

BAB II

KAJIAN TEORI TENTANG MEDIASI, PERTANAHAN, DAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL

A. Tinjauan Teoritis Tentang Mediasi Di dalam Penyelesaian Sengketa

Pertanahan Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020

1. Konsep Dasar Mediasi

Istilah "mediasi" berasal dari bahasa Latin, "*mediare*", yang berarti "di tengah". "Berada di tengah" juga berarti mediator harus berada pada posisi netral dan tidak memihak dalam menyelesaikan sengketa. Ini juga menunjukkan peran yang dimainkan pihak ketiga sebagai mediator dalam menjalankan tugas menengahi dan menyelesaikan sengketa antara para pihak. Ia harus mampu menjaga kepentingan para pihak yang bersengketa secara adil dan sama sehingga menumbuhkan kepercayaan (Endrik Safudin, 2018). Berdasarkan pengertian etimologisnya, mediasi adalah salah satu jenis Alternatif penyelesaian sengketa (APS), merupakan metode penyelesaian sengketa yang sudah lama dikenal dalam berbagai kepercayaan dan kebudayaan.

Landasan hukum yang kuat untuk mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa di Indonesia ada dalam UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang telah diubah menjadi UU No. 4 tahun 2004, dalam penjelasan pasal 3 menyatakan:

"Penyelesaian perkara diluar pengadilan, atas dasar perdamaian atau melalui wasit tetap diperbolehkan". Selain itu pasal 2 ayat 4 menyatakan: Ketentuan ayat 1 tidak menutup kemungkinan untuk usaha penyelesaian perkara perdata secara damai" (Aris Prio Agus Santoso, 2023). Fakta telah menunjukkan bahwa mediasi sudah lama digunakan untuk menyelesaikan konflik di masyarakat. Namun, konteks dan metodenya berbeda, dan lebih disesuaikan dengan budaya hukum lokal (Susanti Adi Nugroho, 2015).

Para pihak yang bersengketa berusaha mencapai titik temu masalah dengan bantuan seorang atau lebih pihak ketiga yang neutral, yang disebut mediator. Mediator tidak dapat menyelesaikan konflik atau memaksakan kehendak. Sebaliknya, mereka membantu para pihak berkomunikasi secara efektif, menemukan kepentingan masing-masing, dan memeriksa cara penyelesaian yang saling menguntungkan dapat dicapai. Metode ini digunakan untuk membuat keputusan yang baik untuk kedua belah pihak dan untuk menjaga hubungan baik di masa mendatang. Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang mediasi, penting untuk memeriksa berbagai definisi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dan oleh para ahli hukum. Perspektif yang berbeda tentang mediasi sebagai metode penyelesaian sengketa saling melengkapi.

Menurut Christopher W. Moore (2003), mediasi merupakan *intervention in a dispute or negotiation by an acceptable, impartial, and neutral third party who assists disputing parties in voluntarily reaching their own mutually acceptable settlement of issues in dispute*. Artinya,

mediasi adalah suatu intervensi dalam sengketa atau negosiasi oleh pihak ketiga yang dapat diterima, tidak memihak, dan netral, yang membantu para pihak yang berselisih mencapai kesepakatan secara sukarela atas isu-isu yang disengketakan. Dalam konteks penelitian ini, teori Moore relevan karena menegaskan bahwa keberhasilan mediasi tidak hanya bergantung pada aturan formal, tetapi pada kemampuan mediator menjaga netralitas, memfasilitasi komunikasi, dan mendorong para pihak menemukan solusi yang adil tanpa paksaan (Aris Prio Agus Santoso, 2023). Pandangan ini sangat sesuai dengan peran Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung dalam memfasilitasi mediasi yang berlandaskan pada itikad baik dan keseimbangan kepentingan hukum para pihak.

Kemampuan personal yang memungkinkan mediator menjalin hubungan yang menyenangkan dengan masing-masing pihak sangat penting dalam praktik. Sifat tidak menghakimi, yaitu pemahaman tentang perspektif masing-masing pihak, dan kemampuan untuk memahami dengan empati pandangan masing-masing pihak, adalah kemampuan individu yang paling penting. Untuk membangun hubungan yang baik dan kepercayaan, mediator harus memahami persepsi masing-masing pihak dan menanggapi dengan positif, meskipun tidak setuju. Para pihak akan lebih mudah mencapai konsensus jika mereka percaya pada mediator dan proses mediasi (Talli, 2015).

Setelah mempelajari definisi mediasi dari sudut pandang akademisi, penting untuk meningkatkan pemahaman tentang konsep ini dengan

mengacu pada dasar hukum. Pengaturan ini memungkinkan pelaksanaan mediasi di Indonesia dan memberikan legitimasi hukum. Di Indonesia, konsep mediasi telah diterima secara luas sebagai salah satu metode penyelesaian sengketa di luar pengadilan dalam kerangka hukum positif. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa memberikan peraturan umum tentang hal ini. Pada Pasal 1, angka 10, Undang-Undang mendefinisikan mediasi bahwa :

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

Dalam definisi ini disebutkan beberapa komponen penting dari mediasi yaitu peran pihak ketiga yang neutral sebagai fasilitator, statusnya sebagai alternatif untuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan, dan tujuan untuk membantu kedua belah pihak mencapai kesepakatan damai. Definisi ini menunjukkan komitmen negara untuk membuat jalur penyelesaian sengketa yang lebih fleksibel dan terlibat bagi masyarakat yang tidak hanya bergantung pada proses litigasi formal di pengadilan. Selanjutnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan mengatur mediasi secara khusus untuk konteks penelitian ini. Peraturan ini, dalam Pasal 1, Ayat (11), mendefinisikan mediasi sebagai berikut :

“Mediasi adalah cara Penyelesaian Kasus melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan yang dilakukan oleh para pihak difasilitasi oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional,

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan/atau mediator pertanahan”.

Definisi ini sangat penting dan relevan bagi penelitian ini karena secara langsung mengatur mekanisme mediasi yang digunakan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam menangani kasus pertanahan. Ini menunjukkan upaya pemerintah untuk menyediakan mekanisme penyelesaian konflik yang efektif, terorganisir, dan khusus untuk sektor agraria yang memenuhi kebutuhan untuk mempercepat penyelesaian kasus pertanahan.

Secara teoritis, ada banyak model mediasi yang dapat digunakan dalam peraturan perundang-undangan; namun, tidak semua model cocok untuk menyelesaikan kasus pertanahan dengan baik; oleh karena itu, penelitian mendalam diperlukan untuk menemukan model mediasi yang efektif, efisien, dan berkepastian hukum untuk menyelesaikan sengketa pertanahan (Hajati et al., 2014).

Secara umum, empat model mediasi utama yang diketahui dalam praktik adalah sebagai berikut :

- a. *settlement mediation* (tujuan utama mediasi adalah membantu kedua belah pihak mencapai kesepakatan atas tuntutan mereka yang bersengketa)
- b. *facilitative mediation* (proses penyelesaian konflik dengan bantuan mediator profesional yang netral. Didalam mediasi fasilitatif, mediator membantu para belah pihak yang berselisih demi tercapainya solusi secara sukarela dengan mengeksplorasi kepentingan masing-masing)
- c. *transformative mediation* (pendekatan perundingan yang bertujuan untuk membantu pihak yang bersengketa mencapai konsensus. Didalam mediasi

transformatif, mediator membantu kedua belah pihak mencapai penyelesaian masalah mereka sendiri)

- d. *evaluative mediation* (model mediasi untuk membantu pihak-pihak yang berkonflik mengevaluasi posisi mereka dan mendapatkan saran, mediator evaluatif akan memberikan penilaian yang netral tentang kekuatan dan kelemahan kasus masing-masing pihak.)

Reformasi yang mengintegrasikan mediasi ini juga sejalan dengan prinsip kepastian hukum dan keuntungan dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, dan berpotensi menghasilkan hasil yang lebih baik bagi para pihak. Oleh karena itu, alternatif penyelesaian sengketa yang paling penting dan wajib digunakan untuk menjembatani para pihak dalam sengketa tanah. Alternatif ini memungkinkan para pihak untuk bernegosiasi dengan baik tanpa harus melalui proses penyelesaian sengketa di pengadilan, yang memiliki kepastian hukum tetapi membutuhkan waktu yang lama secara administratif (Dzulfikar et al., 2023). Tujuannya adalah untuk membantu kedua pihak mencapai kesepakatan secara sukarela, berdasarkan berbagai definisi mediasi yang telah diberikan oleh para ahli, peraturan perundang-undangan, dan model praktiknya. Mediator tidak dapat menyelesaikan sengketa. Sebaliknya, mereka berkonsentrasi pada mengeksplorasi kepentingan bersama dan menemukan solusi yang saling menguntungkan.

Komponen-komponen mediasi adalah : (Aris Prio Agus Santoso, 2023).

1. Penyelesaian sengketa secara sukarela

2. Intervensi atau bantuan oleh pihak ketiga yang tidak memihak
3. Pengambilan keputusan secara bersamaan oleh para pihak
4. Dilaksanakan dengan partisipasi aktif dari semua pihak yang terlibat dalam sengketa, terutama mediator

Salah satu alasan yang mendorong para pihak untuk melakukan mediasi adalah alasan kekuatan mediasi. Para pihak yang bersengketa menyukai mediasi karena efektif, singkat, dan murah. Ini juga yang memberikan nilai lebih dalam mediasi (Salinding, 2013). Mediasi didasarkan pada beberapa prinsip dasar, nilai, dan asas filosofis. Menurut David Spencer dan Michael Brogan, ada lima prinsip dasar yang merujuk pandangan Ruth Carlton. Untuk memastikan bahwa mereka menjalankan mediasi dengan benar, mediator harus mengetahui kerangka filosofis yang melatarbelakangi lahirnya struktur mediasi (Saputra, 2008).

Kelima prinsip yang disebut sebagai lima dasar filsafat mediasi adalah : (Salinding, 2013).

1. Prinsip pertama mediasi adalah kerahasiaan atau (*confidentiality*). Kerahasiaan ini berarti bahwa hanya pihak dan mediator yang menghadiri proses mediasi, sedangkan pihak lain tidak diperbolehkan. Hanya pihak pihak yang mengetahui apa yang dibicarakan dalam proses.
2. Prinsip kedua, sukarela (*volunteer*). Konsekuensinya, upaya pilihan penyelesaian sengketa melalui mediasi tergantung pada persetujuan kedua belah pihak. Hal ini dapat dilihat dari fakta

bahwa hasil mediasi memiliki kekuatan mengikat berdasarkan Pasal 1338 KUHPerdara. Oleh karena itu, pilihan mediasi pada dasarnya tunduk pada keputusan bebas para pihak yang bersengketa. Mediasi tidak dapat dilakukan jika hanya satu pihak yang menginginkannya. Tidak ada paksaan bagi para pihak untuk menyelesaikan sengketa mereka melalui mediasi karena konsep sukarela dalam proses mediasi juga mengacu pada kesepakatan penyelesaian.

3. Prinsip ketiga, pemberdayaan atau (*empowerment*). Prinsip ini didasarkan pada gagasan bahwa individu yang ingin melakukan mediasi memiliki kemampuan untuk menyelesaikan masalah mereka sendiri dan mencapai kesepakatan yang mereka inginkan.
4. Prinsip keempat, netralitas (*neutrality*). Dalam proses mediasi, peran mediator hanyalah untuk membantu prosesnya berjalan, dan para pihak yang bersengketa tetap memiliki substansi. Mediator hanyalah berwenang untuk menentukan apakah proses berjalan atau tidak.
5. Prinsip kelima, solusi yang unik (*a unique solution*). Solusi yang dihasilkan dari proses mediasi mungkin lebih sesuai dengan keinginan kedua belah pihak karena hasil dari proses kreatif daripada standar hukum. Ini terkait erat dengan gagasan pemberdayaan masing-masing pihak.

Karakter dan keberhasilan proses mediasi juga sangat bergantung pada pelaksanaannya sesuai dengan prinsip-prinsip dasar yang menjadi landasan filosofis dan operasionalnya. Prinsip-prinsip ini memandu proses mediasi untuk mencapai tujuan utamanya, yaitu menyelesaikan sengketa secara adil, efisien, dan berkelanjutan, serta memberikan pedoman bagi mediator dalam memfasilitasi komunikasi antar pihak.

2. Mediasi dalam Konteks Sengketa Pertanahan

Dalam konteks sengketa pertanahan, mediasi sangat penting sebagai alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Sengketa pertanahan yang diselesaikan di pengadilan seringkali menimbulkan masalah seperti waktu yang terlalu lama dan biaya yang tidak terkontrol, serta menghasilkan putusan yang bersifat "kalah-menang" yang tidak memuaskan kedua belah pihak (Kurniati, 2016). Oleh karena itu, mediasi yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dan diatur lebih lanjut oleh Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tampak menjadi pendekatan penyelesaian yang menguntungkan. Relevansi mediasi semakin diperkuat oleh fakta bahwa sengketa lahan seringkali mencakup berbagai aspek, termasuk hukum, sosial, historis, dan emosional. Selain itu, Peraturan Kepala BPN No. 11 Tahun 2016 menetapkan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) memiliki wewenang khusus untuk memfasilitasi mediasi dalam penanganan sengketa pertanahan.

Sengketa pertanahan harus segera diselesaikan karena merupakan masalah yang sangat kompleks dan tersembunyi. Menurut Bernard Limbong, sengketa dan konflik pertanahan meningkat baik secara kualitas maupun jumlah, karena luas tanah yang tetap seiring dengan jumlah penduduk yang memerlukan tanah untuk memenuhi kebutuhannya. Semua bagian bangsa sangat memperhatikan meningkatnya sengketa pertanahan (Kelmaskosu, 2024). Hal ini disebabkan oleh luas tanah yang tetap seiring dengan peningkatan jumlah penduduk yang membutuhkan tanah untuk memenuhi kebutuhannya. Jumlah sengketa pertanahan yang meningkat jelas menjadi perhatian penting bagi semua bagian bangsa. Selain dinamika yang meningkat dalam jumlah kasus, sengketa pertanahan memiliki ciri khas yang membedakannya dari perselisihan hukum lainnya dan mendorong kebutuhan akan metode penyelesaian khusus seperti mediasi. Sebagai contoh, menurut Qadari (2022) yang dikutip dari Maria S.W. Sumardjono menegaskan, "kasus-kasus yang menyangkut masalah pertanahan tidak pernah berhenti, pada kenyataannya, mereka cenderung tumbuh dalam kompleksitas dan kuantitas sejalan dengan perkembangan ekonomi, sosial, dan politik." Secara umum, sengketa tanah adalah perselisihan hak atas tanah yang digunakan untuk aktivitas pertanian, perkebunan, atau tambang antara pemilik tanah dan pihak pemerintah dan swasta yang terlibat dalam pengelolaan lahan.

Berikut karakteristik sengketa pertanahan lainnya :

1. Dimensi Multidimensional: Sengketa pertanahan tidak hanya tentang bagaimana seseorang memiliki tanah secara hukum, tetapi juga melibatkan hubungan pribadi dan emosi yang kuat. Ini karena tanah memiliki nilai sosial dan historis bagi individu dan masyarakat serta merupakan kebutuhan dasar. Oleh karena itu, penyelesaian sengketa tanah memerlukan pendekatan yang terpadu untuk mencapai keadilan yang lebih komprehensif (Mutmainna, 2024).
2. Nilai Taruhan Tinggi: Sengketa pertanahan sering memiliki nilai taruhan ekonomi dan sosial yang tinggi. Tanah dianggap berharga dan merupakan komponen penting dalam pembangunan negara. Sengketa mengenai kepemilikan, batas, dan hak guna tanah menjadi semakin umum seiring dengan peningkatan pembangunan dan perubahan penggunaan lahan (Ningsih et al., 2025).
3. Kompleksitas Bukti: Bukti surat adalah bukti yang kuat dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Namun, masalah yang lebih kompleks muncul karena masalah penting tentang kepastian keputusan pengadilan (Mutmainna, 2024).
4. Bersinggungan dengan Kepentingan Publik/Kebijakan Pemerintah: Sengketa pertanahan seringkali dikaitkan dengan kebijakan pemerintah dan kepentingan publik. Proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah contohnya. Dibandingkan dengan hukum perdata, prosedur ini diatur secara berbeda dalam

peraturan perundang-undangan, yang dapat menyebabkan sengketa jika tidak tercapai kesepakatan antara pihak-pihak terkait atau tidak ada ikatan hukum (Fitri et al., 2021).

5. Potensi Berlarut-larut: Sengketa pertanahan sangat mungkin berkembang. Mediasi adalah metode penyelesaian sengketa tanah yang lebih cepat dan murah daripada litigasi, yang seringkali memakan waktu dan biaya yang besar (Ningsih et al., 2025). Kompleksitas proses litigasi mencakup langkah-langkah pembuktian, tugas hakim, dan konsekuensi sosial yang ditimbulkan, yang semuanya berkontribusi pada kemungkinan sengketa yang berlanjut (Mutmainna, 2024).

Karena sengketa pertanahan memiliki banyak aspek, membutuhkan banyak bukti, bernilai taruhan tinggi, dan berpotensi berlarut-larut, mediasi adalah metode penyelesaian yang sangat baik dibandingkan dengan jalur litigasi. Ini adalah keuntungan yang sangat penting dalam upaya untuk mencapai penyelesaian sengketa tanah yang lebih komprehensif dan berkelanjutan yang menguntungkan semua pihak yang terlibat.

Mediasi memberikan stabilitas dan kepastian hukum melalui asas *Pacta Sunt Servanda*, yang merupakan keuntungan utamanya. Dasar ini mewajibkan semua pihak untuk menghormati perjanjian, yang memberikan kepastian hukum yang kuat untuk investasi dan pembangunan di daerah. Dengan menghormati apa yang telah disepakati

dalam penyelesaian sengketa lahan, kemungkinan konflik lanjutan berkurang dan negosiasi menjadi lebih baik. Secara efektif, mediasi mendorong para pihak untuk mempertimbangkan peluang negosiasi sebelum proses pengadilan formal.

Mediasi juga membantu mempertahankan hubungan sosial yang harmonis dan memenuhi kebutuhan dan keinginan semua pihak yang terlibat. Proses mediasi lebih informal daripada proses peradilan, mengutamakan musyawarah dan pembicaraan terbuka daripada konfrontasi, yang seringkali menyebabkan konflik berkepanjangan selama litigasi. Pihak yang bersengketa memiliki kesempatan lebih besar untuk memahami kepentingan satu sama lain melalui komunikasi yang lebih terbuka. Ini membantu kedua belah pihak mencapai kesepakatan yang lebih menguntungkan bagi masing-masing. Pendekatan yang didasarkan pada kearifan lokal sangat membantu dalam mengurangi kemungkinan konflik lanjutan; pendekatan ini memungkinkan proses mediasi kekeluargaan untuk memperbaiki hubungan antar pihak (Ningsih et al., 2025). Mediasi juga terbukti sangat efektif untuk menghemat waktu dan uang. Mediasi biasanya lebih murah dan lebih cepat daripada litigasi karena tidak memerlukan biaya tinggi untuk administrasi pengadilan, biaya pengacara, dan biaya lain yang terkait dengan persidangan. Nilai efisiensi ini sangat penting bagi masyarakat kecil atau kelompok rentan, yang sering mengalami kesulitan mendapatkan keadilan karena keterbatasan keuangan (Ningsih et al., 2025). Selain itu, teknik mediasi

membantu penyelesaian sengketa karena mencegah permusuhan dan memungkinkan kedua belah pihak menyajikan bukti tanpa mempertimbangkan keuntungan sepihak (Dzulfikar et al., 2023). Oleh karena itu, Seluruh masyarakat bertanggung jawab untuk mengelola, menyelidiki, dan menangani kasus pertanahan dengan metode mediasi yang tepat. Metode ini secara signifikan membantu Badan Pertanahan Nasional dalam menyelesaikan kasus pertanahan (Hajati et al., 2014).

Meskipun memiliki banyak keuntungan besar dalam penyelesaian sengketa pertanahan, implementasi mediasi juga menghadapi banyak tantangan dan hambatan. Untuk mengidentifikasi area perbaikan dan mengoptimalkan peran mediasi untuk mencapai resolusi konflik yang lebih baik dan berkelanjutan, penting untuk memahami hambatan-hambatan ini. Berikut adalah tantangan dan hambatan yang dihadapi tersebut :

1. Bergantung pada Niat Baik Para Pihak (*Good Faith*) :

Proses mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa sangat bergantung pada niat baik para pihak yang bersengketa. Tanpa niat baik, sulit mencapai kesepakatan karena pihak yang tidak beritikad baik dapat melakukan tindakan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 (Sinaga & Diani, 2023). Jika para pihak mencapai kata sepakat dalam perjanjian tertulis maka mediasi berhasil, jika tidak, para pihak

memiliki hak untuk mengajukan sengketa ke pengadilan (Rosiana, 2022).

2. Ketiadaan Sanksi langsung dari Hukum (Tanpa Penguatan) :

Meskipun mediasi pertanahan dianggap sebagai cara yang lebih cepat dan efektif daripada litigasi, tidak ada sanksi hukum langsung atau penguatan yang tegas, yang menghambat pelaksanaan hasil mediasi secara efektif (Ningsih et al., 2025). Sifat kesepakatan tidak selalu mengikat secara hukum tanpa penguatan tambahan. Karena hasil mediasi seringkali tidak memiliki kekuatan eksekutorial layaknya putusan pengadilan, partisipasi aktif para pihak menjadi penting, dan tidak adanya sanksi dapat menghalangi salah satu pihak untuk mencapai kesepakatan. Akibatnya, perbaikan regulasi dan infrastruktur mediasi diperlukan untuk membuatnya lebih efektif dalam penyelesaian sengketa tanah (Arif, 2025).

3. Ketidakseimbangan Kekuatan (*Power Imbalance*) :

Mediasi pertanahan sangat sulit untuk mengatasi ketidakseimbangan kekuatan antara pihak yang bersengketa. Dalam banyak kasus sengketa tanah, satu pihak mungkin memiliki keunggulan finansial, pengetahuan hukum, atau akses ke sumber daya. Ketidakseimbangan seperti ini dapat mengganggu kemampuan pihak yang lebih lemah untuk bernegosiasi dan mempertahankan kepentingannya dalam proses mediasi. Ini dapat

menyebabkan hasil yang tidak seimbang atau tidak adil. Untuk memastikan bahwa semua pihak memiliki kesempatan yang setara untuk didengar dan berpartisipasi dalam proses mediasi yang efektif, mediator harus secara aktif mengidentifikasi dan mengelola dinamika kekuasaan ini (Ningsih et al., 2025).

4. Kualitas dan Kemampuan Mediator :

Kualitas dan kemampuan mediator adalah permasalahan dalam mediasi pertanahan. Mediator yang "berkualitas" dan memiliki "kompetensi" yang cukup sangat penting untuk keberhasilan mediasi. Kesepakatan yang adil dan berkelanjutan dapat terhambat oleh mediator yang tidak dapat berkomunikasi, bernegosiasi, atau memahami hukum pertanahan dengan baik. Oleh karena itu, sangat penting bahwa mediator memiliki pelatihan yang memadai dan pengalaman yang relevan dalam menangani sengketa tanah. Ini akan memungkinkan mereka untuk membantu kedua belah pihak mencapai kesepakatan yang saling menguntungkan (Ningsih et al., 2025).

5. Legalitas dan Pelaksanaan Kesepakatan (Khusus Pertanahan) :

Meskipun mediasi pertanahan menawarkan penyelesaian sengketa yang lebih cepat dan efektif daripada litigasi, ia menghadapi beberapa masalah yang berkaitan dengan legalitas dan implementasi kesepakatan yang dicapai (Ningsih et al., 2025). Sangat sulit untuk melaksanakan kesepakatan. Kesepakatan yang

dibuat melalui mediasi seringkali tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara langsung kecuali jika disahkan oleh pengadilan atau dibuat dalam bentuk akta notaris (Sukma & Aminah, 2024). Jika salah satu pihak tidak mematuhi, hal ini dapat mengganggu penegakan kesepakatan. Oleh karena itu, untuk menjamin keberhasilan dan keamanan hukum dalam penyelesaian sengketa pertanahan, sangat penting untuk memastikan bahwa kesepakatan mediasi legal melalui proses hukum yang tepat.

3. Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan sangat penting untuk penyelesaian sengketa tanah di Indonesia. Salah satu prioritas utama adalah untuk memberikan "kepastian hukum bagi Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakan Kewenangan Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan bagi masyarakat yang mengalami permasalahan hukum di bidang pertanahan." Peraturan ini menegaskan otoritas BPN untuk menangani konflik pertanahan baik melalui jalur litigasi (Pengadilan Umum dan PTUN) maupun non-litigasi atau di luar peradilan (Mangare et al., 2024). Selain itu, peraturan ini sangat penting untuk efektivitas penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi, di mana "mediator pada

proses mediasi penyelesaian sengketa tanah diemban langsung oleh Kasi Pengendalian dan Penanganan Sengketa, yang kewenangan tersebut merupakan tugas dan fungsi yang melekat pada jabatannya” (Arizki, 2022). Dengan peraturan ini, diharapkan keadilan dan kepastian hukum dapat dicapai melalui penyelesaian sengketa pertanahan yang lebih cepat dan efektif.

Menurut Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, ada tiga kategori utama kasus pertanahan: sengketa, konflik, dan perkara pertanahan. Selanjutnya, sengketa adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat, dan atau persepsi antara individu dan atau badan hukum (privat atau publik) mengenai status penguasaan, kepemilikan, atau penggunaan, atau pemanfaatan bidang tanah tertentu. Sebaliknya, konflik adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat, dan atau persepsi antara warga atau kelompok masyarakat dan dengan badan hukum (privat atau publik), masyarakat dengan masyarakat memiliki hubungan dengan badan hukum (Kurniati, 2016). Kemudian, Perkara pertanahan adalah perselisihan pertanahan yang diselesaikan oleh lembaga peradilan. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, seperti yang diubah oleh Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan juga mengandung ketentuan ini.

BPN menggunakan kategori-kategori ini untuk menentukan mekanisme penyelesaian yang sesuai dengan bunyi pasal. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020, Pasal 1 angka 2, mendefinisikan sengketa pertanahan sebagai berikut:

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

Definisi ini mencakup berbagai jenis permasalahan tanah yang berhubungan dengan berbagai subjek hukum. Karena sengketa tanah adalah "permasalahan hukum" yang sering terjadi di masyarakat dan berdampak luas, yang memerlukan pengaturan yang jelas dan terorganisir, peraturan ini sangat penting (Intariani et al., 2023).

Selanjutnya, Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 juga mendefinisikan Konflik Pertanahan, berdasarkan Pasal 1 angka 3, Konflik Pertanahan yang berbunyi:

“Konflik Pertanahan yang selanjutnya disebut Konflik adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas”.

Konflik pertanahan berbeda dengan sengketa karena melibatkan banyak pihak atau kelompok masyarakat dan berpotensi menimbulkan konflik sosial atau mengganggu stabilitas keamanan. Sumber masalahnya dapat sangat kompleks, termasuk tumpang tindih kebijakan, tradisi, atau sejarah. Dalam hal Pertanahan ini juga, Permen ini Pasal 1 angka 4 menyatakan:

“Perkara Pertanahan yang selanjutnya disebut Perkara adalah perselisihan tanah yang penanganan dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan”.

Ini secara khusus mencakup masalah pertanahan yang telah diajukan dan sedang dalam proses peradilan di pengadilan, baik pidana maupun perdata, yang menuntut putusan hukum resmi.

Berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan, serta Petunjuk Teknis Nomor 05/JUKNIS/D.V/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi, Badan Pertanahan Nasional telah mencanangkan penyelesaian sengketa pertanahan di seluruh wilayah Republik Indonesia melalui mekanisme mediasi. Sebagaimana diatur dalam Pasal 345 Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 3 Tahun 2006, Deputy Bidang Pengkajian dan Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan Badan Pertanahan Nasional RI bertanggung jawab untuk melaksanakan penyelesaian masalah, sengketa, dan konflik pertanahan alternatif melalui mediasi, fasilitasi, dan lain-lain (Kurniati, 2016).

Penanganan awal untuk kasus pertanahan oleh BPN terdiri dari beberapa mekanisme berikut : (Rosiana, 2022).

1. Penerimaan pengaduan: Pihak yang bersengketa melaporkan masalah mereka ke Kantor Pertanahan.
2. Disposisi: Kepala Kantor Pertanahan memberi tahu pejabat terkait tentang pengaduan tersebut.
3. Verifikasi dan Klarifikasi: Pengaduan divalidasi dan diklarifikasi

untuk memastikan bahwa itu akurat dan detail.

4. Penilaian Kasus: Langkah selanjutnya diputuskan melalui penilaian kasus.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan membagi penanganan kasus pertanahan ke dalam beberapa tahapan utama yang sistematis, yang mencakup mekanisme awal yang disebutkan di atas sebagaimana rincian dari isi pasal-pasal terkait :

1. Untuk penerimaan pengaduan konsepnya pada Pasal 3 ayat (1) dan (2):

(1) Dalam rangka Penanganan dan Penyelesaian Kasus, Kementerian menerima Pengaduan yang berasal dari:

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

(2) Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima melalui loket penerimaan surat Pengaduan, loket penerimaan Pengaduan secara langsung dan penerimaan Pengaduan melalui media daring yang diselenggarakan oleh Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan.

2. Untuk disposisi tidak spesifik dijelaskan pada Permen ATR/BPN No. 21 tahun 2020, Meskipun tidak ada pasal khusus yang mengatur hal tersebut, peraturan ini mencakup tugas dan fungsi Kepala Kantor Pertanahan dalam pengelolaan pengaduan dan

penyelesaian sengketa, termasuk komunikasi internal untuk memberikan pejabat terkait dengan informasi terkait pengaduan.

3. Untuk konsep verifikasi dan klarifikasi terdapat pada pasal 15 ayat (1):

(1) Gelar akhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf f dilakukan untuk mengambil keputusan Penyelesaian Kasus yang akan dilakukan oleh Menteri, Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan.

4. Untuk penilaian kasus tidak spesifik disebutkan, namun konsepnya terdapat pada:

- 1) Pasal 4 ayat (3);

(3) Dalam hal berdasarkan hasil kajian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bukan Kasus yang merupakan kewenangan Ditjen VII atau Bidang V atau Seksi V, Pengaduan diteruskan kepada unit kerja yang terkait atau instansi yang berwenang dengan tembusan kepada pengadu.

- 2) Pasal 11 ayat (3);

(3) Ekspos hasil Penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertujuan untuk:

- a. evaluasi dan pemecahan masalah yang dihadapi dalam Penanganan dan Penyelesaian Kasus;
- b. mengetahui kemajuan Penanganan Kasus yang dicapai;
- c. menentukan rencana tindakan lebih lanjut;
- d. memastikan kesesuaian hal-hal yang menjadi Pengaduan dengan bukti fakta yang diperoleh dari Penelitian;
- e. menentukan ketentuan hukum/perundang-undangan yang digunakan;
- f. melakukan koordinasi dengan instansi/lembaga atau pihak terkait dalam hal Kasus yang ditangani menyangkut kewenangan dan/atau kepentingan

instansi/lembaga atau pihak lain dalam hal diperlukan;

- g. memastikan Penyelesaian sesuai target yang ditetapkan;
- h. menentukan keputusan Penyelesaian atas Kasus yang ditangani; dan
- i. mengembangkan rencana dan sasaran Penanganan jika masih diperlukan atau untuk menggelar Rapat Koordinasi dalam hal diperlukan.

3) Pasal 27 ayat (1) dan (2);

(1) Setiap Perkara menyangkut Sengketa kepemilikan tanah yang melibatkan Kementerian, Kantor Wilayah dan/atau Kantor Pertanahan sebagai pihak, wajib dicatat pada buku tanah dan dalam daftar umum lainnya serta dientri dalam sistem informasi Penanganan Kasus.

(2) Setiap Perkara menyangkut Sengketa kepemilikan tanah yang tidak melibatkan Kementerian, Kantor Wilayah dan/atau Kantor Pertanahan sebagai pihak, atas permohonan pihak dalam Perkara dan/atau pemberitahuan pengadilan wajib dicatat pada buku tanah dan dalam daftar umum lainnya.

Konflik pertanahan dan sengketa yang terjadi di berbagai wilayah Indonesia menimbulkan berbagai masalah, tergantung pada subjek dan objeknya. Sengketa atau konflik pertanahan terjadi ketika dua atau lebih kelompok memperebutkan kepentingannya atas hal yang sama, seperti tanah dan objek lain yang terkait dengan tanah, air, tumbuhan, dan tambang. Secara mikro, sumber konflik dapat berasal dari perbedaan atau ketidaksesuaian kepentingan ekonomi yang terlihat pada perbedaan struktur pemilikan dan penguasaan tanah, perbedaan atau konflik nilai (budaya), interpretasi yang berbeda tentang informasi, data, atau gambaran objektif situasi pertanahan setempat (Qadari, 2022).

Maria S.W. Sumardjono mengatakan bahwa sengketa pertanahan dapat dibagi menjadi lima kategori: (Kurniati, 2016).

1. Kasus-kasus yang berkaitan dengan penggarapan tanah perkebunan dan kehutanan oleh rakyat;
2. Kasus-kasus yang berkaitan dengan pelanggaran aturan landreform;
3. Kasus-kasus yang berkaitan dengan proses penyediaan tanah untuk pembangunan;
4. Sengketa perdata tentang permasalahan tanah;
5. Sengketa tentang tanah ulayat.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999, sengketa pertanahan adalah perbedaan pendapat mengenai:

- a. Keabsahan suatu hak,
- b. Pemberian hak atas tanah,
- c. Pendaftaran hak atas tanah beserta peralihannya dan penerbitan tanda bukti haknya, baik antara pihak-pihak yang berkepentingan maupun antara mereka dengan instansi di lingkungan Badan Pertanahan.

Berdasarkan Pasal 1 angka (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020, sengketa pertanahan adalah perselisihan tanah antara individu, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Dengan demikian, sengketa pertanahan pada hakikatnya merupakan konflik kepentingan yang muncul akibat ketidaksesuaian antara aspek yuridis dan kondisi faktual di lapangan. Secara umum, penyebab sengketa pertanahan dapat bersumber

dari perbedaan kepentingan, kesalahan administrasi, dan kurangnya kepastian hukum dalam penguasaan tanah. Seperti yang ditunjukkan oleh berbagai karakteristik, tipologi, dan penyebab sengketa pertanahan yang telah diuraikan di atas, menangani masalah ini membutuhkan pendekatan yang melibatkan berbagai aspek dan melibatkan pendekatan yang luas.

Mediasi dapat membantu kedua belah pihak mencapai kesepakatan damai yang permanen dan berkelanjutan karena penyelesaian sengketa melalui mediasi menempatkan kedua belah pihak pada posisi yang sama, dengan tidak ada pihak yang menang atau dikalahkan. Mediator tidak memiliki otoritas untuk membuat keputusan, tetapi para pihak yang bersengketa proaktif dan memiliki otoritas penuh dalam pengambilan keputusan (Kurniati, 2016). Mediator memiliki kebebasan untuk memberikan penyelesaian terbaik melalui cara yang tidak dapat dilakukan oleh pengadilan (Putra, 2021). Mediasi dalam penyelesaian sengketa tanah memiliki keunggulan karena dapat memenuhi kebutuhan dan kepentingan semua pihak yang terlibat dan menjaga hubungan sosial tetap harmonis. Mediasi juga dapat dilakukan secara rahasia, yang penting untuk menjaga privasi dan mengurangi tekanan sosial (Ningsih et al., 2025).

Beberapa keunggulan utama mediasi dalam penyelesaian sengketa, terutama sengketa pertanahan, adalah sebagai berikut: (Kurniati, 2016).

1. Diharapkan mediasi dapat menyelesaikan sengketa secara cepat dan murah dibandingkan dengan membawa sengketa ke pengadilan.

2. Mediasi akan memfokuskan perhatian para pihak pada kepentingan mereka secara nyata dan kebutuhan emosi atau psikologis mereka, sehingga bukan hanya tertuju pada hak-hak hukumnya.
3. Mediasi memberikan kesempatan kepada para pihak untuk berpartisipasi secara langsung dan secara informal dalam penyelesaian perselisihan secara langsung dan tidak langsung.
4. Mediasi memberikan para pihak kemampuan untuk melakukan kontrol terhadap proses dan hasilnya.
5. Mediasi dapat mengubah hasil litigasi dan arbitrase yang sulit diprediksi melalui consensus.
6. Mediasi dapat memberikan hasil yang dapat diuji dan membantu para pihak yang bersengketa lebih memahami satu sama lain karena mereka adalah pihak yang membuat keputusan.
7. Mediasi dapat menghilangkan ketidaksepakatan atau ketidaksepakatan yang biasanya mengiringi keputusan memaksa yang dibuat oleh hakim di pengadilan atau arbiter di lembaga arbitrase.

Berdasarkan berbagai keunggulan tersebut, mediasi jelas merupakan metode penyelesaian sengketa yang sangat prospektif, terutama untuk kasus pertanahan yang kompleks, karena kemampuan untuk mencapai solusi yang menyeluruh dan berkesinambungan. Landasan teoritis tentang mediasi telah dibangun dengan baik setelah memahami konsep dasar, model, prinsip, dan peran mediasi dalam sengketa pertanahan berdasarkan

Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020. Tetapi keberhasilan mediasi bergantung pada praktik dan teori yang ada. Oleh karena itu, bab berikutnya akan membahas analisis implementasi kebijakan secara keseluruhan.

B. Tinjauan Umum Tentang Analisis Implementasi Kebijakan dan Kerangka Analisis Implementasi Mediasi dalam Sengketa Pertanahan Berdasarkan Prinsip-prinsip Hukum Utama

1. Konsep Implementasi Kebijakan/Hukum

Dalam siklus kebijakan publik, implementasi kebijakan adalah tahapan penting di mana kebijakan yang telah ditetapkan mulai diterapkan dan dijalankann untuk mencapai tujuan. Menurut Sitomurang keberadaan implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat luas, meliputi bagaimana implementasi ditempatkan sebagai alat administasi hukum dan juga sekaligus dipandang sebagai fenomena kompleks sebuah proses atau hasil dari kebijakan. Situmorang juga menegaskan bahwa implementasi kebijakan adalah satu dari sekian banyak tahap kebijakan publik, sekaligus menjadi variabel terpenting yang memiliki pengaruh sangat besar terhadap keberhasilan kebijakan terkait penyelesaian isu-isu publik (Amanda, 2020). Setelah diberikan pengarahan yang sah dari suatu kebijakan, aktivitas yang dikenal sebagai implementasi kebijakan mencakup upaya mengelola input untuk menghasilkan output atau hasil bagi masyarakat.

Model konseptual untuk model proses implementasi telah dikembangkan dan diuji dalam berbagai bidang. Baik pendekatan top-

down maupun bottom-up adalah dua pendekatan yang paling populer. Carl Van Horn dan Donald Van Meter serta Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier telah melakukan studi yang menggambarkan pada saat ini. Pendekatan implementasi kebijakan dengan lokus dan fokus yang lebih kompleks sebagai proses dinamis adalah fokus generasi ketiga (Akib, 2010). Pendekatan top down terutama menekankan ketersediaan unit pelaksana (birokrasi), standar pelaksanaan, otoritas, dan koordinasi. Pendekatan bottom-up memberikan dasar untuk pemahaman kebijakan publik secara keseluruhan dengan menekankan metode yang digunakan oleh pelaksana saat menentukan tujuan yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik. Dengan model top-down, masyarakat hanyalah target grup kebijakan dan berpartisipasi dalam gerakan atau mobilitas. Misalnya, pendekatan top-down dapat dianggap sebagai pendekatan yang mendominasi studi implementasi kebijakan pada awalnya, tetapi pengikut pendekatan ini kemudian berkembang menjadi pendekatan bottom-up. Pendekatan bottom-up, di sisi lain, lebih menekankan pelaksanaan kebijakan yang dibuat melalui pemberdayaan masyarakat atau partisipasi masyarakat setempat. Menurut asumsi ini, hanya warga setempat yang dapat memahami masalah dan persoalan yang terjadi di tingkat daerah (Sitorus, 2007).

Dengan mempertanyakan komponen apa yang mendukung dan menghambat keberhasilan implementasi kebijakan, Edwards III memperkenalkan pendekatan masalah implementasi. Berdasarkan

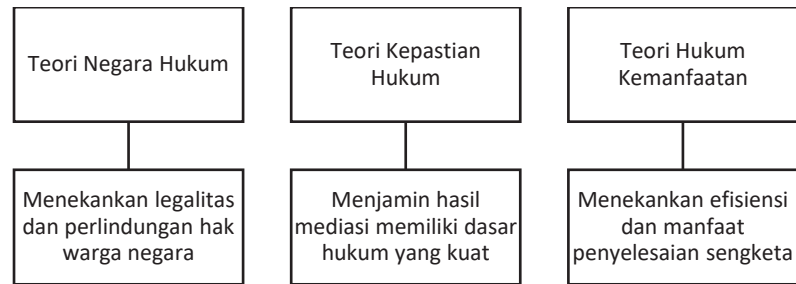
pertanyaan retorik tersebut, empat hal diidentifikasi sebagai masalah dan prakondisi bagi keberhasilan proses implementasi. Faktor-faktor nya adalah komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana, dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Untuk menjalankan suatu kebijakan, empat komponen ini harus ada (Akib, 2010). Untuk faktor-faktor penghambat nya adalah keterbatasan sumber daya sebagai hambatan utama yang sering menghalangi implementasi kebijakan. Sumber daya yang dimaksud mencakup infrastruktur, sumber daya manusia, dan anggaran yang diperlukan untuk mendukung proses perencanaan strategis. Sumber daya yang tidak memadai sering kali menyebabkan perencanaan yang buruk, dan tim penyusun tidak dapat memeriksa masalah strategis yang relevan. Selain itu, kendala utama bagi sumber daya manusia adalah kurangnya pemahaman teknis dan kebijakan perencanaan strategis (Indah, et al., 2024).

Kerangka analisis yang kuat untuk memahami dinamika pelaksanaan kebijakan terdapat dalam pembahasan implementasi kebijakan. Namun, dalam konteks penggunaan mediasi dalam sengketa pertanahan, memahami "bagaimana" kebijakan diterapkan tidak mungkin dicapai tanpa mempertimbangkan "mengapa" kebijakan tersebut dibuat dan "apa" yang ingin dicapai dari sudut pandang hukum fundamental. Oleh karena itu, bagian berikutnya akan membahas prinsip-prinsip hukum utama, seperti Teori Negara Hukum, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan Hukum. Prinsip-prinsip ini berfungsi sebagai landasan filosofis dan

standar penting untuk menilai seberapa efektif proses mediasi sengketa pertanahan.

2. Prinsip-prinsip Hukum Utama sebagai Landasan Analisis

Implementasi Mediasi



Gambar 2.1 Kerangka Teori Penelitian

a. Teori Negara Hukum

Dalam konteks hukum, analisis implementasi kebijakan tidak semata-mata berhenti pada aspek prosedural dan faktor pelaksana. Ia harus selalu didasarkan pada dan diukur dari prinsip-prinsip hukum fundamental yang menjadi tujuan dan cita-cita suatu negara hukum. Namun, filsafat hukum menyelidiki konsep dasar dan prinsip-prinsip hukum, yang merupakan representasi moral. Kedua hal ini diperlukan dalam: (1) membuat argumen yang dibuat oleh pihak-pihak yang memiliki hubungan hukum atau bersengketa; (2). dasar pemikiran yang digunakan oleh lembaga legislatif, eksekutif, dan yudisial untuk membuat keputusan; (3). Konsep hukum didasarkan pada landasan. Yang pertama dan kedua bersifat praktis dan merupakan kebutuhan sehari-hari, sedangkan yang ketiga dan keempat tidak terkait dengan aktivitas sehari-hari.

Sebaliknya, para pihak yang berselisih mungkin membangun ide baru dengan menggunakan pemikiran filosofis (Peter Mahmud Marzuki, 2022). Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah Negara Hukum."

Ini menunjukkan bahwa bangsa Indonesia menggunakan hukum sebagai standar atau pedoman dalam hubungan nasional. Ini berarti bahwa setiap tindakan, tindakan, dan tingkah laku yang dilakukan oleh penegak hukum, aparat negara, dan masyarakat harus didasarkan pada hukum yang berlaku dan tidak boleh melanggarnya. Para pengambil keputusan menggunakan hukum sebagai dasar untuk membuat keputusan dan kebijakan, sehingga mereka tidak bisa bertindak sewenang-wenang. Setiap pejabat negara menggunakan hukum sebagai landasan. Nilai ini sesuai dengan konsep negara hukum Indonesia (Remaja, 2014).

Menurut John Locke, kegunaan negara adalah untuk mempertahankan hak-hak alamiah, yaitu hak hidup, kebebasan, dan hak milik yang telah ada selama status naturalis (Peter Mahmud Marzuki, 2022). Hans Kelsen juga berpendapat bahwa negara hukum yang juga demokratis harus memenuhi minimal empat syarat *rechtsstaat*. Pertama, negara yang memiliki konstitusi yang kuat; kedua, negara yang membuat orang bertanggung jawab atas kebijakan mereka; ketiga, negara yang memiliki peradilan

administrasi dan kehakiman yang independen; dan keempat, negara yang melindungi hak asasi manusia (Aswandi & Roisah, 2019).

H.L.A. Hart mengatakan bahwa *minimum content of natural law* memberikan dasar bagi manusia untuk mematuhi aturan yang dibuat oleh manusia untuk bertahan hidup dalam masyarakat. Menurut Hart, unsur terkecil dari hukum alam juga memberikan alasan bagi anggota masyarakat untuk bekerja sama dan menciptakan aturan untuk mempertahankan kehidupan bermasyarakat. Hart menyatakan bahwa nalar sangat penting untuk kelangsungan hidup masyarakat. Menurut pandangan ini, yang disebut moral dalam kerangka pikir Hart adalah nalar yang didasarkan pada unsur-unsur terkecil dari hukum alam sehingga seseorang tidak melanggar aturan yang dibuat oleh masyarakat untuk menjaga kelangsungan hidupnya. Dalam diskusi tentang hal ini, Hart memulai dengan mengatakan bahwa membuat aturan yang isinya menghormati pribadi orang, kekayaan, dan janji-janji yang diperlukan dalam kehidupan sosial adalah sesuatu yang sederhana dan jelas menguntungkan bagi semua orang. Hart menyebut aturan dasar tersebut sebagai *rule of recognition*. Menurut Hart, untuk menyatakan bahwa suatu aturan tertentu adalah valid, aturan tersebut harus dilacak sampai ke aturan dasar tersebut (Peter Mahmud Marzuki, 2022).

Teori negara hukum terkait dengan mediasi sengketa pertanahan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Teori ini mengatakan bahwa negara berusaha memastikan bahwa semua orang memiliki keadilan dan kepastian hukum melalui mekanisme penyelesaian sengketa alternatif. Tidak semua masalah harus diselesaikan melalui litigasi pengadilan dalam negara hukum. Oleh karena itu, Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa menetapkan mediasi di BPN sebagai metode non-litigasi. Tujuan mediasi adalah untuk mencapai penyelesaian sengketa yang adil dan berkepastian hukum, dan hasil kesepakatan akan memiliki kekuatan hukum setara dengan putusan pengadilan (Paramartha, 2018). Hal ini sejalan dengan prinsip kepastian hukum dalam negara hukum, yang menginginkan hukum bekerja dengan benar untuk mewujudkan tatanan masyarakat yang damai dan tertib. Teori negara hukum, sebagai pisau analisis, menekankan betapa efektifnya mediasi dalam mengatasi keterbatasan jalur litigasi, yang seringkali memakan waktu, mahal, dan kompleks, dan menempatkan pihak di sisi yang berlawanan (FERNANDA, 2021).

Para pihak dapat mencapai kesepakatan tanpa harus melalui proses hukum yang panjang melalui mediasi, yang menghasilkan hasil yang lebih menguntungkan dan proses yang lebih efisien (Rosiana, 2022). Namun demikian, untuk memenuhi idealisme

negara hukum, metode mediasi di BPN masih menghadapi beberapa tantangan yang harus diatasi. Kegagalan seperti ketidakkonsistenan dalam pelaksanaan mediasi yang melebihi batas waktu 30 hari atau ketidaklanjutan pendaftaran perjanjian perdamaian ke pengadilan dapat mengganggu tujuan kepastian hukum mediasi itu sendiri (FERNANDA, 2021).

Selain itu, banyak hambatan yang menghalangi mediasi sebagai metode yang adil dan efisien dalam bingkai negara hukum. Ini termasuk keterbatasan personel BPN, kurangnya kompetensi mediator, dan keengganan masyarakat karena kurangnya pemahaman. Oleh karena itu, lembaga pertanahan dan pemerintah daerah harus mendukung mediasi untuk mengikuti keputusan yang telah diputuskan (Ningsih et al., 2025).

Prinsip-prinsip negara hukum sangat penting untuk melaksanakan kebijakan publik oleh lembaga negara seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN). Sebagai bagian dari eksekutif, BPN harus selalu berada dalam koridor hukum saat menangani dan menyelesaikan kasus pertanahan, termasuk melalui mediasi seperti yang diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020. Ini berarti bahwa seluruh proses mediasi, mulai dari prosedur awal, peran mediator, hingga substansi kesepakatan yang dihasilkan, harus mencerminkan prinsip legalitas, transparansi, akuntabilitas, dan jaminan terhadap hak-hak fundamental para

pihak yang bersengketa.

b. Teori Kepastian Hukum

Kepastian berarti "ketentuan; ketetapan", kepastian hukum adalah perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negaranya. Soedikno Mertokusumo menganggap bahwa salah satu syarat penegakan hukum adalah kepastian hukum. Seperti yang dia katakan, "perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu"(Remaja, 2014). Oleh karena itu, kepastian hukum memiliki dua arti: pertama, aturan yang umum membuat orang tahu apa yang boleh dan tidak boleh mereka lakukan; dan kedua, memberi orang keamanan hukum dari kuasa pemerintah karena aturan yang umum membuat orang tahu apa yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap mereka (Peter Mahmud Marzuki, 2022).

Kepastian hukum merupakan jaminan bahwa hukum dijalankan sebagaimana mestinya, sehingga setiap orang dapat mengetahui hak dan kewajibannya. Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum memastikan bahwa keputusan hukum dapat ditegakkan dan hak seseorang dilindungi oleh negara. Dalam konteks mediasi sengketa pertanahan, kepastian hukum menjadi prinsip penting agar hasil mediasi menghasilkan

kesepakatan yang jelas mengenai status hukum tanah dan mencegah timbulnya sengketa baru di kemudian hari.

Teori kepastian hukum menjadi lensa penting untuk mengevaluasi kemampuan mediasi untuk mencapai hasil yang jelas, dapat diantisipasi, dan dapat diterapkan dalam sengketa tanah. Salah satu tujuan hukum adalah untuk mencapai keadilan dan memastikan prinsip persamaan di hadapan hukum tanpa diskriminasi (Dewanto et al., 2024). Prinsip ini diterapkan dalam bidang pertanahan melalui pendaftaran tanah dan penerbitan tanda bukti hak, yang dikenal sebagai sertifikat. Sertifikat menjamin kepemilikan dan kepastian tentang semua aspek hak atas tanah, seperti lokasi, batas, dan luasnya (Haspada, 2019). Dalam UUPA memungkinkan negara memberikan hak atas tanah sesuai peruntukannya, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sendiri dibuat untuk membuat hukum di bidang pertanahan lebih jelas dan terintegrasi (Dewanto et al., 2024).

Namun, idealisme kepastian hukum ini sering dirusak oleh kesulitan yang sering dihadapi saat menerapkan mediasi pertanahan. Peradilan biasa untuk sengketa tanah seringkali mahal, memakan waktu bertahun-tahun, dan tidak efisien, menyebabkan ketidakpuasan masyarakat dan upaya hukum yang berkepanjangan (Wijiatmawati, 2014). Mediasi tidak selalu memberikan jaminan kepastian hukum, meskipun menawarkan metode penyelesaian

sengketa yang lebih cepat, murah, dan efektif yang bertujuan untuk mencapai solusi yang menguntungkan bagi kedua belah pihak.

Selain itu, sengketa tanah yang timbul sebagai akibat dari proses penerbitan sertifikat yang salah, batas-batas yang tidak sesuai, kepemilikan sertifikat ganda, atau pemalsuan akta jual beli menunjukkan adanya masalah dalam administrasi pertanahan yang mengancam stabilitas hukum. Oleh karena itu, agar mediasi pertanahan sepenuhnya selaras dengan teori kepastian hukum, penyelesaian konflik pertanahan melalui mediasi harus mengutamakan niat baik dan kesepakatan, serta menyelesaikan masalah sistemik yang mengurangi kejelasan dan prediktabilitas penegakan hak atas tanah (Haspada, 2019).

c. Teori Hukum Kemanfaatan

Teori kemanfaatan hukum berpendapat bahwa hukum harus memberikan manfaat terbesar bagi sebanyak mungkin orang. Dalam konteks penyelesaian sengketa pertanahan, prinsip kemanfaatan tercermin dalam penggunaan mediasi yang tidak hanya mengutamakan aspek legal formal, tetapi juga efektivitas, efisiensi, dan pemulihan hubungan sosial antara para pihak.

Prinsip utilitas harus dimaksudkan untuk meningkatkan kebahagiaan individu, tetapi untuk meningkatkan kebahagiaan masyarakat, jika pihak yang berkepentingan adalah masyarakat. Bentham berpendapat bahwa tugas pemerintah adalah

meningkatkan kebahagiaan masyarakat dengan meningkatkan kesenangan yang dapat dinikmati masyarakat dan memungkinkan terciptanya keamanan dengan mengurangi penderitaan. Kebahagiaan terbesar bagi sebagian besar orang adalah alat mengenai benar dan salah, yang disebut sebagai *"the greatest happiness for the greatest numbers"*. Ia percaya bahwa kebahagiaan dan kemakmuran akan menyebar ke seluruh negara jika anggota masyarakat bahagia dan senang (Peter Mahmud Marzuki, 2022).

Menurut Bentham, penyusun yang membuat undang-undang harus berusaha untuk mencapai empat tujuan: subsistensi, kelimpahan, persamaan, dan keamanan bagi rakyat. Dari keempat tujuan hukum tersebut, yang paling penting, menurut Bentham, adalah keamanan. Ini berarti bahwa pribadi seseorang, kehormatannya, hak miliknya, dan statusnya harus dilindungi, dan harapan seseorang harus dipertahankan sejauh yang diizinkan oleh hukum. Meskipun kebebasan sangat penting baginya, Bentham berpendapat bahwa jika harus memilih mana yang harus didahulukan, apakah kebebasan atau keamanan, keamanan harus didahulukan karena hukum tidak dapat dibuat kecuali harus mengorbankan kebebasan (Peter Mahmud Marzuki, 2022).

Setelah keamanan, pembentuk undang-undang harus sama. Namun, menurut Bentham, itu harus dipertimbangkan selama

keamanan tidak terganggu. Bentham menganggap persamaan sebagai kesamaan kesempatan, bukan persamaan kondisi. Setiap orang dapat menemukan kebahagiaannya sendiri dan berjuang untuk menjadi kaya dan menjalani kehidupan yang bebas sesuai dengan persamaan ini.

Dalam analisis implementasi mediasi pertanahan, teori utilitarianisme, yang menegaskan bahwa hukum harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat, sangat penting dan terkait dengan tujuan mediasi, yang bertujuan untuk mengurangi jumlah perkara yang ada di pengadilan dan memfasilitasi akses keadilan yang lebih luas bagi masyarakat. Sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, tanah, sebagai sumber daya strategis yang diberikan oleh Tuhan, harus digunakan secara adil dan merata untuk sebesar-besarnya kemakmuran lahir dan batin rakyat. Tujuan dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah untuk membuat negara dan rakyatnya, makmur, bahagia, dan adil dalam masyarakat yang adil dan makmur (Nuriyanto, 2020).

Lon L. Fuller (1902-1978), mengatakan bahwa hukum adalah cara etis untuk membangun dan menjaga hubungan sosial. Karena aturan hukum bersifat eksplisit, setiap aturan memiliki tujuan untuk mencapai nilai-nilai yang terkandung dalam hukum (Peter Mahmud Marzuki, 2022). Menurut teori hukum

kemanfaatan, mediasi pertanahan mungkin memenuhi prinsip utilitas hukum dengan mencari "solusi win-win" dan bergantung pada musyawarah (Kaju, 2013).

Meskipun pemerintah telah berusaha untuk membuat undang-undang dan peraturan yang berfungsi sebagai landasan hukum untuk reformasi agraria, kebijakan yang telah dibuat masih menyebabkan ketimpangan dalam bagaimana tanah dimiliki, digunakan, dan dimanfaatkan (Rara et al., 2023). Faktor politik, ekonomi, sosial, dan budaya memengaruhi keberadaan hukum. Memang, komponen-komponen tersebut tidak dapat dinafikan begitu saja. Namun, pertimbangan-pertimbangan itu tidak boleh mengabaikan unsur-unsur dasar hukum. Meskipun tidak termasuk dalam hukum, pertimbangan-pertimbangan itu merupakan aspek luar yang mendukung keberadaan hukum.

Karena manusia adalah bagian dari masyarakat, hukum harus dibuat untuk kesejahteraan dan sentosa (*well-being*) masyarakat itu sendiri. Nalar memiliki kekuatan untuk menggerakkan kehendak, jadi jika penguasa ingin membuat hukum, itu harus didasarkan pada nalar yang mengarah pada tujuan itu. Jadi, Thomas Aquinas mengatakan bahwa hukum adalah aturan rasional untuk kesejahteraan umum masyarakat, tidak peduli siapa yang membuatnya, pemerintah atau masyarakat. Ada dua aspek dalam kehidupan manusia: fisik dan eksistensial. Oleh

karena itu, hukum harus dibuat untuk memenuhi kebutuhan fisik dan eksistensial manusia (Peter Mahmud Marzuki, 2022).

Dari sudut pandang kemanfaatan, keberhasilan penggunaan mediasi pertanahan tidak hanya diukur oleh jumlah kesepakatan yang dicapai, tetapi juga oleh seberapa baik itu membantu mewujudkan tujuan hukum yang lebih luas, seperti meningkatkan kesejahteraan rakyat, mencapai keadilan sosial, dan memberikan akses yang mudah dan efektif untuk penyelesaian sengketa bagi semua pihak yang bersengketa (Nuriyanto, 2020).

3. Kerangka Analisis Implementasi Mediasi dalam Kasus Pertanahan

a. Adaptasi Model Implementasi

Mengingat mediasi dianggap sebagai mekanisme penting Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS), penerapan model implementasi mediasi sengketa pertanahan merupakan langkah penting menuju resolusi konflik yang berkeadilan. Ketentuan hukum seperti Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Penyelesaian Sengketa Alternatif (Marta, 2022). Biasanya digunakan untuk mediasi sengketa pertanahan, dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) seringkali diberi wewenang untuk melakukannya. Tujuan dari model mediasi ini adalah untuk mencapai "solusi win-win" bagi pihak yang bersengketa. Ini berbeda dari proses litigasi, yang seringkali memakan waktu dan mahal (Ningsih et al., 2025).

Dalam hal ini, adaptasi model Implementasi yang digunakan berdasarkan teori implementasi kebijakan George C. Edwards III (1980) memberikan dasar untuk adaptasi model implementasi yang akan digunakan dalam penelitian ini. Edwards mencatat empat komponen utama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi. Mereka adalah sebagai berikut: Komunikasi yang jelas dan konsisten; sumber daya yang memadai; perspektif atau disposisi pelaksana yang mendukung; dan struktur birokrasi yang mendukung (Suparman et al., 2025). Keempat faktor ini saling terkait dan menentukan seberapa efektif suatu program atau kebijakan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

Model yang fleksibel dan dapat disesuaikan dengan berbagai konteks konflik pertanahan diperlukan untuk menerapkan mediasi yang efektif. Misalnya, Kantor Pertanahan melakukan prosedur dengan memanggil masing-masing pihak secara terpisah dan kemudian mengadakan pertemuan bersama untuk membantu mencapai konsensus (Abdullah & Samsudin, 2023). Dalam proses ini, mediator yang netral sangat penting untuk menjaga aturan, memimpin diskusi, dan mendorong komunikasi yang terbuka. Mereka juga membantu kedua belah pihak menyadari bahwa penyelesaian sengketa lebih penting daripada kemenangan (Rosiana, 2022). Penanganan sengketa tanah adat menunjukkan adopsi model ini. Peran kepala desa atau bendesa adat dan

pemahaman aturan mediasi sangat penting untuk penyelesaian konflik lokal (Rosy et al., 2020). Model mediasi berfokus pada penyelesaian konflik yang konstruktif dan inklusif, tetapi untuk menerapkannya dalam sengketa pertanahan, kebijakan administrasi pertanahan harus diperhatikan. Kesepakatan tertulis yang dicapai melalui mediasi memiliki kekuatan hukum yang sama dengan putusan pengadilan (Marta, 2022).

Untuk menyelesaikan konflik pertanahan dengan lebih efisien dan sesuai dengan konteks lokal, model implementasi mediasi sengketa pertanahan melibatkan perubahan pada proses mediasi, peran mediator, dan metode yang digunakan (Rosiana, 2022). Salah satu alasan mengapa model implementasi mediasi sengketa pertanahan harus disesuaikan adalah sebagai berikut:

1. Konteks Lokal; setiap sengketa pertanahan memiliki latar belakang dan karakter yang berbeda. Adaptasi memastikan bahwa mediasi sesuai dengan situasi tertentu di wilayah tersebut.
2. Efektivitas: Mediasi yang disesuaikan dengan faktor-faktor lokal dapat lebih efektif dalam mencapai kesepakatan yang berkelanjutan.
3. Penerimaan: Mediasi yang disesuaikan dengan budaya dan nilai-nilai lokal cenderung lebih diterima oleh masyarakat.
4. Keadilan: Adaptasi memastikan bahwa proses mediasi

mempertimbangkan kepentingan semua pihak yang terlibat dan mencapai solusi yang adil (Faniyah & Sumarni, 2022).

Untuk beberapa aspek nya yang perlu diadaptasi adalah sebagai berikut :

1. Prosedur Mediasi: Tahapan yang disesuaikan termasuk pengenalan, penjelasan peran mediator, dan diskusi masalah.
2. Peran Mediator: Mediator harus memahami hukum, sosial, dan budaya setempat. Mereka juga harus memiliki kemampuan untuk membangun kepercayaan dan berkomunikasi dengan baik.
3. Pendekatan Mediasi: Memilih metode mediasi yang paling sesuai dengan jenis sengketa dan karakteristik para pihak.
4. Peraturan Perundang-undangan: Memastikan mediasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk peraturan daerah terkait pertanahan.
5. Sumber Daya Manusia: Memberikan pelatihan dan pengembangan kepada mediator lokal yang kompeten yang memahami masalah pertanahan.
6. Fasilitas: Menyediakan tempat yang nyaman dan privasi untuk mediasi (Arif, 2025).

Contoh adaptasi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mediasi Berbasis Budaya: memasukkan elemen budaya

lokal dalam proses mediasi, seperti menggunakan bahasa lokal atau melibatkan tokoh lokal.

2. Mediasi Berbasis Kepentingan: memastikan bahwa mediator membantu para pihak menemukan kepentingan sebenarnya di balik sengketa.
3. Mediasi Berbasis Komunitas: melibatkan komunitas secara keseluruhan dalam proses mediasi untuk mencapai kesepakatan yang lebih luas (Basyarudin et al., 2025).

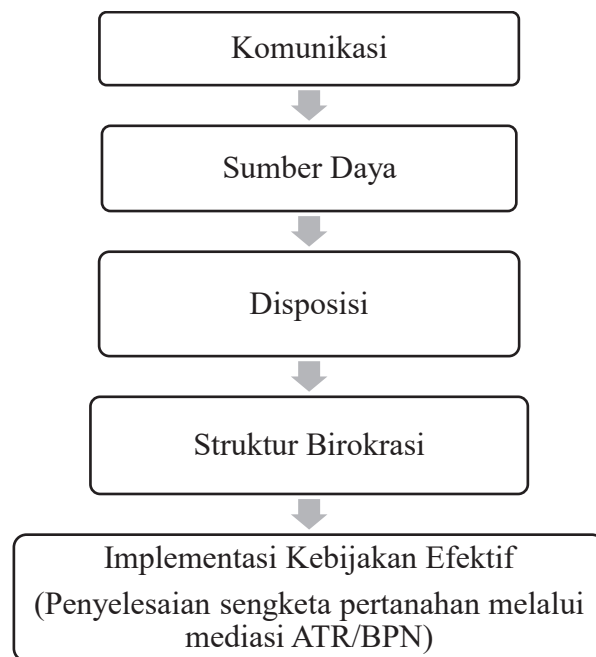
Dalam hal ini, tantangan yang bisa mungkitn terjadi adalah :

1. Perbedaan Persepsi: Ada perbedaan pendapat tentang masalah pertanahan antara pihak, mediator, dan pihak terkait lainnya.
2. Ketidakpercayaan: Seseorang tidak percaya pada lembaga atau mediator.
3. Keterbatasan Sumber Daya: Ada keterbatasan dana, waktu, dan tenaga ahli yang diperlukan untuk melakukan mediasi (Arif, 2025).
4. Kompleksitas Sengketa: Sengketa pertanahan seringkali kompleks dan melibatkan banyak pihak (Kelmaskosu, 2024).

Model ini relevan digunakan dalam penelitian ini untuk menganalisis implementasi Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus

Pertanahan. Dengan menggunakan kerangka Edwards III, peneliti dapat menilai bagaimana keempat faktor tersebut saling berinteraksi dalam memengaruhi efektivitas pelaksanaan mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung. Untuk mencapai penyelesaian sengketa yang efektif dan berkelanjutan, model adaptasi implementasi mediasi sengketa pertanahan sangat penting.

b. Indikator Analisis Implementasi Mediasi



Gambar 2.1 Model Implementasi Kebijakan George C.

Edwards III (1980).

Model George C. Edwards III (1980) memberikan empat metrik penting yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan implementasi mediasi. Pertama, komunikasi yang jelas dan konsisten memastikan bahwa semua pihak yang terlibat, termasuk

mediator, pihak bersengketa, dan lembaga pendukung, memahami tujuan, prosedur, dan hasil yang diharapkan dari mediasi (Rini & Nur, 2018). Kedua, untuk mendukung proses mediasi yang efektif, diperlukan sumber daya (*resources*) yang memadai, termasuk sumber daya manusia (mediator yang kompeten), anggaran, fasilitas, dan waktu. Ketiga, sikap pelaksana, juga dikenal sebagai disposisi, mengacu pada dukungan, komitmen, dan keinginan yang baik dari orang-orang yang terlibat langsung dalam implementasi mediasi; ini termasuk keinginan untuk mencari solusi bersama dan bernegosiasi (Suparman et al., 2025). Keempat, Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*) yang mendukung memastikan mediasi yang efektif tanpa hambatan struktural melalui organisasi dan prosedur yang teratur di lembaga seperti Kantor Pertanahan (Rini & Nur, 2018).

Selain itu, peran mediator yang objektif dalam memimpin diskusi, menjaga aturan, mendorong komunikasi yang terbuka, membantu kedua belah pihak menyadari bahwa sengketa harus diselesaikan daripada dimenangkan, dan membantu mereka mencapai titik temu adalah tanda proses mediasi yang efektif (Rosiana, 2022). Dalam kasus sengketa tanah adat, keberhasilan juga diukur dari peran mediasi dalam penyelesaian konflik dan seberapa baik pemimpin lokal memahami dan menerapkan aturan mediasi (Rosy et al., 2020). Selain itu, mediasi dianggap berhasil

jika mampu menangani konflik secara konstruktif dan inklusif. Penelitian terus mengevaluasi seberapa efektif mediasi dalam penyelesaian sengketa tanah di berbagai lembaga, seperti BPN (Yanto, 2023).

C. Tinjauan Teoritis Tentang Prinsip-prinsip Keadilan Dalam Praktik

Mediasi Kasus Pertanahan

1. Konsep Keadilan dalam Hukum

Keadilan adalah salah satu komponen utama sistem hukum dan masyarakat yang beradab. Terwujudnya rasa keadilan dalam kehidupan bermasyarakat adalah bagian dari eksistensi manusia. Konsep keadilan ini masuk ke dalam bilangan filsafat dari sudut pandang ilmu sosial. Lawrence Friedman mengatakan bahwa dari sudut pandang ilmu sosial, keadilan didefinisikan sebagai bagaimana hukum memperlakukan masyarakat dan bagaimana hukum membagi keuntungan dan kerugian. Dia juga menyatakan bahwa setiap fungsi hukum, baik secara umum atau khusus, bersifat alokatif. Lawrence Friedman berpendapat bahwa hukum adalah hasil dari tuntutan sosial.

Dia menyatakan bahwa individu atau kelompok yang memiliki kepentingan tidak segera menggunakan pranata hukum untuk mendorong tuntutan mereka. Sebaliknya, mereka menuntut kepentingan mereka. Suatu tuntutan berasal dari suatu kepentingan atau keinginan untuk terjadi sesuatu untuk mewujudkan kepentingan itu. Tindakan-tindakan semacam itulah yang menentukan substansi undang-undang. Bukan ketertiban yang harus

dihasilkan oleh hukum, tetapi damai sejahtera. Tujuan hukum adalah kesejahteraan. Hukum melindungi kepentingan manusia, baik material maupun imaterial, dari tindakan yang merugikan dalam kondisi keamanan. Sulit untuk menolak bahwa kepentingan material dan imaterial manusia secara individual dan berbagai kelompok yang saling bertentangan akan mengarah pada konflik yang terus-menerus jika hukum tidak menengahnya.

Dalam hal ini, hukum harus diterapkan untuk mencapai tujuan damai. Hukum mempertimbangkan kepentingan dengan cermat dan menciptakan keseimbangan untuk mewujudkan keadaan aman dan damai tersebut. Untuk mencapai damai sejahtera, hukum harus memberikan pengaturan yang adil, yaitu kepentingan-kepentingan yang dilindungi secara seimbang, sehingga setiap orang menerima bagian yang sama. Ini sejalan dengan pendapat Thomas Aquinas, yang mengatakan bahwa hukum adalah peraturan rasional untuk kesejahteraan dan kesejahteraan umum masyarakat, tidak peduli siapa yang membuatnya, pemerintah atau masyarakat (Peter Mahmud Marzuki, 2022).

2. Prinsip-prinsip Keadilan dalam Mediasi

Setelah memahami berbagai konsep keadilan dalam hukum, penting untuk menjelaskan prinsip-prinsip keadilan yang berfungsi sebagai landasan untuk penegakan hukum dan penyelesaian sengketa, termasuk mediasi. Prinsip-prinsip ini menunjukkan nilai-nilai dasar yang diupayakan oleh sistem hukum. yang didalamnya terdapat prinsip kepastian hukum, prinsip

keadilan terutama dalam mediasi, dan prinsip terhadap hak-hak fundamental.

Ada dua definisi utama dari kepastian hukum. Pertama, kepastian hukum berarti bahwa aturan yang umum membuat orang tahu apa yang boleh dan tidak boleh mereka lakukan. Kedua, kepastian hukum juga berarti bahwa orang aman dari kuasa pemerintah karena aturan yang umum membuat orang tahu apa yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap mereka. Roscoe Pound juga mengatakan bahwa kepastian hukum memungkinkan adanya *predictability*; Van Apeldoorn mengatakan ini sejalan dengan realisme hukum Oliver Wendell Holmes. Namun, perlu diingat bahwa keadilan dapat terdesak apabila hukum terlalu menekankan kepastian hukum yang ketat, baik di negara common law maupun civil law. ini bisa menyebabkan *summum ius summa iniuria* dapat berarti keadilan tertinggi adalah ketidakadilan tertinggi (Peter Mahmud Marzuki, 2022).

Utilitarianisme, yang dipelopori oleh Jeremy Bentham, adalah filosofi keadilan lainnya yang sangat penting. Bentham mengatakan bahwa alam telah meletakkan manusia di bawah perintah dua penguasa: kesenangan dan sengsara. Kedua hal inilah yang memberi tahu orang apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak harus dilakukan. Seberapa baik atau jahat suatu tindakan tergantung pada seberapa banyak kesukaan atau sengsara yang ditimbulkannya. Menurut Bentham, *utility* adalah prinsip yang mendukung atau menentang setiap tindakan apa pun yang tampaknya meningkatkan atau mengurangi kebahagiaan pihak yang kepentingannya

terpengaruh. Prinsip *utility* harus ditujukan untuk meningkatkan kebahagiaan individu, tetapi jika pihak yang berkepentingan adalah masyarakat, prinsip utilitas harus ditujukan untuk meningkatkan kebahagiaan masyarakat. Meningkatkan kebahagiaan masyarakat dengan meningkatkan kesenangan yang dapat dinikmati masyarakat dan memungkinkan terciptanya keamanan dengan mengurangi penderitaan adalah tugas pemerintah. "Kebahagiaan terbesar untuk sebagian besar orang" adalah alat untuk membedakan mana yang benar dan salah. Ia percaya bahwa kebahagiaan dan kemakmuran akan menyebar ke seluruh negara jika anggota masyarakat bahagia dan senang.

Pembentuk undang-undang yang bertujuan untuk memastikan kebahagiaan masyarakat harus berusaha untuk mencapai empat tujuan: subsisten (*subsistence*), kelimpahan (*abundance*), persamaan (*equality*), dan keamanan (*security*) bagi warga negara. Keamanan adalah tujuan hukum yang paling penting dari keempat tersebut. Menurut Bentham, keamanan menuntut perlindungan pribadi seseorang, kehormatannya, hak miliknya, dan statusnya, serta pertahanan harapan seseorang sejauh yang diizinkan oleh hukum. Meskipun kebebasan sangat penting, keamanan harus didahulukan daripada kebebasan. Ini karena hukum tidak dapat dibuat tanpa mengorbankan kebebasan.

Setelah keamanan, pembentuk undang-undang harus sama. Namun, ketika keamanan tidak terganggu, hal itu harus dipertimbangkan. Persamaan

yang dipikirkan Bentham bukan persamaan kondisi, tetapi persamaan kesempatan yang memungkinkan setiap orang mencari kebahagiaannya sendiri dan berjuang untuk menjadi kaya dan hidup dengan kehidupan yang bahagia (Peter Mahmud Marzuki, 2022). Hak-hak fundamental terkait erat dengan keadilan, selain prinsip-prinsip yang disebutkan di atas. John Locke menyatakan bahwa kepentingan negara adalah untuk mempertahankan hak-hak alamiah, yaitu hak hidup, kebebasan, dan hak milik yang telah ada dalam keadaan status naturalis (Peter Mahmud Marzuki, 2022).

Menurut perspektif ini, keadilan juga berarti perlindungan hak-hak dasar seseorang yang diberikan sejak lahir. Prinsip-prinsip keadilan ini sangat relevan dalam praktik mediasi, terutama dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Salah satu alternatif penyelesaian sengketa, mediasi berusaha menerjemahkan prinsip filosofis ini ke dalam proses dan hasil yang adil bagi masing-masing pihak.

Dari sudut pandang utilitarianisme, keberhasilan penggunaan mediasi pertanahan tidak hanya diukur oleh jumlah kesepakatan yang dicapai, tetapi juga seberapa baik itu membantu mewujudkan tujuan hukum yang lebih luas, seperti meningkatkan kesejahteraan rakyat, mencapai keadilan sosial, dan memberikan akses yang mudah dan efisien untuk penyelesaian sengketa bagi semua pihak yang bersengketa (Hijriah, 2024).

Lebih jauh lagi, prinsip keadilan berbasis hak asasi sangat penting untuk menyelesaikan perselisihan pertanahan. Selama proses penyelesaian sengketa, mediasi berusaha memastikan hak-hak dasar para pihak, terutama

hak atas tanah dan properti, diakui dan dihormati (Maryam Abdullah, 2023). Mediator sangat penting untuk mewujudkan lingkungan yang adil dan setara di mana setiap orang memiliki kesempatan yang sama untuk menyampaikan keinginannya tanpa diskriminasi atau tekanan. Metode ini juga sering dikaitkan dengan konsep keadilan restoratif, yang berfokus pada pemulihan hubungan dan kerugian yang telah terjadi daripada hanya menentukan siapa yang benar atau salah. Konsep ini juga memungkinkan untuk menghindari konflik serupa di masa depan.

3. Implementasi Prinsip Keadilan dalam Mediasi Sengketa Pertanahan di BPN

Berbicara tentang bagaimana menerapkan prinsip keadilan dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Badan Pertanahan Nasional merupakan bagian penting yang menghubungkan kerangka teoritis dengan analisis praktis. Dalam bagian ini, kami akan membahas secara konseptual bagaimana BPN berusaha mewujudkan nilai-nilai keadilan yang telah dibahas sebelumnya melalui tugas dan praktik mediasinya. Kami akan membahas bagaimana prinsip-prinsip keadilan diintegrasikan ke dalam kebijakan, prosedur, dan etos mediasi yang digunakan oleh BPN, membentuk fondasi ideal yang akan dibahas dalam penelitian ini.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menemukan hal-hal yang menghambat atau mendorong pelaksanaan aturan hukum terhadap situasi tertentu, apakah pelaksanaannya telah dilakukan dengan benar atau tidak. Lawrence Friedman mendefinisikan keadilan dari sudut pandang ilmu sosial

sebagai cara hukum memperlakukan masyarakat dan membagi keuntungan dan kerugian. Setiap fungsi hukum, baik umum maupun khusus, bersifat alokatif (Peter Mahmud Marzuki, 2022). Peran konseptual BPN dalam mediasi sengketa pertanahan: Sebagai lembaga pemerintah yang bertanggung jawab atas urusan pertanahan, BPN memiliki peran penting dalam menangani sengketa pertanahan.

Tidak hanya mengurus dan mencatat tanah, dia juga membantu menyelesaikan konflik agraria (Rahimah et al., 2024). Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang mengatur proses mediasi di lingkungan BPN, memperkuat mandat ini. Diharapkan BPN dapat menawarkan forum penyelesaian sengketa non-litigasi untuk menawarkan solusi yang lebih fleksibel dan memenuhi kebutuhan para pihak, berbeda dengan putusan pengadilan yang hanya menghasilkan keuntungan bagi salah satu pihak. Prinsip netralitas dan imparialitas menentukan peran BPN sebagai mediator, yang memastikan bahwa proses mediasi berjalan dengan cara yang adil dan seimbang bagi semua pihak yang bersengketa (Efendi & Yusuf, 2024).

Selain itu, pandangan Thomas Aquinas bahwa hukum adalah pengaturan rasional untuk kesejahteraan dan sentosa (*well-being*) masyarakat secara keseluruhan, yang merupakan tujuan utama mediasi dan peran BPN. Hukum harus mempertahankan kehidupan dalam masyarakat yang damai. Fungsi hukum yang penting adalah untuk mencegah kerusakan

sosial dan menciptakan damai, bukan hanya ketertiban yang kejam. Hukum mempertimbangkan kepentingan secara cermat dan menciptakan keseimbangan untuk memastikan bahwa setiap orang memperoleh sebanyak mungkin dari apa yang mereka berhak atas untuk mewujudkan keadaan damai sejahtera tersebut. Hukum harus dirancang untuk memenuhi kebutuhan fisik dan eksistensial manusia (Peter Mahmud Marzuki, 2022).

Implementasi prinsip kepastian hukum dalam Mediasi BPN: Dalam mediasi sengketa pertanahan, BPN berusaha untuk mencapai kejelasan dan kekuatan hukum atas hak-hak tanah yang menjadi subjek sengketa. Tujuan mediasi BPN adalah untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang menjadi subjek sengketa (Efendi & Yusuf, 2024). Kepastian hukum memiliki dua definisi penting. Yang pertama adalah bahwa aturan umum membuat orang tahu apa yang boleh dan tidak boleh mereka lakukan. Yang kedua adalah bahwa aturan umum memungkinkan orang untuk mengetahui apa yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap mereka. Selain itu, Roscoe Pound menyatakan bahwa adanya kepastian hukum memungkinkan adanya *predictability*. Konsepnya adalah bahwa kesepakatan yang dibuat melalui proses mediasi, terutama jika dibuat dalam bentuk akta perdamaian atau keputusan pengadilan, akan memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan diakui secara resmi. Penyelesaian di luar jalur hukum, yang mungkin tidak memiliki otoritas eksekutorial, sangat berbeda dari ini (Sandika et al., 2023).

Oleh karena itu, tujuan mediasi BPN adalah untuk mengakhiri ketidakpastian tentang status hukum tanah dan membuat landasan yang kuat untuk hubungan hukum tanah yang akan datang, sesuai dengan kebutuhan masyarakat akan prediktabilitas dan keamanan hukum hak kepemilikan. Namun, perlu diingat bahwa keadilan dapat terdesak apabila hukum menjadi terlalu tegas. Ini adalah hal yang sering terjadi dalam praktik hukum. Dalam situasi ini, bukan tidak mungkin bahwa *summum ius summa iniuria* yang berarti keadilan tertinggi adalah ketidakadilan tertinggi terjadi. Ini adalah pertimbangan penting untuk diterapkan (Peter Mahmud Marzuki, 2022).

Penerapan prinsip utilitarianisme (kemanfaatan) dalam mediasi di BPN, menekankan pencapaian kebahagiaan terbesar bagi jumlah terbesar, secara konseptual terwujud dalam mediasi BPN melalui efisiensi dan fokus pada solusi yang saling menguntungkan (*win-win solution*). Mediasi di BPN bertujuan untuk menawarkan penyelesaian yang efektif dan efisien, baik dari segi waktu maupun biaya, sehingga dapat mengurangi beban litigasi yang seringkali memakan waktu dan sumber daya yang besar bagi para pihak maupun negara (Rahimah et al., 2024). Menurut Jeremy Bentham, yang dianggap sebagai pendiri utama ajaran utilitarianisme, berpendapat bahwa kesenangan dan sengsara adalah dua tuan yang berkuasa yang memerintah manusia. Seberapa baik atau jahat suatu tindakan tergantung pada seberapa banyak kesukaan atau sengsara yang ditimbulkannya. Menurut Bentham, utilitas adalah prinsip-prinsip yang mendukung atau menentang setiap tindakan yang tampaknya meningkatkan atau mengurangi

kebahagiaan pihak yang kepentingannya terpengaruh. Dalam kasus di mana masyarakat adalah pihak yang berkepentingan, prinsip utilitas harus digunakan untuk mencapai kebahagiaan masyarakat. Bentham berpendapat bahwa tugas pemerintah adalah meningkatkan kebahagiaan masyarakat dengan meningkatkan kesenangan dan mengurangi penderitaan. *"the greatest happiness for the greatest numbers"* adalah alat ukur baik yang benar maupun yang salah (Peter Mahmud Marzuki, 2022).

Dalam situasi ini, manfaat mediasi BPN diukur tidak hanya dari seberapa jauh kesepakatan dapat dicapai, tetapi juga seberapa jauh solusi tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan dan memberikan akses yang mudah dan efektif untuk penyelesaian sengketa bagi semua pihak (Hijriah, 2024). Sesuai dengan filosofi utilitarianisme, fokus pada musyawarah untuk mencapai kesepakatan untuk kebaikan semua pihak mencerminkan upaya untuk menciptakan solusi yang memaksimalkan kepuasan kolektif dan meminimalkan kerugian (Rosiana, 2022).

Pandangan John Locke bahwa kegunaan negara adalah untuk mempertahankan hak-hak alamiah yang merupakan hak hidup, hak atas kebebasan, dan hak milik yang telah ada pada situasi status naturalis, memberikan landasan filosofis yang kuat bagi pentingnya perlindungan hak asasi dalam mediasi. Mediator BPN memiliki tanggung jawab moral dan profesional untuk menciptakan lingkungan yang setara, di mana tidak ada pihak yang merasa tertekan atau dirugikan secara tidak proporsional (Asya et al., 2022). Komitmen BPN untuk menangani kasus pertanahan secara

transparan dan objektif, sebagaimana ditegaskan dalam prosedur penanganan kasus, merupakan manifestasi dari prinsip akuntabilitas dan keadilan prosedural dan substantif yang mendukung penghormatan hak asasi. Dengan demikian, mediasi BPN tidak hanya berorientasi pada hasil, tetapi juga pada proses yang menghormati martabat dan hak-hak dasar para pihak dan teori-teori dan ketentuan hukum yang telah dijabarkan dalam bab ini menjadi dasar konseptual dalam menganalisis implementasi mediasi sengketa pertanahan sebagaimana akan diuraikan lebih lanjut pada Bab III.