kami sehingga penelitian ini dapat terlaksana, antara lain Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Airlangga, Kantor Pertanahan Kabupaten Bilitar, Kota Malang, Kabupaten Bulukumba, dan Kota Medan. Kontribusi data dan informasi dari beberapa kantor pertanahan tersebut sangat bermanfaat dalam penelitian ini.

Semoga hasil penelitian ini bermanfaat.

Surabaya, Oktober 2009

Peneliti

## DAFTAR ISI

MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA

LEMBAR IDENTITAS DAN PENGESAHAN .....	ii
A. LAPORAN HASIL PENELITIAN .....	iii
RINGKASAN DAN SUMMARY .....	iv
PRAKATA .....	vi
DAFTAR ISI .....	vii
I    PENDAHULUAN .....	1
II   TINJAUAN PUSTAKA .....	2
III  TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN TAHUN I .....	6
IV  METODE PENELITIAN .....	7
V   HASIL DAN PEMBAHASAN .....	11
1. Ringkasan Hasil Penelitian .....	11
2. Uraian Hasil Penelitian .....	12
VI  KESIMPULAN DAN SARAN .....	
1. Kesimpulan .....	37
2. Saran .....	37
DAFTAR PUSTAKA .....	38
B. DAFTAR ARTIKEL ILMIAH .....	
C. SINOPSIS PENELITIAN LANJUTAN .....	
D. LAPORAN HASIL PENELITIAN .....	

## I. PENDAHULUAN

Salah satu persoalan di bidang agraria adalah sengketa pertanahan. Dalam kaitan dengan sengketa pertanahan, perlu dikaji tentang bagaimana upaya menekan timbulnya sengketa, bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa yang cepat, murah dan berkepastian hukum agar dengan demikian dapat terwujud keadilan. Fakta di lapangan menunjukkan, proses penyelesaian sengketa pertanahan melalui lembaga peradilan memerlukan waktu yang cukup lama, karena di dalam penyelesaian sengketa tersebut ada tiga tingkatan peradilan yakni pengadilan tingkat pertama, banding, dan kasasi.

Sengketa agraria atau sengketa hak atas tanah atau sengketa pertanahan merupakan suatu sengketa yang obyek sengketanya adalah hak atas tanah<sup>1</sup>. Para pihak yang bersengketa berselisih mengenai hak atas tanah.

Penyebab timbulnya sengketa pertanahan merupakan obyek kajian dalam penelitian ini yang untuk itu akan dilakukan penggalan data atas sengketa-sengketa pertanahan. Penyelesaian sengketa pertanahan, selama ini, banyak yang dilakukan melalui lembaga peradilan yakni pengadilan negeri dengan upaya hukum banding dan kasasi, bahkan dapat terjadi peninjauan kembali ketika ditemukan novum terhadap suatu putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Antara penyebab terjadinya sengketa pertanahan dengan substansi sengketa dan lembaga penyelesai sengketa (pengadilan) terdapat korelasi yang bersifat "saling melilit". Karena itu diperlukan kajian yang komprehensif terhadap permasalahan tersebut. Pada tataran ini ada persoalan efektifitas penanganan sengketa yang bisa jadi bermuara pada lembaga peradilan yang menangani sengketa pertanahan.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, permasalahan yang hendak dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Sinkronisasi dan persepsi terhadap peraturan, sistem dan prosedur pertanahan antara para pengambil keputusan di Kantor Pertanahan dan Pengadilan dalam rangka meminimalkan timbulnya sengketa pertanahan.
2. Bagaimana bentuk alternative penyelesaian sengketa pertanahan agar lebih efektif, efisien, melembaga, berkeadilan, dan berkepastian hukum.

---

<sup>1</sup> Dalam penelitian ini, peneliti memilih istilah sengketa agraria, karena istilah itu mempunyai lingkup yang lebih luas daripada sengketa pertanahan atau sengketa hak atas tanah. Di dalam istilah agraria terkandung aspek pertanahan dan hak atas tanah baik dalam perspektif perdata, pidana, maupun administrasi.

## II. TINJAUAN PUSTAKA

Berdasarkan hasil penelitian *Rusmadi Murad* (1991:23) dinyatakan bahwa Sengketa pertanahan dapat dipandang dari beberapa aspek, yakni substansi sengketa, penetapan berdasarkan kewenangan dari lembaga otoritas, *causa*, para pihak, dan registrasi.

Pertama, aspek substansial. Secara substansial, sengketa pertanahan dapat bermuatan perselisihan tentang kepemilikan hak atas tanah, dalam arti perselisihan mengenai siapakah pemilik sah yang mempunyai hak atas tanah. Perselisihan ini dapat bersumber dari bukti ganda (ada lebih dari satu bukti kepemilikan atau sertifikat ganda). Perselisihan mengenai batas-batas tanah juga termasuk dalam konteks ini.

Kedua, aspek formal. Sistem dan prosedur administrasi pertanahan yang diterapkan untuk dan dalam rangka pendaftaran tanah sering kali menimbulkan sengketa pertanahan. Badan Pertanahan (baca: BPN) pada tingkat nasional maupun yang berada di daerah, secara formal merupakan lembaga yang memiliki otoritas di bidang pertanahan. Namun, di dalam praktiknya, BPN sampai saat ini belum mampu mewujudkan administrasi pertanahan secara nasional. Banyak tanah yang belum terdaftar atau belum bersertifikat, merupakan bukti bahwa BPN belum berhasil mewujudkan tertib administrasi pertanahan secara nasional. Bahkan, beberapa kali terjadi kesalahan penetapan hak atas tanah sehingga menimbulkan sengketa. Keadaan demikian itu berpotensi terjadi gugatan yang ditujukan kepada BPN, bahkan penjabatnya. Kebijakan atau putusan dalam bentuk penetapan dari badan pertanahan mengandung risiko hukum yang menjadi tanggung jawab aparat di bidang pertanahan. Pada penyelesaian sengketa yang ditangani oleh pengadilan terdapat fenomena, bahwa putusan pengadilan kurang memenuhi rasa keadilan dan tidak berkepastian hukum, sehingga upaya hukum banding dan kasasi, bahkan peninjauan kembali. Hal demikian berpengaruh terhadap efektifitas penyelesaian sengketa.

Ketiga, aspek *causaliteit* atau penyebab timbulnya sengketa pertanahan. Penetapan atau keputusan lembaga otoritas, dalam konteks ini, dapat menjadi penyebab timbulnya sengketa pertanahan. Selain itu, sengketa pertanahan juga dapat disebabkan oleh pemanfaatan tanah, riwayat tanah, persepsi dan pemahaman terhadap peraturan

pertanahan, pengetahuan hukum dan kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, persoalan penting dalam kaitan dengan sengketa pertanahan adalah menggali penyebab timbulnya sengketa dan penyelesaian sengketa.

Keempat, mengenai para pihak. Para pihak dalam sengketa pertanahan cukup kompleks, namun dapat dipilah-pilah sebagai berikut.

1. Antar instansi/departemen.
2. Antara negara c.q. pemerintah melawan privat
3. Antara privat melawan privat.

Privat dalam konteks ini adalah orang perorangan atau badan hukum, termasuk kelompok masyarakat (masyarakat adat).

Kelima, ditinjau dari segi registrasi, sengketa pertanahan bisa terjadi terhadap tanah-tanah yang telah terdaftar/bersertifikat atau tanah yang belum terdaftar/ belum bersertifikat. Persoalan registrasi tersebut tentunya berpengaruh terhadap hakim dalam menangani sengketa. Seorang hakim pada Pengadilan Negeri Surabaya menuturkan, bahwa menangani sengketa tanah yang belum terdaftar/belum bersertifikat justru lebih mudah daripada tanah yang telah terdaftar/bersertifikat.

Selanjutnya berdasarkan penelitian *Maria S.W. Sumardjono* (2001;162) dinyatakan bahwa dalam rangka penyelesaian sengketa, ada tiga hal penting yang perlu dikaji yakni: penyebab timbulnya sengketa, lembaga yang berkompeten untuk menangani sengketa, serta solusi atau putusan yang tepat serta berkeadilan dan berkepastian hukum. Proses penyelesaian sengketa juga harus bertumpu pada suatu mekanisme yang cepat, murah, dan sederhana, terutama untuk sengketa yang diselesaikan melalui.

Sengketa pertanahan ditinjau dari segi permasalahannya ada beberapa macam, yakni:

1. Persoalan atau sengketa yang menyangkut prioritas (siapa yang lebih berhak) untuk dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak atau tanah yang belum ada haknya.
2. Bantahan terhadap sesuatu alas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak (perdata).
3. Kekeliruan/kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang/tidak benar.

4. Sengketa/masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis (bersifat strategis).

Berdasarkan penelitian *Sri Winarsi (2004: 37)* ketidakefektifan dan ketidakefisiensian penyelesaian sengketa pertanahan sekarang ini menyebabkan BPN c.q Pejabat BPN sering didudukkan pada posisi sebagai tergugat atau turut tergugat dan permasalahan sengketa pertanahan di Jawa Timur yang paling urgen untuk diselesaikan adalah masalah sengketa tanah perkebunan.

Dalam tata hukum nasional, untuk dan dalam rangka penyelesaian sengketa dan perkara, terdapat empat lingkungan peradilan yakni peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (UUKK-2004) merumuskan:

Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.

Pembagian tersebut tidak menutup spesialisasi pada masing-masing lingkungan peradilan. Pasal 15 UUKK-2004 menegaskan, bahwa pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 UUKK-2004 yang diatur dengan undang-undang. Sedangkan Pasal 15 UUKK-2004 menegaskan, bahwa susunan, kekuasaan, dan hukum acara Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 diatur dengan undang-undang tersendiri.

Peradilan umum memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara pidana dan perdata. Di samping itu, sesuai dengan prinsip deferensiasi, peradilan umum sekaligus merupakan pengadilan untuk perkara tindak pidana ekonomi, perkara tindak pidana anak, perkara pelanggaran lalu lintas jalan, dan perkara lainnya yang ditetapkan undang-undang. Karena itu, meskipun tidak disebut secara tegas di dalam undang-undang, dimungkinkan dibentuk peradilan khusus agraria dengan syarat dikeluarkan undang-undang untuk itu.

Sengketa pertanahan atau perkara pertanahan dapat dipandang dalam tiga perspektif, yakni keperdataan, kepidanaan, dan administrasi. Dalam perspektif keperdataan dan kepidanaan, sengketa pertanahan atau perkara pertanahan merupakan

kompetensi peradilan umum. Dalam perpektif administrasi, sengketa pertanahan atau perkara pertanahan termasuk dalam kompetensi peradilan tata usaha negara. Apabila substansi sengketa pertanahan itu termasuk ke dalam sengketa tata usaha negara, maka peradilan tata usaha negara yang berwenang mengadilinya.

Selain penyelesaian sengketa melalui peradilan atau litigasi, di dalam sistem hukum nasional dikenal penyelesaian sengketa melalui lembaga di luar peradilan atau non litigasi yakni arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Sengketa yang dapat “diputus” melalui lembaga ini adalah sengketa keperdataan. Karena itu, sengketa pertanahan yang secara substansial bersifat atau mengandung unsur keperdataan dapat ditangani oleh lembaga arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa.

*Maria S.W. Sumardjono (2001:165)* mengungkapkan, bahwa masalah tanah merupakan suatu kasus yang pemecahannya tidak sederhana dan memerlukan kesamaan pemahaman terhadap konsep agar terdapat kesamaan persepsi yang menghasilkan keputusan yang solid dan adil bagi pihak-pihak yang meminta keadilan. Permasalahan yang memerlukan persamaan persepsi tersebut misalnya:

1. Hak ulayat, meliputi: konsepsinya, kriteria berlakunya, dan ganti rugi.
2. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, meliputi: pengertian kepentingan umum, ruang lingkup kegiatannya, tata cara musyawarah, dan penentuan ganti kerugian.
3. Sertipikat tanah, meliputi: kedudukan sertipikat tanah, sertipikat yang cacat hukum, dan cara pembatalan atau penyelesaiannya
4. Tanah negara, meliputi: pengertian, ruang lingkup, dan proses terjadinya.
5. Penggarapan tanah oleh rakyat, meliputi: status tanah yang digarap, penguasaan *de facto* oleh rakyat, dan prinsip-prinsip penyelesaiannya.
6. Pemindahan hak atas tanah karena jual beli, meliputi: keabsahan jual beli, fungsi pendaftaran, dan perlindungan terhadap pihak ketiga yang beritikad baik.

Karena sengketa pertanahan melibatkan banyak pihak, termasuk banyak instansi, maka diperlukan konsistensi antar para pengambil keputusan. Konsistensi demikian itu dapat terwujud jika terdapat kesamaan pemahaman atau persepsi. Dalam konsteks ini, inkonsistensi merupakan persoalan penting untuk diselesaikan. Upaya mencegah

inkonsistensi dapat ditempuh dengan berbagai macam cara, antara lain peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan dan latihan bagi aparat badan pertanahan dan hakim. Dalam perspektif persidangan di peradilan, tidak tertutup kemungkinan digunakan hakim *ad hoc* pada lingkungan peradilan umum yang menangani sengketa pertanahan. Hakim *ad hoc* dimaksud direkrut dari para pakar di bidang hukum pertanahan.

Berdasarkan uraian di atas, maka pola penyelesaian sengketa agraria dapat dilakukan dengan beberapa alternatif, yakni:

1. Pembentukan peradilan pertanahan yang merupakan peradilan khusus di bawah peradilan umum.
2. Penggunaan hakim *ad hoc* pada peradilan umum .
3. Pembentukan lembaga arbitrase agraria.
4. Pemberdayaan alternatif penyelesaian sengketa, khususnya mediasi.

Namun yang tidak kalah penting adalah peningkatan kualitas sumber daya manusia yang berbasis hukum agraria yang dapat diupayakan melalui berbagai alternatif seperti pendidikan dan latihan, peningkatan kualitas pendidikan formal, maupun pembentukan forum kerjasama antar instansi. Karena, peningkatan efisiensi penyelesaian sengketa pertanahan dapat bersifat restrukturisasi kelembagaan maupun personal, termasuk kualitas sumber daya manusia.

Istilah restrukturisasi mengandung makna penataan ulang yang pada hakikatnya berorientasi kepada efektifitas dan efisiensi. Pada konteks restrukturisasi penyelesaian sengketa pertanahan yang dimaksudkan adalah penataan ulang mengenai penyelesaian sengketa pertanahan yang hal itu dapat berkaitan dengan mekanisme atau prosedurnya, kelembagaan, maupun personal.

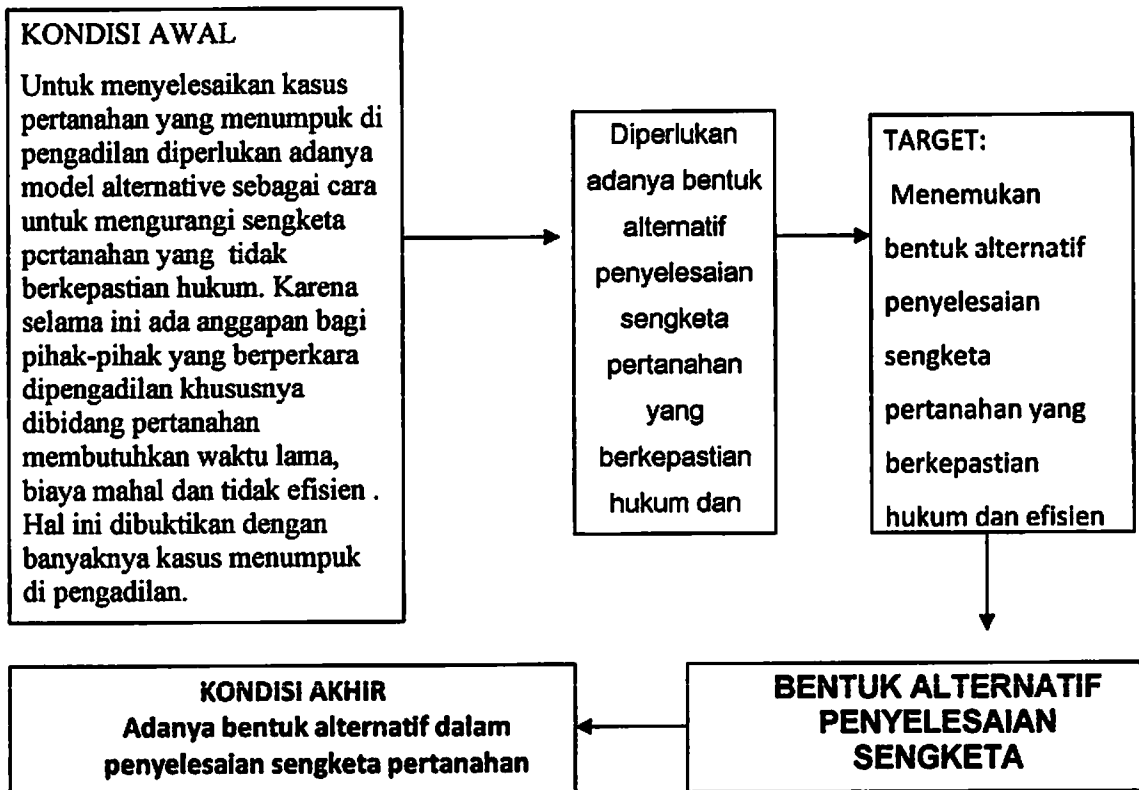
### **III. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN TAHUN I**

1. Mengetahui substansi sengketa pertanahan dan faktor-faktor penyebabnya
2. Merekomendasikan mekanisme penyelesaian sengketa agraria yang efisien dan efektif dengan bertumpu pada asas proses peradilan yang murah, cepat dan sederhana
3. Mengetahui mekanisme perlindungan hukum yang efektif, baik bagi rakyat maupun aparat di bidang pertanahan.



## IV. METODE PENELITIAN

### 1. Desain Penelitian



### 2. Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang memerlukan dukungan data empirik. Penelitian hukum karena pengkajian bahan hukum yang telah dikumpulkan dilakukan secara mendalam baik terhadap peraturan perundangan yang berkaitan dengan tanah, norma hukum, konsep hukum serta teori hukum yang ada relevansinya dengan peradilan . Penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul. Hasil yang dicapai bukanlah menerima atau menelaah hipotesis tetapi memberikan preskripsi tentang apa yang seyogianya atas isu yang diajukan (*Peter M. Marzuki*). Langkah-langkah *statute approach* adalah inventarisasi dan ketegorisasi dimuat dalam satu daftar aturan hukum yang berkaitan dengan restrukturisasi penyelesaian sengketa agraria. Di samping itu penelitian ini juga memerlukan dukungan data empirik berupa jumlah dan substansi sengketa agraria, baik yang

diselesaikan melalui pengadilan ataupun sengketa yang terjadi di masyarakat atau sengketa yang “diperkarakan” ke BPN. Data itu berkedudukan sebagai data penunjang dalam penelitian. Penelitian ini, dalam konteks hukum menggunakan pendekatan penelitian hukum non doctrinal, dimana menempatkan posisi hukum sebagai proses yang terbentuk diranah pengalaman sosial, politik dan ekonomi, bukan pada ranah normatif semata. Dengan pendekatan ini, maka pertama, proses pencarian konseptual dilakukan dengan meletakkan empirisme sosial sebagai alat analisis dan selalu mengecek norma-norma yang kebenarannya bersifat formal. Kedua, menggunakan silogisme induksi dan memperoleh simpulan-simpulan yang dari suatu proses induksi. Kesimpulan yang diperoleh sebagai konklusion di dan dari dalam silogisme induksi, berupa deskripsi atau eksplanasi tentang ada tidaknya hubungan antara berbagai variable sosial hukum. (*Wingyosoebroto, 2002: 162-164; Sidharta,2004:240-246*) . Dengan kerangka demikian, maka studi-studi hukum sebagaimana pendekatan *sociology of law* (*Wingyosoebroto,2002: 160-162; Rasyidi, 2003:121-124*) dan *political economy of law* (*McNollgast 2003*), dikembangkan dan dimanfaatkan untuk menganalisis dan memberikan jawaban tentang masalah keefektifan bekerjanya seluruh struktur institutional hukum. Untuk menganalisisnya dilakukan secara kualitatif, baik dengan mengetengahkan prinsip-prinsip hukum (seperti prinsip-prinsip hukum peraturan perundang-undangan) dan syarat proseduralnya (mekanisme) hukum maupun menganalisis berbagai faktor-faktor sosial, ekonomi dan politik dalam proses mempengaruhi prosedural dan subtansif penyelesaian sengketa agrarian. Dengan demikian, keterlibatan disiplin ilmu (dalam hal ini ilmu sosial-politik) diperlukan untuk memotret realitas pembentukan alternatif penyelesaian sengketa pertanahan atau biasa disebut pendekatan studi hukum kritis. Pendekatan studi hukum kritis yang demikian sesungguhnya mempertemukan dengan pendekatan ilmu sosial yang berbasis pada pendekatan teori sosial kritis (*critical sosial theory*) yakni pendekatan dengan metodologi riset yang berusaha melampaui pendekatan mainstream positivistic dalam studi ilmu sosial, yang sangat terkait dengan masalah-masalah sosial apa yang menjadi alasan sampai timbulnya sengketa pertanahan dimasyarakat.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Data primer diambil dari sejumlah rangkaian wawancara dengan metode *semi-structured interview* (Bryman 2004:126), yakni menggunakan panduan pertanyaan namun terbuka peluang untuk memperluas dan mengembangkan pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi lapangan. Untuk melengkapi wawancara, disetiap wilayah penelitian (Kabupaten Malang, Kabupaten Blitar, Kabupaten Bulukumba (Sulsel), Medan dan Jakarta) dilaksanakan Focus Group Discussion (FGD) yang berguna untuk mengecek silang kebenaran-kebenaran korespondensi tersebut. Sedangkan analisis kebenaran koherensi terhadap prinsip-prinsip hukum, akan dikumpulkan sejumlah peraturan perundang-undangan produk dibidang pertanahan sebagai data primernya. Sedangkan data sekunder diperoleh melalui dokumen-dokumen penunjang, laporan, catatan prosiding dan sejumlah literatur yang terkait.

Sample yang diambil dalam penelitian Bentuk Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan ini adalah *purposive sample*, yakni berfokus atas sasaran dalam pemilihan sample (Punch 2005: 187-188). Sample yang demikian merupakan kekhususan dalam menentukan wilayah, narasumber, aktifitas yang diseleksi secara ketat dalam rangka melengkapi informasi yang tidak didapat dari sumber atau pilihan lainnya. Proses seleksi yang demikian sangatlah penting untuk mempertimbangkan dalam keputusan-keputusan kualitatif yang hendak dianalisis (Maxwell 2005: 87-91). Selain itu, batasan sengketa agraria yang dilakukan dalam riset ini, mencakup sengketa pertanahan yang penyelesaian melalui peradilan.

### 4. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian akan dipilih lima (5) lokasi yaitu Kabupaten Malang, Kabupaten Blitar, Bulukumba (Sulawesi Selatan), Medan dan Jakarta . Pilihan lokasi tersebut didasarkan karakteristik wilayah yang berbeda dari sisi sosial dan permasalahan sengketa pertanahannya. Dipilih lokasi tersebut, karena berdasarkan data Puslitbang BPN (2005) , daerah-daerah tersebut paling tinggi sengketa pertanahan dibidang

perkebunan, penguasaan tanah dan penggandaan sertifikat hak atas tanah. Varian struktur sosial yang demikian diperkirakan akan mempengaruhi dinamika dan bentuk penyelesaian sengketa pertanahan. Artinya kelima daerah tersebut memiliki potensi yang sangat menarik dan sangat tepat menjadi laboratorium kajian hukum penemuan bentuk alternatif penyelesaian sengketa pertanahan.

#### 5. Subyek Penelitian

Subyek dalam penelitian ini adalah masyarakat (dalam hal ini pemilik tanah), BPN, kantor pertanahan provinsi, kantor pertanahan kabupaten dan kota, pemerintah daerah, aparat penegak hukum, perusahaan-perusahaan negara (BUMN, BUMD yang memiliki tanah dan yang bersengketa dengan warga). Penelitian ini menggunakan perspektif penelitian hukum non doktrinal, dengan mengembangkan kajian multidisipliner, sehingga diharapkan penelitian ini akan mampu menemukan bentuk alternatif yang ideal didalam penyelesaian sengketa pertanahan. Sedangkan alat analisis yang digunakan adalah teori-teori hukum, khususnya dalam rangka memetakan sengketa pertanahan.

## V. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Ringkasan Hasil Penelitian

- a. Kuantitas sengketa pertanahan untuk Pulau Sumatera sebagian besar kasus terjadi di Provinsi Sumatera Utara dan Sumatera Barat, Sedangkan di Pulau Jawa terjadi di Provinsi Jawa Timur dan Jawa Barat, sedangkan untuk Pulau Sulawesi terjadi di Sulawesi Utara dan Sulawesi Selatan
- b. Berbagai sengketa pertanahan yang ada dapat dikelompokkan kedalam tiga kelompok yakni Sengketa Pertanahan Sebagai Akibat Hubungan Hukum Perdata, Sengketa Pertanahan Yang Disebabkan Adanya Perbuatan Pidana, Sengketa Pertanahan Yang Disebabkan adanya Keputusan Tata Usaha Negara
- c. Sengketa antara perusahaan perkebunan melawan masyarakat paling banyak terjadi di Kabupaten Blitar kemudian disusul sengketa antara PT Perhutani dengan masyarakat, termasuk antar perorangan dan antara perorangan dengan instansi
- d. Dari berbagai sengketa yang ada telah dilakukan berbagai upaya penyelesaian sengketa baik dilakukan dengan cara mediasi maupun jalur pengadilan. Penyelesaian sengketa pertanahan dengan cara mediasi lebih diminati oleh para pihak
- e. Lamanya waktu dalam upaya penyelesaian sengketa antara daerah satu dengan daerah lain tidak sama
- f. Banyak keberhasilan penyelesaian sengketa melalui mediasi karena pegawai kantor pertanahan telah mendapatkan peningkatan pengetahuan dan pemahaman hukum pertanahan secara periodik, namun demikian mereka tetap mengharapkan diadakannya *up grading* di bidang pertanahan dalam bentuk pendidikan dan pelatihan.
- g. Sebagian besar pejabat di lingkungan Badan Pertanahan nasional setuju bahwa upaya penyelesaian sengketa pertanahan lebih tepat diselesaikan melalui pengadilan kusus agraria dengan hakim *ad hoc* maupun penyelesaian sengketa melalui jalur mediasi.

## 2. Uraian Hasil Penelitian

### A. Diskripsi Kasus Pertanahan Se Indonesia Tahun 2008

Berdasarkan jumlah sengketa dimasing-masing provinsi seluruh Indonesia menunjukkan data sebagai berikut:

Tabel 1

#### Sengketa di Masing Masing Provinsi

No	Provinsi	Sengketa	Konflik	Perkara	Jumlah
1	Nangro Aceh Darussalam	49	39	8	96
2	Sumatera Utara	99	196	210	505
3	Riau	21	0	44	65
4	Kepulauan Riau	4	3	11	18
5	Sumatera Barat	362	20	264	646
6	Bengkulu	16	0	7	23
7	Sumatera Selatan	40	39	28	107
8	Bangka Belitung	2	0	10	12
9	Jambi	63	18	45	126
10	Lampung	30	33	34	97
11	Banten	39	4	104	147
12	DKI Yakarta	115	0	33	148
13	Jawa Barat	149	33	553	735
14	Jawa Tengah	136	3	136	275
15	DI Yogyakarta	12	0	19	31
16	Jawa Timar	110	40	391	541
17	Kalimantan Barat	67	14	104	185
18	Kalimantan Tengah	125	0	12	137
19	Kalimantan Selatan	15	0	67	82
20	Kalimantan Timar	57	0	69	126
21	Sulawesi Utara	157	29	70	256
22	Gorontalo	87	6	37	130
23	Sulawesi Tengah	25	0	26	51
24	Sulawesi Barat	14	7	8	29
25	Sulawesi Selatan	81	3	92	176
26	Sulawesi Tenggara	35	10	128	173
27	Bali	100	5	93	198
28	Nusa Tenggara Barat	89	2	51	142
29	Nusa Tenggara Timar	64	6	75	145
30	Maluku	145	0	0	145
31	Maluku Utara	8	4	0	12
32	Papua	67	0	20	87
33	Papua Barat	48	6	13	67
	<b>Jumlah</b>	<b>2431</b>	<b>520</b>	<b>2762</b>	<b>5713</b>

Sumber: Data BPN Tahun 2008

Dari data tersebut nampak bahwa untuk Pulau Sumatera sebagian besar kasus terjadi di Provinsi Sumatera Utara dan Sumatera Barat, Sedangkan di Pulau Jawa terjadi di Provinsi Jawa Timur dan Jawa Barat, sedangkan untuk Pulau Sulawesi terjadi di Sulawesi Utara dan Sulawesi Selatan. Dari provinsi tersebut akan diambil empat kabupaten/kota sebagai sampel yang diharapkan mampu mewakili provinsi tersebut yakni Kabupaten Blitar, Kabupaten Malang, Kota Medan dan Kabupaten Bulukumba.

### A.1. Kabupaten Blitar

Di Kabupaten Blitar terdapat berbagai sengketa pertanahan. Berdasarkan tipologi sengketa tahun 2009 diperoleh data sebagai berikut:

**Tabel 2**  
**Tipologi Sengketa**

No	Tipologi Sengketa	Jumlah
1	Sengketa penguasaan dan pemilikan tanah	30
2	Sengketa batas	1

Sumber: Data Primer

Ditinjau dari pihak yang bersengketa dapat dirumuskan dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 3**  
**Pihak yang bersengketa**

No	Pihak yang bersengketa	Jumlah
1	Perusahaan perkebunan vs Masyarakat desa	12
2	TNI vs Masyarakat Desa	1
3	PT Perhutani vs Masyarakat desa	10
4	Perorangan vs Perorangan	8

Sumber: Data Primer

Dari data tersebut nampak bahwa sengketa antara perusahaan perkebunan melawan masyarakat paling banyak terjadi di Kabupaten Blitar kemudian disusul sengketa antara PT Perhutani dengan masyarakat. Dari berbagai sengketa yang ada telah dilakukan berbagai upaya penyelesaian sengketa baik dilakukan dengan cara mediasi maupun jalur pengadilan. Dari penyelesaian sengketa yang ada dapat disajikan dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 4**  
**Upaya Penyelesaian Sengketa**

No	Upaya Penyelesaian Sengketa	Jumlah	Selesai	Dalam Proses
1	Pengadilan Negeri	4	2	2
2	PTUN	2	-	2
3	Mediasi	25	3	22

Sumber: Data Primer

Dari data tersebut terlihat bahwa penyelesaian sengketa pertanahan dengan cara mediasi lebih diminati oleh para pihak

#### A.2. Kota Malang

Di Kota Malang terdapat berbagai sengketa pertanahan. Berdasarkan tipologi sengketa tahun 2009 diperoleh data sebagai berikut:

**Tabel 5**  
**Tipologi Sengketa**

No	Tipologi Sengketa	Jumlah
1	Sengketa penguasaan dan pemilikan tanah	9
2	Penetapan hak dan Pendaftaran tanah	1

Ditinjau dari pihak yang bersengketa dapat dirumuskan dalam tabel sebagai berikut:



**Tabel 6****Pihak yang bersengketa**

No	Pihak yang bersengketa	Jumlah
1	Perorangan VS Badan Hukum	2
2	Pemkab Madang VS Perorangan	1
3	Perorangan VS Perorangan	7

Dari data tersebut nampak bahwa sengketa antar perorangan paling banyak terjadi di Kota Malang kemudian disusul sengketa antara Badan Hukum dengan perorangan. Dari berbagai sengketa yang ada telah dilakukan berbagai upaya penyelesaian sengketa baik dilakukan dengan cara mediasi maupun jalur pengadilan. Dari penyelesaian sengketa yang ada dapat disajikan dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 7****Upaya Penyelesaian Sengketa**

No	Upaya Penyelesaian Sengketa	Jumlah	Selesai	Dalam Proses
1	Pengadilan Negeri	3	-	3
2	PTUN	-	-	-
3	Mediasi	7	1	6

Dari data tersebut terlihat bahwa penyelesaian sengketa pertanahan dengan cara mediasi lebih diminati oleh para pihak

**A.3. Kota Medan**

Di Kota Medan terdapat berbagai sengketa pertanahan. Berdasarkan tipologi sengketa tahun 2009 diperoleh data sebagai berikut:

**Tabel 8****Tipologi Sengketa**

No	Tipologi Sengketa	Jumlah
1	Sengketa penguasaan dan pemilikan tanah	0
2	Penetapan hak dan Pendaftaran tanah	133

Sumber: Data Primer

Ditinjau dari pihak yang bersengketa dapat dirumuskan dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 9**

**Pihak yang bersengketa**

No	Pihak yang bersengketa
1	Perorangan VS Perorangan
2	Instansi pemerintah VS Perorangan

Sumber: Data Primer

Dari data tersebut nampak bahwa sengketa yang terjadi adalah antar perorangan dan antara perorangan dengan instansi, hanya saja beapa jumlah dari sengketa tersebut tidak tercatat. Dari berbagai sengketa yang ada telah dilakukan berbagai upaya penyelesaian sengketa baik dilakukan dengan cara mediasi maupun jalur pengadilan. Dari penyelesaian sengketa yang ada dapat disajikan dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 10**

**Upaya Penyelesaian Sengketa**

No	Upaya Penyelesaian Sengketa	Jumlah	Selesai	Dalam Proses
1	Pengadilan Negeri dan PTUN	119	-	119
2	Mediasi	14	14	-

Sumber: Data Primer

Dari data tersebut terlihat bahwa penyelesaian sengketa pertanahan dengan melalui pengadilan lebih banyak jika dibandingkan dengan mediasi, hanya saja dalam penyelesaiannya justru nampak lebih efektif dengan mediasi

#### **A.4. Kabupaten Bulukumba**

Di Kabupaten Bulukumba terdapat berbagai sengketa pertanahan. Berdasarkan tipologi sengketa tahun 2009 diperoleh data sebagai berikut:

**Tabel 11**

**Tipologi Sengketa**

No	Tipologi Sengketa
1	Sengketa penguasaan dan pemilikan tanah
2	Penerbitan sertipikat

Sumber: Data Primer

Ditinjau dari pihak yang bersengketa dapat dirumuskan dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 12**

**Pihak yang bersengketa**

No	Pihak yang bersengketa
1	Perorangan VS Perorangan
2	Instansi pemerintah VS sekelompok orang

Sumber: Data Primer

Dari data tersebut nampak bahwa sengketa yang terjadi adalah antar perorangan dan antara sekelompok orang dengan instansi, hanya saja berapa jumlah dari sengketa tersebut tidak tercatat. Dari berbagai sengketa yang ada telah dilakukan berbagai upaya penyelesaian sengketa baik dilakukan dengan cara mediasi maupun jalur pengadilan. Dari penyelesaian sengketa yang ada dapat disajikan dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 13**

**Upaya Penyelesaian Sengketa**

No	Upaya Penyelesaian Sengketa	Jumlah	Selesai	Dalam Proses
1	Pengadilan	2	-	2
2	Mediasi	7	7	-

Sumber: Data Primer

Dari data tersebut terlihat bahwa penyelesaian sengketa pertanahan dengan cara mediasi lebih diminati oleh para pihak.

## B. Lamanya Waktu Dalam Penyelesaian Sengketa

Lamanya waktu dalam upaya penyelesaian sengketa antara daerah satu dengan daerah lain tidak sama. Hal ini dapat kita lihat dalam tabel berikut ini:

**Tabel 14**

### Waktu Penyelesaian sengketa

No	Daerah	Waktu penyelesaian sengketa
1	Blitar	Antara 1-3 bulan
2	Malang	Antara 3-4 bulan
3	Medan	Masing-masing kasus tidak sama
4	Bulukumba	Masing-masing kasus tidak sama

Sumber: Data Primer

Dari data di empat kabupaten/kota tersebut di atas nampak bahwa banyak keberhasilan penyelesaian sengketa melalui mediasi karena pegawai kantor pertanahan telah mendapatkan peningkatan pengetahuan dan pemahaman hukum pertanahan secara periodik, namun demikian mereka tetap mengharapkan diadakannya *up grading* di bidang pertanahan dalam bentuk pendidikan dan pelatihan.

## C. Pendapat Pejabat BPN

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa hampir semua pejabat mendukung diadakannya kamar khusus Pengadilan Agraria di dalam lingkungan peradilan umum. Selain itu mereka juga setuju untuk disediakan hakim ad hoc untuk menyelesaikan sengketa pertanahan, sebagaimana tertera dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 15**

No	Pertanyaan	Blitar	Malang	Medan	Bulukumba
1	Perlunya kamar khusus Pengadilan Agraria	Setuju	Setuju	Setuju	Tidak setuju
2	Disediakannya hakim ad hoc untuk menyelesaikan sengketa pertanahan	Setuju	Setuju	Setuju	Setuju
3	Perlunya penyelesaian sengketa melalui mediasi	Setuju	Setuju	Setuju	Setuju

Sumber: Data Primer

Dari tabel tersebut nampak bahwa sebagian besar pejabat di lingkungan Badan Pertanahan nasional setuju bahwa upaya penyelesaian sengketa pertanahan lebih tepat diselesaikan melalui pengadilan kusus agraria dengan hakim *ad hoc* maupun penyelesaian sengketa melalui jalur mediasi

Mengenai pendapat pejabat BPN mengenai proses penyelesaian melalui pengadilan selama ini:

**Tabel 16**

**Tanggapan Terhadap Eksistensi Pengadilan Selama Ini**

No	Daerah	Tanggapan Terhadap eksistensi pengadilan selama ini
1	Blitar	Cukup memuaskan
2	Malang	Dalam menyelesaikan perkara HAT, Pengadilan sering memberi putusan yang bersifat setengah setengan (tidak memberikan keputusan yang final, jelas dan tuntas terhadap HAT yang disengketakan
3	Medan	Sudah sesuai dengan prosedur yang berlaku
4	Bulukumba	Waktu lama, biaya besar, putusan kurang obyektif, dan putusan hakim sering mengesampingkan Peraturan dibidang pertanahan. Kadang-kadan majelis hakim kurang memahami aturan hukum pertanahan karena bukan ahlinya.

Sumber: Data Primer

Dari tabel tersebut diatas nampak bahwa proses penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan khususnya di Blitar dan Medan sudah cukup memuaskan. Akan tetapi di Malang dan di Bulukumba nampak bahwa proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan masih kurang memuaskan karena selain memakan waktu yang cukup lama, mengakibatkan biaya besar, putusan kurang obyektif, dan putusan hakim sering mengesampingkan peraturan dibidang pertanahan. Selain itu majelis hakim yang menangani sengketa kurang memahami aturan hukum pertanahan. Sebagai suatu perbandingan dari penelitian yang dilakukan oleh Munsyarief menunjukkan bahwa tingkat kepercayaan mayarakat kepada lembaga peradilan untuk menuntaskan kasus-kasus dan sengketa pertanahan sangat rendah dan memakan waktu yang sangat lama. Akibat lemahnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan yang ada saat ini, banyak warga masyarakat yang

mengalami sengketa pertanahan kemudian lebih memilih mengadakan persoalannya ke lembaga-lembaga non peradilan seperti Dewan Perwakilan Rakyat, dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) untuk meminta penyelesaian dan perlindungan hukum.<sup>2</sup> Dari data tersebut maka perlu dicarikan alternatif penyelesaian sengketa pertanahan yang lebih efektif, efisien dan berkepastian hukum.

### **3. Pembahasan**

#### **A. Sengketa Pertanahan**

Dari data hasil penelitian tersebut diatas, berbagai sengketa pertanahan yang ada dapat dikelompokkan kedalam tiga kelompok yakni :

##### **A. 1. Sengketa Pertanahan Sebagai Akibat Hubungan Hukum Perdata**

Hukum perdata materil adalah keseluruhan hukum yang mengatur hubungan hukum antara orang-orang atau badan hukum satu dengan yang lain yang timbul dari pergaulan masyarakat. Misalnya hubungan hukum antara orang-orang atau badan hukum mengenai tanah.<sup>3</sup>

Dari pengertian tersebut maka seseorang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah dapat melakukan perbuatan hukum tertentu terhadap tanahnya. Misalnya menjual, menghibahkan, melakukan tukar menukar. Dari adanya perbuatan hukum tersebut maka dimungkinkan seorang atau badan hukum tersebut terjadi adanya sengketa dalam kaitannya mempertahankan hak mereka. Dari situlah maka perlu adanya upaya untuk menyelesaikan hal tersebut. Dalam melakukan upaya penyelesaian sengketa maka dapat ditempuh jalur baik litigasi maupun non litigasi.

##### **A.2. Sengketa Pertanahan Yang Disebabkan Adanya Perbuatan Pidana**

Dewasa ini banyak sekali tanah-tanah baik yang berada didalam ataupun di luar kota besar dipakai oleh orang-orang tanpa ijin yang berhak atau kuasanya.

---

<sup>2</sup> Munsyarief, Pembentukan Peradilan Khusus Agraria/Pertanahan Dalam Pandangan Hukum Indonesia, Makalah, Tanpa Tahun, h. 1

<sup>3</sup> R. Soehadi, *Penyelesaian Sengketa Tentang Tanah sesudah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria*, Usaha Nasional, Surabaya, Tanpa tahun, h.70.

Pemakaian tanah tersebut meliputi tanah-tanah yang secara yuridis telah dalam kekuasaan pemerintah daerah ataupun tanah-tanah perkebunan. Sebenarnya dapatlah dipahami hal itu terjadi karena jumlah pertumbuhan penduduk tidak sebanding dengan jumlah luas tanah yang tersedia.

Dalam kaitannya untuk pembangunan di berbagai bidang , maka setiap penguasaan tanah haruslah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pemakaian tanah yang tidak teratur, lebih-lebih yang melanggar norma hukum dan tata tertib sebagaimana yang terjadi di berbagai tempat sering kali mengakibatkan terampasnya hak-hak seseorang atau badan hukum dan bahkan dapat pula menghambat pembangunan.

Untuk itu perlindungan tanah-tanah terhadap pemakaian yang tidak teratur dan melawan hukum maka demi mengatasi hal tersebut dikeluarkan Undang-Undang Nomor 51 PRP tahun 1960 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin Yang Berhak atau Kuasanya. Dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-undang tersebut secara tegas menyebutkan :

1. Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam Pasal 3, 4 dan 5 maka dapat dipidana dengan hukuman kurungan selama lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000,- :
  - a. Barang siapa memakai tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya yang sah, dengan ketentuan bahwa jika mengenai tanah-tanah perkebunan dan hutan dikecualikan mereka yang akan diselesaikan menurut Pasal 5 ayat 1
  - b. Barang siapa mengganggu yang berhak atau kuasanya yang sah di dalam menggunakan haknya atas suatu bidang tanah.
  - c. Barang siapa menyuruh, mengajak, membujuk atau menganjurkan dengan lisan atau tulisan untuk melakukan perbuatan yang dimaksud dalam Pasal 2 atau sub b dari ayat 1 pasal ini.
  - d. Barang siapa memberi bantuan dengan cara apapun juga untuk melakukan perbuatan tersebut pada pasal 2 atau huruf b dari ayat 1 pasal ini

Sedangkan ayat 3 menyebutkan bahwa tindak pidana tersebut dalam pasal ini adalah pelanggaran.

Dari ketentuan undang Nomor 51 PRP tahun 1951 tersebut nampak bahwa perbuatan hukum menguasai tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya adalah merupakan perbuatan pidana.

### **A.3. Sengketa Pertanahan Yang Disebabkan adanya Keputusan Tata Usaha Negara.**

Sebagaimana diketahui dalam pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dan dalam melaksanakan pendaftaran tanah Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu. Menurut penjelasan umum Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang dimaksud kegiatan-kegiatan tertentu adalah misalnya pembuatan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) oleh PPAT atau PPAT Sementara, Pembuatan Risalah Lelang oleh Pejabat Lelang, Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis oleh Panitia Ajudikasi.

Dari pernyataan tersebut di atas sangat jelas bahwa Badan Pertanahan Nasional yang dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan mempunyai wewenang penuh dalam proses pendaftaran tanah yang menghasilkan sertipikat hak atas tanah. Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik maupun data yuridis yang sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Pejabat yang mempunyai kewenangan memberi pelayanan dalam bidang hukum publik, dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau kota dalam pengeluaran sertipikat dikenal dengan istilah Pejabat Tata Usaha Negara. Organ negara tersebut pada dasarnya berkaitan dengan membicarakan masalah jabatan. Jabatan adalah suatu lingkungan pelayanan tetapi diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara



atau kepentingan umum. Pejabat yang dapat melakukan pelayanan umum dalam lapangan hukum publik disebut Pejabat Tata Usaha Negara.

Istilah Pejabat Tata Usaha Negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1996 tentang Peradilan Tata Usaha Negara khususnya Pasal 1 angka 2 yang menyatakan bahwa badan atau pejabat tata usaha negara adalah badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Pejabat tata usaha negara pada dasarnya masuk pengertian Jabatan Negeri menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang diatur dalam Pasal 1 angka 5 yang menyatakan bahwa Jabatan Negeri adalah jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan Perundang-Undangan termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi atau tinggi negara dan kepaniteraan pengadilan.

Oleh karena itu, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota sebagai Pejabat Tata Usaha Negara mempunyai wewenang mengeluarkan keputusan dalam lapangan hukum public, yang lebih dikenal dengan sebutan *beschikking* (Keputusan Tata Usaha Negara). Sertipikat yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota masuk kategori Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Apabila ada pihak-pihak yang merasa dirugikan dengan dikeluarkannya sertipikat atas nama orang lain maka pihak yang merasa dirugikan itu bisa menggugat pejabat Badan Pertanahan Nasional yang mengeluarkan sertipikat tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Hal ini sesuai dengan ketentuan dari Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 yang menyatakan bahwa pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.

Definisi tentang tata usaha negara termuat dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang merumuskan bahwa sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara, baik dipusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan

peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, Keputusan Tata Usaha Negara merupakan dasar lahirnya sengketa tata usaha negara.

Sedangkan definisi dari KTUN termuat dalam pasal 1 angka 3 disebutkan bahwa KTUN sebagai suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dengan elemen-elemen tersebut di atas ternyata pengertian KTUN belum tuntas. Ternyata masih ada pengurangan untuk hal-hal yang tercantum dalam Pasal 2 dan masih ditambah lagi dengan hal-hal yang tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Berdasarkan uraian di atas jelas bahwa sertipikat yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 masuk kategori KTUN. Oleh Karena itu siapa saja yang merasa dirugikan atas keluarnya sertipikat oleh Kantor Pertanahan bisa menggugat ke Peradilan tata Usaha Negara. Disamping pihak-pihak yang sedang berperkara dimungkinkan juga masuknya seseorang atau badan hukum perdata yang berada di luar pihak yang sedang berperkara untuk ikut serta atau diikutkan dalam proses pemeriksaan perkara yang sedang berjalan.

Masuknya pihak ketiga tersebut dengan kemauan sendiri ingin mempertahankan atau membela hak dan kepentingannya agar ia jangan sampai dirugikan oleh putusan pengadilan dalam sengketa yang sedang berjalan. Untuk itu ia harus mengajukan permohonan dengan mengemukakan alasan serta hal yang dituntutnya. Masuknya pihak ketiga dimungkinkan juga atas permintaan salah satu pihak (penggugat/tergugat). Di sini pihak yang memohon agar pihak ketiga itu diikutsertakan dalam proses perkara dengan maksud agar pihak ketiga selama proses tersebut bergabung dengan dirinya untuk memperkuat posisi hukum dalam sengketanya. Selain itu masuknya pihak ketiga ke dalam proses perkara yang sedang berjalan dapat terjadi atas prakarsa hakim yang memeriksa perkara itu.

## **B. Kelemahan Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Pengadilan**

Penyelesaian sengketa melalui jalur peradilan banyak sekali kekurangannya diantaranya sangat birokratis, memakan waktu tenaga dan biaya yang cukup banyak. Walaupun prinsip penyelesaian sengketa di pengadilan adalah diselesaikan dengan waktu cepat dan biaya murah namun kenyataannya hal itu sulit dilaksanakan. Hal ini disebabkan karena pihak yang kalah dalam suatu sengketa sering menggunakan upaya hukum baik banding maupun kasasi dan bahkan kalau ditemukan bukti baru maka akan menggunakan upaya peninjauan kembali. Dalam suatu sengketa seseorang ingin masalahnya segera selesai namun kenyataan seperti itu mungkin sulit dapat terwujud kalau salah satu pihak menggunakan semua upaya hukum yang ada. Suatu hal yang wajar setiap orang yang dikalahkan akan selalu menggunakan upaya hukum yang ada demi mendapatkan putusan pengadilan yang sesuai dengan yang diharapkan. Sering kali 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. Kelemahan lain yang ada di pengadilan adalah kebanyakan pengetahuan hakim generalis, sehingga pemahaman terhadap hukum pertanahan sering kali kurang. Akibatnya dalam kasus yang sama sering kali putusannya saling bertentangan antara satu dengan yang lain.

## **C. Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi**

### **C.1. Karakter Sengketa Pertanahan Yang Dapat diselesaikan Melalui Mediasi**

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 seseorang atau lebih penasehat ahli maupun melalui seorang mediator. Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa mediasi adalah cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui perundingan yang melibatkan

pihak ketiga yang bersikap netral dan tidak berpihak pada salah satu pihak yang bersengketa serta diterima kehadirannya oleh pihak-pihak yang bersengketa.

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 di tangan para pihak yang bersengketa. Mediasi sifatnya tidak formal, sukarela, melihtr ke depan, kooperatif dan berdasarkan kepentingan. Seorang mediator membantu pihak-pihak yang bersedia merangkai suatu kesepakatan yang memandang ke depan, memenuhi kebutuhan-kebutuhannya dan memenuhi standar kejujuran mereka sendiri. Seperti halnya para hakim, mediator harus tidak berpihak dan netral, tetapi mereka tidak mencampuri untuk memutuskan dan menetapkan suatu keluaran substantif, para pihak sendiri memutuskan apakah mereka akan setuju atau tidak.<sup>4</sup>

Berkaitan dengan masalah sengketa pertanahan maka prinsip-prinsip mediasi hanya dapat diterapkan dalam sengketa pertanahan sebagai akibat hubungan keperdataan, serta sengketa mengenai ganti kerugian akibat adanya Keputusan Tata Usaha Negara.<sup>5</sup> Sebagaimana diuraikan di atas bahwa mediasi pada dasarnya adalah negosiasi yang melibatkan pihak ketiga. Pihak ketiga tersebut harus bertindak netral dan diterima oleh para pihak. Sedangkan hasil akhir yang dicapai adalah kesepakatan para pihak. Oleh karena hasil akhir yang hendak dicapai adalah kesepakatan maka hanya sengketa-sengketa perdata di

---

<sup>4</sup> Gary Goodpaster, *Tinjauan Terhadap Penyelesaian Sengketa* dalam Rahmadi Usman, Pilihan Penyelesaian Sengketa Si Luar Pengadilan, 2003, h.82.

<sup>5</sup> Agus Sekarmadji, *Alternatif Penyelesaian sengketa Di Bidang Pertanahan*, Laporan Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2006. h. 33

bidang pertanahan saja yang mungkin untuk diselesaikan melalui proses perdamaian.<sup>6</sup>

Dalam sengketa yang disebabkan adanya Keputusan Tata Usaha Negara hanya mungkin untuk dilakukan proses mediasi terhadap tuntutan ganti rugi yang disebabkan terbitnya Keputusan Tata Usaha Negara. Sebagaimana diketahui bahwa keluarnya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut dapat mengakibatkan kerugian pada seseorang ataupun badan hukum. Mereka yang merasa dirugikan tersebut dapat menempuh melalui gugatan ke Pengadilan Negeri atau dapat pula ditempuh upaya penyelesaian sengketa diluar pengadilan. Dalam kaitannya sengketa di Pengadilan Negeri maka berdasarkan Perma Nomor 1 Tahun 2008 maka harus ditempuh dulu proses mediasi. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat 1 Perma Nomor 1 Tahun 2008 bahwa semua perkara perdata yang diajukan ke pengadilan tingkat pertama wajib terlebih dahulu diselesaikan melalui perdamaian dengan bantuan mediator.

## **C.2. Keuntungan Penyelesaian Sengketa Melalui Mediasi**

### **1. Para Pihak Mempunyai Kebebasan Dalam Pemilihan Mediator**

Dalam penyelesaian sengketa melalui mediasi para pihak mempunyai kebebasan untuk memilih siapa yang akan bertindak sebagai mediator. Prinsip ini terdapat dalam Pasal 6 ayat 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 yang 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 adalah pihak ketiga yang netral yang membantu para pihak dalam proses perundingan guna mencapai berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian. Dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan

---

<sup>6</sup> Ibid.

Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, disebutkan bahwa “ para pihak memilih mediator diantara pilihan-pilihan berikut.....dst”. Seangkan dalam pasal 11 ayat (1) disebtkan bahwa “ Setelah para pihak hadir pada hari sidang pertama, hakim mewajibkan para pihak pada hari itu juga atau paling lama 2 (dua) hari kerja berikutnya untuk **berunding guna memilih mediator** termasuk biaya yang mungkin timbul akibat pilihan penggunaan mediator bukan hakim”.

Kebebasan memilih mediator ini adalah merupakan kelebihan dalam penyelesaian sengketa melalui mediasi jika dibandingkan dengan penyelesaian sengketa melalui pengadilan. Dalam penyelesaian sengketa melalui pengadilan para pihak tidak mempunyai kewenangan untuk memilih hakim siapa yang akan menangani sengketa tersebut. Pemilihan hakim di Pengadilan dalam menangani suatu kasus tertentu adalah mutlak kewenangan Ketua Pengadilan. Sehingga sebagai hakim di Pengadilan harus siap untuk menangani berbagai kasus yang akan ditugaskan oleh Ketua Pengadilan. Tanpa melihat apakah hakim yang akan menagani sengketa tersebut adalah hakim yang benar-benar menguasai substansi yang disengketakan atau tidak. Pengetahuan hakim sangatlah umum, sehingga sangat terbuka kemungkinan suatu kasus ditangani oleh hakim yang tidak menguasai substansi perkara.

Dalam penyelesaian sengketa melalui mediasi para pihak dapat melakukan pilihan mediator dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu. Berbagai pertimbangan dapat digunakan untuk menentukan pilihan mediator. Pertimbangan profesionalitas serta netralitas dari seorang mediator perlu dikedepankan. Seorang mediator idialnya adalah seorang yang menguasai substansi sengketa. Kalau dalam hal sengketa pertanahan maka seorang mediator tersebut sebaiknya adalah orang yang menguasai di bidang pertanahan. Disamping itu seorang mediator yang dipilih sebaiknya adalah orang yang menguasai prinsip-prinsip mediasi. Hal ini diperlukan

agar seorang yang dipilih nantinya benar-benar dapat menjalankan fungsinya sebagai mediator.

## **2. Para Pihak Mempunyai Kebebasan Dalam Menentukan Tempat Pelaksanaan Mediasi.**

Tempat pelaksanaan mediasi tergantung kesepakatan para pihak dan tentunya dapat disetujui oleh mediator. Para pihak dan Mediator dapat menentukan tempat pelaksanaan mediasi sesuai dengan kesepakatan mereka. Dalam Perma Nomor 1 Tahun 2008 maka pelaksanaan mediasi dapat dilakukan di salah satu ruangan di Pengadilan atau tempat lain yang disepakati. Sebagaimana terdapat dalam Pasal 20 ayat (1) Perma Nomor 1 Tahun 2008 disebutkan bahwa "*Mediasi dapat diselenggarakan di salah satu ruang pengadilan tingkat pertama atau tempat lain yang disepakati oleh para pihak*". Sedangkan ayat (3) "*Penyelenggaraan mediasi di salah satu ruang pengadilan tingkat pertama tidak dikenakan biaya*".

Sebagaimana diketahui dengan keluarnya Perma Nomor 1 Tahun 2008 maka setiap sengketa perdata yang masuk di Pengadilan Tingkat Pertama harus diselesaikan terlebih dahulu melalui Mediasi. Maka hal ini membawa konsekwensi bahwa Pengadilan juga menyediakan tempat untuk proses mediasi tersebut. Walaupun ini merupakan mediasi yang terintegrasi ke Pengadilan, namun pelaksanaan mediasi tidak harus dilakukan di Pengadilan. Para pihak tetap diberi keleluasaan untuk menentukan tempat dimana saja yang mereka pilih. Pemilihan tempat pelaksanaan mediasi ini membawa konsekwensi terhadap biaya. Para pihak dalam menentukan pilihan tempat harus sudah mempertimbangkan konsekwensi biaya yang akan mereka tanggung. Hal ini disebabkan karena seandainya para pihak memilih ditempat lain maka para pihak sendiri yang akan menanggung segala biaya. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 20 ayat (4) Perma Nomor 1 Tahun 2008 yang menyebutkan bahwa "*Jika para pihak memilih penyelenggaraan mediasi di tempat lain, pembiayaan dibebankan kepada para pihak berdasarkan kesepakatan.*"

### **3. Pelaksanaan Mediasi Berdasarkan Perjanjian Mediasi.**

Prinsip ini dapat diketemukan dalam Pasal 6 ayat 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 yang secara tegas 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.*”

Dalam Pasal 6 ayat (3) tersebut secara tegas menyebutkan bahwa para pihak dalam membuat perjanjian (kesepakatan) harus tertulis. Kalau kita hubungkan dengan pelaksanaan mediasi maupun pelaksanaan hasil proses mediasi adalah tergantung dari etiket baik para pihak maka sebenarnya proses mediasi itupun dapat juga dilakukan atas dasar kesepakatan yang tidak tertulis (lisan). Hal ini berbeda dengan penyelesaian sengketa melalui arbitrase yang mana perjanjian arbitrase tersebut harus dibuat secara tertulis. Hal ini merupakan konsekwensi logis bahwa adanya perjanjian arbitrase akan mengakibatkan Pengadilan Negeri tidak berwenang untuk mengadili sengketa para pihak yang telah terikat dalam perjanjian arbitrase.

### **4. Penyelesaian Melalui Mediasi Berlaku Prinsip Private and Confidential**

Prinsip private and Confidential ini pada dasarnya merupakan kelebihan penyelesaian sengketa melalui Mediasi bila dibandingkan dengan penyelesaian sengketa di Pengadilan.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 Perma Nomor 1 Tahun 2008 menyebutkan bahwa “*proses mediasi pada dasarnya tertutup, kecuali para pihak menghendaki lain*”. Proses mediasi tertutup adalah bahwa pertemuan-pertemuan mediasi hanya dihadiri para pihak atau kuasa hukum mereka dan mediator atau pihak lain yang diizinkan oleh para pihak serta dinamika yang terjadi dalam pertemuan tidak boleh disampaikan kepada publik terkecuali atas izin para pihak.



Penyelesaian sengketa melalui pengadilan mempunyai prinsip terbuka untuk umum, kecuali dalam hal-hal tertentu menurut pertimbangan hakim maka pelaksanaan sidang dapat dilakukan secara tertutup. Adanya prinsip terbuka untuk umum ini berakibat bahwa setiap orang akan dapat mengakses apa saja yang terjadi selama sidang berlangsung. Hal ini dapat membawa konsekuensi bagi para pihak bahwa sengketa yang mereka sedang hadapi adalah akan diketahui oleh orang banyak.

Dalam sengketa melalui mediasi, maka proses mediasi sampai dengan selesainya proses tersebut akan dapat dirahasiakan. Para pihak dapat menutupi sengketa yang menimpa mereka, sehingga orang lain tidak dapat melihat maupun mengakses apa yang terjadi selama proses mediasi. Sehingga walaupun dalam proses mediasi nantinya tidak tercapai kesepakatan maka tidak ada orang lain diluar para pihak yang akan memberikan penilaian negatif terhadap para pihak. Pelaksanaan mediasi secara tertutup sebenarnya akan dapat menjaga nama baik bagi para pihak di mata masyarakat.

#### **5. Terdapat Keseimbangan Para Pihak**

Proses mediasi harus didasarkan pada kesukarelaan para pihak untuk saling berusaha menyelesaikan sengketa yang terjadi diantara mereka. Untuk mendukung hal tersebut maka para pihak harus memposisikan diri dalam keadaan seimbang. Hal ini bisa sulit untuk dilakukan kalau para pihak sejak awal dalam posisi yang tidak seimbang, misalnya sengketa antara majikan dengan pembantu rumah tangga. Disinilah diperlukan kepiawaian seorang Mediator untuk memposisikan para pihak dalam posisi yang seimbang.

Mediatorpun harus memberi kesempatan kepada para pihak untuk berargumentasi maupun menunjukkan alat bukti. Dalam hal salah satu pihak menyembunyikan kepentingan, atau dengan kata lain ada kepentingan yang disembunyikan oleh salah satu pihak maka Mediator dapat mengadakan kaukus. Kaukus adalah pertemuan antara Mediator dengan salah satu pihak tanpa dihadiri pihak lainnya. Walaupun dalam

Perma Nomor 1 Tahun 2008 hanya memberi batasan mengenai kaukus seperti tersebut di atas namun pelaksanaan kaukus tersebut harus mendapatkan persetujuan dari pihak lawan. Hal ini untuk menjaga atau untuk menghindari adanya kecurigaan pihak lawan mengenai netralitas seorang Mediator. Mediator dalam berperilaku selama proses mediasi harus netral. Hal ini penting karena mana kala salah satu pihak curiga mengenai netralitas Mediator maka hal ini akan mengakibatkan kegagalan proses Mediasi, atau dengan kata lain salah satu pihak yang curiga mengenai netralitas Mediator tentu akan menolak semua opsi-opsi penyelesaian sengketa yang ditawarkan yang pada akhirnya tidak akan terjadi kesepakatan.

#### **6. Para Pihak Dapat Memberikan Kuasa dalam Proses Mediasi**

Para pihak dalam proses mediasi dapat hadir sendiri atau dapat pula dikuasakan kepada pihak lain dengan Surat Kuasa. Dalam Perma Nomor 1 Tahun 2008 ada hal menarik dalam pemberian kuasa sebagaimana terdapat dalam Pasal 17 ayat (2) yakni “jika dalam proses mediasi para pihak diwakili oleh kuasa hukum, para pihak wajib menyatakan secara tertulis persetujuan atas kesepakatan yang dicapai.” Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa apabila para pihak diwakili oleh pihak lain dengan Surat Kuasa, maka penerima kuasa dalam hal menyetujui atau menolak opsi yang ditawarkan harus mendapatkan persetujuan dari pemberi kuasa. Hal ini tentu bertentangan dengan prinsip pemberian kuasa itu sendiri. Apabila dalam hal sudah tegas dikuasakan dalam Surat Kuasa tentu penerima kuasa mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan tanpa harus minta persetujuan pemberi kuasa. Dan sebaliknya manakala pihak penerima kuasa dalam surat kuasanya tidak secara tegas menyebutkan tentang pemberian kuasa itu maka dapat dibenarkan untuk minta persetujuan kepada pemberi kuasa. Prinsip pemberian kuasa dalam proses mediasi ini penting karena dimasyarakat kita masih banyak orang yang belum paham

mengenai prinsip-prinsip mediasi, sehingga dikawatirkan pelaksanaan mediasi akan berjalan tidak sesuai dengan yang diharapkan.

#### **7. Pelaksanaan Hasil Mediasi Berdasarkan Etiket Baik.**

Mediasi pada dasarnya adalah negosiasi yang melibatkan pihak ketiga. Pihak ketiga tersebut harus bertindak netral dan diterima oleh para pihak. Sedangkan hasil akhir yang dicapai adalah kesepakatan para pihak. Sebagaimana kesepakatan pada umumnya, kesepakatan hasil mediasi tidak mempunyai kekuatan eksekutorial. Oleh karena itu untuk dapat dilaksanakannya hanya tergantung dari etiket baik para pihak. Apabila salah satu pihak dengan sengaja tidak mau melaksanakan hasil akhir dari proses mediasi maka hasil kesepakatan itu tidak dapat dipaksakan untuk dilaksanakan.

#### **8. Biaya Proses Mediasi Ditanggung Para Pihak**

Mediator tidak digaji seperti halnya seorang hakim. Seorang hakim telah digaji oleh pemerintah. Oleh karena mediator bukan merupakan pegawai pemerintah yang digaji, maka merupakan kewajiban dari para pihak untuk memberikan honorarium kepada mediator. Besarnya honorarium sangat tergantung dari kesepakatan para pihak dengan mediator. Demikian pula tempat pelaksanaan mediasi tergantung pilihan para pihak. Untuk itu maka segala biaya baik menyangkut transportasi, akomodasi, maupun honorarium seorang mediator adalah merupakan tanggung jawab para pihak. Dalam Pasal 10 Perma Nomor 1 Tahun 2008 disebutkan bahwa penggunaan jasa mediator hakim tidak dipungut biaya. Uang jasa mediator bukan hakim ditanggung oleh para pihak atau berdasarkan kesepakatan para pihak

### **C.3. Kelemahan Penyelesaian Sengketa Melalui Mediasi**

Hasil akhir yang ingin dicapai adalah kesepakatan para pihak. Sebagaimana kesepakatan pada umumnya, kesepakatan hasil mediasi tidak mempunyai

kekuatan eksekutorial. Oleh karena itu untuk dapat dilaksanakannya hanya tergantung dari etikat baik para pihak. Apabila salah satu pihak dengan sengaja tidak mau melaksanakan hasil akhir dari proses mediasi maka hasil kesepakatan itu tidak dapat dipaksakan untuk dilaksanakan. Hal ini mengakibatkan sering kali terjadi setelah para pihak menandatangani kesepakatan namun kemudian kesepakatan itu juga tidak dilaksanakan, dan pada akhirnya kesepakatan dari hasil akhir mediasi tidak dapat dilaksanakan. Contoh kasus berikut ini menunjukkan tidak adanya kepastian pelaksanaan dari hasil akhir mediasi.

#### **C.4. Upaya Mengatasi Kelemahan Mediasi Demi Memperoleh Kepastian Hukum Dalam Sengketa Pertanahan**

Pada tanggal 31 juli 2008 dikeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 1 tahun 2008 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan. Ruang lingkup berlakunya Perma tersebut adalah mediasi yang terkait dengan proses berperkara di pengadilan. Dengan adanya Perma ini semua sengketa perdata yang diajukan ke Pengadilan Tingkat Pertama wajib lebih dahulu diupayakan penyelesaian melalui perdamaian dengan bantuan mediator kecuali perkara yang diselesaikan melalui prosedur pengadilan niaga, pengadilan hubungan industrial, keberatan atas putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan keberatan atas putusan Komisi Pengawas Persaingan usaha.

Yang dapat bertindak sebagai mediator adalah :

- a. Hakim bukan pemeriksa perkara pada pengadilan yang bersangkutan.
- b. Advokat atau akademisi.
- c. Profesi bukan hukum yang dianggap para pihak menguasai atau berpengalaman dalam pokok perkara.
- d. Hakim majelis pemeriksa perkara.
- e. Gabungan antara mediator yang disebutkan dalam butir a dan d, atau gabungan butir b dan d atau gabungan butir c dan d.

Jika dalam sebuah proses mediasi terdapat lebih dari satu orang mediator, pembagian tugasnya ditentukan dan disepakati oleh mediator sendiri.

Pada prinsipnya setiap orang yang menjalankan fungsi mediator wajib memiliki sertifikat mediator yang diperoleh setelah mengikuti pelatihan yang diselenggarakan oleh lembaga yang telah memperoleh akreditasi dari MA, kecuali dalam wilayah pengadilan yang bersangkutan tidak ada mediator yang bersertifikat.

Dalam penyelesaian sengketa melalui mediasi yang terintegrasi ke pengadilan ini dimungkinkan adanya keterlibatan ahli di bidang tertentu untuk memberikan penjelasan atau pertimbangan yang dapat membantu menyelesaikan perbedaan pendapat di antara para pihak. Para pihak harus terlebih dahulu mencapai kesepakatan tentang kekuatan mengikat atau tidak mengikat dari penjelasan atau penilaian seorang ahli. Konsekuensi dari adanya keterlibatan ahli di sini maka para pihak wajib membiayai kepentingan ahli dalam kaitannya menjalankan tugas tersebut.

Jika mediasi menghasilkan kesepakatan perdamaian, para pihak dengan bantuan mediator wajib merumuskan secara tertulis kesepakatan yang dicapai dan ditandatangani oleh para pihak dan mediator. Jika dalam proses mediasi para pihak diwakili oleh kuasa hukum, para pihak wajib menyatakan secara tertulis persetujuan atas kesepakatan yang dicapai. Para pihak wajib menghadap kembali kepada hakim pada hari sidang yang telah ditentukan untuk memberitahukan kesepakatan perdamaian. Para pihak dapat mengajukan kesepakatan perdamaian kepada hakim untuk dikuatkan dalam bentuk akta perdamaian. Jika para pihak tidak menghendaki kesepakatan perdamaian dikuatkan dalam bentuk akta perdamaian, kesepakatan perdamaian harus memuat klausula pencabutan gugatan dan atau klausula yang menyatakan perkara telah selesai.

Dalam hal jangka waktu 40 hari kerja para pihak tidak mampu menghasilkan kesepakatan, maka mediator wajib menyatakan secara tertulis bahwa proses mediasi telah gagal dan memberitahukan kegagalan kepada hakim, selanjutnya

hakim melanjutkan pemeriksaan perkara sesuai dengan ketentuan hukum acara perdata biasa.

Apabila para pihak gagal mencapai kesepakatan, pernyataan dan pengakuan para pihak dalam proses mediasi tidak dapat digunakan sebagai alat bukti dalam proses persidangan perkara yang bersangkutan atau perkara lain.

Dalam Perma Nomor 1 tahun 2008 tersebut ada hal yang baru apabila dibandingkan dengan peraturan sebelumnya (Perma Nomor 2 Tahun 2003) yakni para pihak dengan bantuan mediator bersertifikat yang berhasil menyelesaikan sengketa di luar pengadilan dengan kesepakatan perdamaian dapat mengajukan kesepakatan perdamaian tersebut ke pengadilan yang berwenang untuk memperoleh akta perdamaian dengan cara mengajukan gugatan. Pengajuan gugatan tersebut harus disertai atau dilampiri dengan kesepakatan perdamaian dan dokumen-dokumen yang membuktikan ada hubungan hukum para pihak dengan obyek sengketa. (garis bawah dari peneliti).

Dengan memperhatikan adanya kelemahan yang ada pada penyelesaian mediasi sebagaimana diuraikan dalam sub bab sebelumnya maka atas dasar Perma Nomor 1 tahun 2008 ini, untuk menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mediasi dapat dilakukan dengan bantuan mediator yang bersertifikat. Dengan demikian untuk menghindari adanya wanprestasi oleh salah satu pihak maka atas hasil kesepakatan yang telah dicapai para pihak dapat mengajukan kesepakatan perdamaian tersebut ke pengadilan yang berwenang untuk memperoleh akta perdamaian dengan cara mengajukan gugatan (Pasal 23 ayat 1 Perma Nomor 1 Tahun 2008). Pengajuan gugatan tersebut sebenarnya digunakan sebagai sarana formalisasi untuk dapatnya dikeluarkannya akta perdamaian (*akta van dading*). Sesuai dengan pasal 1858 BW akta perdamaian (*akta van dading*) merupakan suatu putusan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) sehingga apabila salah satu pihak tidak mau melaksanakan maka dapat dimintakan eksekusi.

## VI. KESIMPULAN DAN SARAN

### 1. Kesimpulan

- a. Terdapat kesamaan persepsi terhadap peraturan, sistem dan prosedur pertanahan diantara para pengambil keputusan di Kantor Pertanahan dalam rangka meminimalkan timbulnya sengketa pertanahan.
- b. Ada dua bentuk alternative penyelesaian sengketa pertanahan agar lebih efektif, efisien, melembaga, berkeadilan, dan berkepastian hukum yaitu:
  - 1) Dengan membentuk kamar khusus Pengadilan Agraria dengan hakim ad hoc yang menguasai di bidang pertanahan.
  - 2) Melalui mediasi pertanahan. Akan tetapi berhubung dengan adanya kelemahan yang ada pada penyelesaian mediasi yakni bahwa pelaksanaannya tergantung dari etiket baik para pihak, maka mediasi yang dilakukan dapat dengan cara yang ditentukan dalam Perma Nomor 1 tahun 2008 yaitu pelaksanaan mediasi pertanahan tersebut dilakukan dengan bantuan mediator yang bersertifikat. Dengan demikian untuk menghindari adanya wanprestasi oleh salah satu pihak maka atas hasil kesepakatan yang telah dicapai para pihak dapat mengajukan kesepakatan perdamaian tersebut ke pengadilan yang berwenang untuk memperoleh akta perdamaian dengan cara mengajukan gugatan (Pasal 23 ayat 1 Perma Nomor 1 Tahun 2008). Dengan cara demikian maka kesepakatan para pihak tersebut dapat dikuatkan dalam bentuk akta perdamaian (*acta van dading*). Dengan akta perdamaian tersebut maka apabila salah satu pihak wanprestasi maka dapat dimohonkan eksekusinya ke pengadilan.

### 2. Saran

Perlu segera dilakukan pelatihan mediator bagi para pegawai di lingkungan Badan Pertanahan Nasional. Pelatihan mediator disini harus dilakukan oleh lembaga yang telah memperoleh Akreditasi dari Mahkamah Agung. Dengan demikian maka para pegawai tersebut akan memiliki sertifikat mediator, sehingga kesepakatan yang dihasilkan atas bantuan Mediator bersertifikat ini dapat dikuatkan menjadi akta perdamaian, sehingga apabila salah satu pihak wanprestasi maka akan dapat dimintakan eksekusinya ke pengadilan.

## DAFTAR PUSTAKA

### LITERATUR

- Departemen Penerangan, 1992, *Pertanahan Dalam Era Pembangunan Indonesia*. Jakarta.
- Fauzi, Noer, 2003 *Bersaksi Untuk Penbaruan Agraria – Dari Tuntutan Lokal Hingga Kecenderungan Global*. Yogyakarta: Insist Press.
- Farrar, John H, dan Anthony M Duddale, 1990, *Introduction to Legal Method*, London: Sweet and Maxwell
- Harsono, Boedi, 2000 *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Agraria*. Jakarta: Djambatan.
- Hobbes Thomas, dalam Martin Laoghlin, *The Idea of Public Law*, Oxford University Press, New York, 2003
- Hutchinson, Terry, 2002 *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co, Australia
- , 1994 *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria – Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Kartasaputra, 1992. *Masalah Pertanahan di Indonesia*. Jakarta: Rhineka Cipta.
- Maxwell, Joseph A., 2005, *Qualitative Research Design : An Interactive Approach*, 2 nd Edition, London, Sage.
- Mahmud, Peter Marzuki, 1995, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Muljadi, Kartini dan Gunawan Widjaja, 2004 *Hak-Hak Atas Tanah – Seri Hukum Harta Kekayaan*. Jakarta: Kencana.
- Murad, Rusmadi, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Bandung: Alumni.
- Parangin, Effendi, 1994, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Punch, Keith F, 2005, *Introduction to Social Research: Quantitative and Qualitative Approaches*. 2 nd Edition, London, Sage.



- Sangaji,, Z.A,2003, *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sumardjono, Maria, S.W,2001, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Unger, Roberto Mangabeira, 1999, *Gerakan Studi Hukum Kritis*, Jakarta : ELSAM.
- \_\_\_\_\_, 1996, *What Should Legal Analysis Become?*, London-New York: Verso.
- Wignyosoebroto, Soetandyo,2002 *Hukum : Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: ELSAM-Huma.
- Winarsi,Sri,2004, *Restrukturisasi Lembaga Agraria*, Penelitian FH Unair dan Puslitbang BPN 2004

#### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang *Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman*.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang *Kekuasaan Kehakiman*
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang *Mahkamah Agung*
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang *Mahkamah Agung*
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang *Peradilan Umum*.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang *Peradilan Umum*
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang *Peradilan Tata Usaha Negara*.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang *Peradilan Tata Usaha Negara*.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang *Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial*

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang *Pengadilan Pajak*

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang *Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-Undang Kepailitan Menjadi Undang-Undang*

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang *Hak Asasi Manusia*

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang *Pengadilan Hak Asasi Manusia*

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang *Peradilan Anak*

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang *Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*

**PENGUNAAN DANA PENELITIAN**

Judul Penelitian : Bentuk Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan dalam Mewujudkan Penyelesaian yang Berkepastian Hukum dan Efisien

Kepala Peneliti : Prof. Dr. Sri Hajati, SH., M.S

Sumber Dana : DP2M Ditjen Dikti Depdiknas T.A. 2009

Program / Skim : Hibah Penelitian Strategis Nasional

Jumlah Dana / Nilai Kontrak : Rp 80.000.000

<b>I</b>	<b>JUMLAH DANA PENELITIAN</b>		Rp	<b>80.000.000</b>
<b>II</b>	<b>Pemungutan/Pemogotongan Pajak</b>			
	Dasar Pungut/Potong Pajak (DPP) :	0,9091 x Rp 80.000.000 = Rp 72.727.273		
1.	(-) Pemungutan PPN :	10% x Rp 72.727.273	Rp	(7.272.727)
2.	(-) Pemotongan PPh :	2,0% x Rp 72.727.273	Rp	(1.454.545)
<b>III</b>	<b>Institution Fee / Pengembangan Penelitian</b>			
1.	(-) Pengemb. Penelitian :	5% x Rp 80.000.000	Rp	4.000.000
<b>IV</b>	<b>Dropping Dana dari Rektor.....</b>		Rp	<b>75.272.727</b>
<b>V</b>	<b>BELANJA PENELITIAN</b>			
1.	<b>Gaji/Upah</b> :	<b>17.500.000</b>		
1.1.	Honor Peneliti Utama		Rp	4.000.000
1.2.	Honor Peneliti Anggota (3 Orang)		Rp	7.500.000
1.3.	Honor Tenaga Pembantu		Rp	2.000.000
1.4.	Honor Pakar (3 Orang)		Rp	3.000.000
1.5.	Honor Tenaga Administrasi		Rp	1.000.000
2.	<b>Bahan Habis Pakai</b> :	<b>5.552.000</b>		
2.1.	Alat-alat Tulis Penelitian (1)		Rp	4.660.000
2.2.	Alat Rekam		Rp	850.000
2.3.	Materai		Rp	42.000
4.	<b>Perjalanan</b> :	<b>44.874.000</b>		
4.1	Surabaya - Blitar PP tgl. 1 Mei 2009 & 14 Mei 2009		Rp	1.900.000
4.2	Surabaya - Jakarta PP tgl. 12 Mei 2009		Rp	2.206.000
4.3	Surabaya - Jakarta PP tgl. 14 Mei 2009		Rp	1.173.000
4.4	Surabaya - Malang PP tgl. 3 Juni 2009 & 17 Juni 2009		Rp	1.900.000
4.5	Surabaya - Jakarta PP tgl. 8 Juni 2009		Rp	3.276.000
4.6	Surabaya - Jakarta PP tgl. 29 Juni 2009		Rp	3.276.000
4.7	Surabaya - Ujung Pandang PP tgl. 3 Juli 2009		Rp	4.256.000
4.8	Surabaya - Jakarta PP tgl. 9 Juli 2009		Rp	3.276.000
4.9	Surabaya - Ujung Pandang tgl. 27 Juli 2009		Rp	1.139.000
4.10	Surabaya - Ujung Pandang PP tgl. 30-31 Juli 2009		Rp	4.376.000
4.11	Surabaya - Jakarta PP tgl. 12 Agustus 2009		Rp	3.276.000
4.12	Surabaya - Medan PP tgl. 18 - 20 Agustus 2009		Rp	14.820.000
5.	<b>Pertemuan, Lokakarya, Seminar</b> :	<b>700.000</b>		
1.1.	Penggandaan Materi/Makalah Seminar Penelitian		Rp	500.000
1.2.	Biaya Pemakaian Konsumsi Seminar Penelitian		Rp	200.000
6.	<b>Laporan / Publikasi</b> :	<b>2.000.000</b>		
1.1.	Biaya Penggandaan Laporan Akhir Hasil Penelitian		Rp	1.250.000
1.2.	Biaya Publikasi Hasil Penelitian ...		Rp	750.000
7.	<b>Lain-lain</b> :	<b>4.650.000</b>		
1.1.	Biaya Komunikasi Penelitian		Rp	500.000
1.2.	Buku dan Peraturan Perundang-undangan		Rp	1.200.000
1.3.	Copy Berkas		Rp	1.500.000
1.4.	Dokumentasi		Rp	600.000
1.5.	Konsumsi Sehari-hari		Rp	850.000
	<b>JUMLAH BELANJA .....</b>		Rp	<b>75.276.000</b>
<b>VI</b>	<b>SALDO AKHIR (+ / -)</b>		Rp	<b>(3.273)</b>

Surabaya, 15 Desember 2009

Mengetahui / menyetujui :  
Ketua LPPM Unair

Kepala Peneliti,

Prof. Dr. Bambang Sektiari L., DEA.  
NIP. 131837004

Prof. Dr. Sri Hajati, SH., M.S  
NIP. 130517146