

PENYELESAIAN SENGKETA TANAH MELALUI UPAYA MEDIASI DI PROVINSI LAMPUNG

Erina Pane

IAIN Raden Intan Lampung

Abstract

Settlement of disputes through mediation by the BPN needs to be grounded in legitimate powers by legislation. It is important as a foundation BPN to be a mediator in the settlement of land disputes, because of the legal aspects of the land controlled by public and private law then not all land disputes can be resolved through mediation agency, only land dispute in the full authority of the holder of rights that can be solved the mediating institutions.

Key words: *legislation, land disputes, mediating institutions*

Abstrak

Penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi oleh BPN perlu dilandasi dengan kewenangan-kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini penting sebagai landasan BPN untuk menjadi mediator di dalam penyelesaian sengketa pertanahan, karena pertanahan dikuasai oleh aspek hukum publik dan hukum privat maka tidak semua sengketa pertanahan dapat diselesaikan melalui lembaga mediasi, hanya sengketa pertanahan yang dalam kewenangan sepenuhnya dari pemegang hak saja yang dapat diselesaikan melalui lembaga mediasi.

Kata kunci: peraturan perundang-undangan, sengketa pertanahan, lembaga mediasi

PENDAHULUAN

Permasalahan tanah selalu disandingkan dengan adanya rasa keadilan di dalam pelayanan yang dilakukan pemerintah, baik di pulau Jawa maupun di luar pulau Jawa. Seiring dengan bergulirnya reformasi, khususnya di bidang pertanahan, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menetapkan Ketetapan MPR RI Nomor: IX/MPR/2001, tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dimana penetapan prinsip-prinsip pembaruan dan pengelolaan sumber daya alam, dinyatakan dalam Pasal 4 huruf 1, bahwa kebijakan pelaksanaan desentralisasi, berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan lokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

TAP MPR Nomor: IX/MPR/2001 ditindaklanjuti dengan diundangkannya Keputusan Presiden Nomor: 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Ada 9 (sembilan) kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota yaitu:

1. pemberian ijin lokasi;
2. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
3. penyelesaian sengketa tanah garapan;
4. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
5. penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
6. penetapan dan penyelesaian tanah ulayat;
7. pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong;
8. pemberian ijin membuka tanah; dan
9. perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Keseragaman administrasi dan pedoman 9 (sembilan) kewenangan pemerintah kabupaten/kota di bidang pertanahan ditentukan dalam Keputusan Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Permasalahan tanah di Provinsi Lampung berhubungan dengan meningkatnya permintaan tanah. Kondisi keterbatasan akan sumber daya tanah berhadapan dengan permintaan akan tanah untuk pembangunan yang semakin meningkat dapat pula menjadi pemicu timbulnya sengketa pertanahan. Hal ini disebabkan sulitnya mencari tanah pengganti bagi masyarakat yang tanahnya akan dipergunakan untuk pembangunan tersebut.

Sementara itu dengan pengambil-alihan tanah tersebut akan menyebabkan meningkatnya nilai tanah setempat baik yang disebabkan oleh kurangnya persediaan tanah maupun disebabkan oleh dampak yang timbul sebagai akibat aktivitas pembangunan dimaksud. Di samping itu dalam kaitan dengan peningkatan permintaan tanah, tidak jarang terdapat sekelompok orang yang sengaja mempergunakan kesempatan untuk mengeruk keuntungan pribadi dengan cara spekulasi tanah. Aktivitas para spekulan tanah ini di kemudian hari dapat mengundang sengketa pertanahan. Persoalan tersebut perlu pelurusan karena sekarang ini juga muncul modus operandi dari orang-orang tertentu yang memanfaatkan momen kerakyatan ini untuk tujuan mencari keuntungan pribadi secara tidak bertanggung jawab. Sementara itu masyarakat dengan mudah diperalat oleh orang-orang tersebut untuk mendukung tujuan pihak-pihak tersebut. Di bidang pertanahan, gejala tersebut sering dijumpai, dengan dalih "kerakyatan" masyarakat dimobilisasi untuk menuntut tanahnya tanpa mempertimbangkan aspek kebenaran yuridis, fisik maupun administrasi.

Semakin meningkatnya konflik dan persengketaan tanah yang terjadi di Provinsi Lampung. Hal ini dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 1. Rekapitulasi Data Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan
Tahun 2006 s/d Mei 2011 pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional
Provinsi Lampung

Tahun	Jenis Kasus	Jumlah Awal	Kasus Selesai	Kasus Baru	Sisa Kasus
2006	a. Sengketa	29	10	1	20
	b. Konflik	26	3	2	25
	c. Perkara	28	1	3	30
	Jumlah	83	14	6	75
2007	a. Sengketa	20	6	26	40
	b. Konflik	25	9	5	21
	c. Perkara	30	6	5	28
	Jumlah	75	21	35	89
2008	a. Sengketa	40	29	19	21
	b. Konflik	21	9	10	31
	c. Perkara	28	9	15	34
	Jumlah	89	47	44	86
2009	a. Sengketa	21	19	22	24
	b. Konflik	31	5	9	35
	c. Perkara	34	12	25	47
	Jumlah	86	36	56	106
2010	a. Sengketa	24	3	10	31
	b. Konflik	35	7	4	32
	c. Perkara	47	9	15	53
	Jumlah	106	19	29	116
2011	a. Sengketa	31	6	10	35
	b. Konflik	32	1	1	32
	c. Perkara	53	1	2	54
	Jumlah	116	8	13	121

Sumber: Bagian Penanganan Sengketa Kantor Wilayah

Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung, 2011

Dilihat dari rekapitulasi data sengketa, konflik dan perkara pertanahan tahun 2006 s/d Mei 2011 pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung di atas dapat diketahui bahwa jumlah sengketa, konflik dan perkara pertanahan yang terjadi di Provinsi Lampung cenderung mengalami peningkatan yang signifikan setiap tahunnya. Hal ini tentunya menjadi pekerjaan rumah yang harus diselesaikan oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung.

Dengan adanya peningkatan yang signifikan tersebut, akan berdampak terhadap tugas pokok dan fungsi Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung karena kasus pertanahan yang sudah ditangani belum juga ditemukan jalan keluarnya, kemudian muncul kasus pertanahan yang baru.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dianalisis bahwa masih dijumpainya peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih bahkan saling bertentangan, penerapan hukum pertanahan yang kurang konsisten, dan penegakan hukum yang belum dapat dilaksanakan secara konsekuensi juga menjadi faktor yang cukup dominan sebagai penyebab terjadinya sengketa pertanahan.

Berdasarkan teori bekerjanya hukum dari Lawrence M. Friedman, bahwa penegakan hukum merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dominan terhadap kurangnya penerapan sanksi pemidanaan perundang-undangan tersebut. Kurangnya penerapan sanksi pemidanaan perundang-undangan tersebut dengan sendirinya sangat mempengaruhi jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat. Ringannya ancaman sanksi dalam perundang-undangan sangat besar pengaruhnya terhadap efektivitas penerapan sanksi sebagai salah satu unsur atau faktor yang menunjang efektivitas hukum baik sebagai ancaman, penjelasan umum maupun untuk menakut-nakuti demi keamanan warga masyarakat.

Untuk menciptakan agar anggota masyarakat mematuhi hukum, maka diperlukan sanksi hukum. Sanksi hukum di sini diartikan sebagai sarana untuk melindungi kepentingan individu ataupun badan dengan jalan memberikan ancaman hukuman sebagai sanksi terhadap setiap pelanggaran hukum.

Kebijakan dalam otonomi pertanahan sebagai bagian dari desentralisasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 secara teoritis normatif merupakan langkah maju, dibandingkan dengan kebijakan pertanahan yang sentralistik dan cenderung otoriter sebagaimana terjadi selama ini. Hal tersebut bersesuaian dengan pendapat Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Erwiningsih, yang menguraikan pertimbangan perlunya diadakan desentralisasi, antara lain:

- a. Sebagai cerminan dari ciri kerakyatan yang mengedepankan sikap arif dan bijaksana dalam memecahkan segala sesuatu secara musyawarah. Musyawarah dilakukan sebagai wujud keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah dengan memberi wewenang, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan-kepentingan rumah tangga daerahnya sendiri dengan secara bebas melakukan berbagai prakarsa (inisiatif) dalam batas-batas ketentuan yang berlaku;
- b. Untuk lebih memberikan penghargaan atas pemerintahan sah yang telah ada sejak dahulu baik dalam bentuk pemerintahan otonom, swapraja maupun pemerintahan desa. Tentu saja bentuk pemerintahan tersebut harus disesuaikan dengan kemajuan bangsa;
- c. Lebih menghargai akan kebhinekaan bangsa baik dari segi ekonomi, sosial budaya, dan kepercayaan. Kebhinekaan itu menimbulkan hajat hidup dan kebutuhan yang berbeda dari daerah satu dengan yang lainnya; dan

- d. Sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis dimana kekuasaan pusat dibatasi berdasarkan kedaulatan rakyat. Salah satu bentuknya ialah dengan cara pemencaran kekuasaan badan-badan kenegaraan meliputi tugas administratif dan tugas legislasi utamanya terhadap masalah-masalah penting bagi daerah (Erwiningsih, 2000: 84-86).

Kebijakan desentralisasi dan otonomi berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 khususnya bidang pertanahan, diharapkan kekeliruan dalam strategi pembangunan bidang pertanahan pemerintahan Orde Baru yang sentralistik pada kebijakan pemerintah pusat diterima sebagai pengalaman sejarah dan tidak akan terulang dalam pemerintahan Orde Reformasi.

Mengacu pada semangat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, maka kebijakan pertanahan senantiasa diarahkan pada peningkatan dan pemanfaatan serta penggunaan tanah secara adil, transparan, dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku berlandaskan sistem administrasi publik yang dapat dipertanggungjawabkan.

Secara konstitusional, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan landasan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penjabaran atas ketentuan tersebut diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang bertujuan memberikan dasar hukum yang jelas bagi kepemilikan hak-hak atas tanah. Dimana negara sebagai penguasa tertinggi berkewajiban untuk:

- a. mengatur dan menyelesaikan peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang menyangkut penguasaan bumi, air dan ruang angkasa, dan dalam perannya sebagai penguasa tertinggi rakyat Indonesia, negara berkewajiban untuk melaksanakan hal-hal tersebut di atas, guna mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Oleh karena itu, setiap pelaksanaan penyelesaian sengketa tanah, pejabat berwenang seharusnya benar-benar memahami peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai landasan hukum dan teknis pelaksanaan tugas dengan baik, sehingga pencapaian hasil tidak menimbulkan masalah atau sengketa baru. Salah satu upaya yang dilakukan untuk meyelesaikan sengketa tanah adalah melalui mediasi, sehingga di dalam penelitian ini yang menjadi permasalahan adalah bagaimana proses penyelesaian sengketa tanah melalui upaya mediasi.

Metode penelitian yang dilakukan melalui pendekatan yuridis normatif dimana penelitian ini menggunakan studi pustaka dan studi dokumen, melalui penelusuran peraturan perundang-undangan yang berlaku, literatur, teori-teori, dengan kegiatan membaca, mengutip, menyalin dan menelaah bahan hukum pustaka yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Wawancara dilakukan kepada narasumber untuk melengkapi data sekunder.

PEMBAHASAN

Sistem hukum yang berlaku saat ini, tidak membatasi perkara apa saja untuk diajukan ke lembaga peradilan. Akibatnya terjadi penumpukan perkara yang tidak dapat diselesaikan dan menghambat akses keadilan para justisiabelen. Oleh karena itu perlu dilakukan penyelesaian perkara dengan musyawarah melalui penyelesaian sengketa alternatif baik di luar pengadilan maupun di dalam pengadilan.

Penyelesaian sengketa tidaklah selalu harus dilakukan di pengadilan akan tetapi bisa dilakukan sendiri di antara mereka menurut dasar musyawarah dan mufakat, serta yang terpenting adalah adanya rasa kekeluargaan, karena cara ini tidak merusak hubungan kekerabatan diantaranya. Akan tetapi apabila di dalam musyawarah untuk mencapai mufakat tersebut mengalami kegagalan, maka biasanya mereka membawa persoalan tersebut ke kelurahan atau ke kantor pertanahan, dalam hal ini kepala desa atau Kepala Kantor Pertanahan yang membantu penyelesaian, dalam hal ini mereka hanya berperan sebagai penengah atau sering disebut dengan seorang mediator.

Mediasi adalah salah satu metode resolusi konflik yang banyak menjadi kajian dalam studi *Alternative Dispute Resolution (ADR)*, atau Resolusi Konflik Alternatif. Kelebihan dari teori ini terletak pada metodenya yang sepenuhnya menyerahkan proses resolusi tersebut kepada para pihak yang sedang konflik. Mediator dengan demikian sekedar memfasilitasi proses resolusi tersebut agar berjalan dengan baik. Keputusan akhir tetap berada pada para pihak yang berkonflik.

Secara etimologi, mediasi berasal dari bahasa latin *mediare* yang berarti "berada di tengah" karena seorang yang melakukan mediasi (mediator) harus berada di tengah orang yang bertikai. Dari segi terminologi terdapat banyak pendapat yang memberikan penekanan yang berbeda tentang mediasi (Susanti Adi Nugroho, 2009: 62). Meski banyak yang memperdebatkan mengenai apa sebenarnya yang dimaksud dengan mediasi, namun setidaknya ada beberapa batasan atau definisi yang bisa dijadikan acuan. Salah satu diantaranya adalah definisi yang diberikan oleh *the National Alternative Dispute Resolution Advisory Council* yang mendefinisikan mediasi sebagai berikut: *Mediation is a process in which the parties to a dispute, with the assistance of a dispute resolution practitioner (the mediator), identify the disputed issues, develop options, consider alternatives and endeavour to reach an agreement. The mediator has no advisory or determinative role in regard to the content of the dispute or the outcome of its resolution, but may advise on or determine the process of mediation whereby resolution is attempted* (Mediasi merupakan sebuah proses dimana pihak-pihak yang bertikai, dengan bantuan

dari seorang praktisi resolusi pertikaian (mediator) mengidentifikasi isu-isu yang dipersengketakan, mengembangkan opsi-opsi, mempertimbangkan alternatif-alternatif dan upaya untuk mencapai sebuah kesepakatan. Dalam hal ini mediator tidak memiliki peran menentukan dalam kaitannya dengan isi/materi persengketaan atau hasil dari resolusi persengketaan tersebut, tetapi ia (mediator) dapat memberi saran atau menentukan sebuah proses mediasi untuk mengupayakan sebuah resolusi/penyelesaian). Jadi secara singkat bisa digambarkan bahwa mediasi merupakan suatu proses penyelesaian pihak-pihak yang bertikai untuk mencapai penyelesaian yang memuaskan melalui pihak ketiga yang netral (mediator) (Muslih MZ, 2011).

Mediasi merupakan salah satu bentuk penyelesaian persengketaan yang diselenggarakan di luar pengadilan, dimana pihak-pihak yang bersengketa meminta atau menggunakan bantuan dari pihak ketiga yang netral untuk membantu menyelesaikan pertikaian di antara mereka. Mediasi ini menghadirkan seorang penengah (mediator) yang netral, secara teori ia dibangun di atas beberapa landasan filosofis seperti *confidentiality* (kerahasiaan), *voluntariness* (kesukarelaan), *empowerment* (pemberdayaan), *neutrality* (kenetralan), dan *unique solution* (solusi yang unik) (David Spencer, 2011).

Mediasi, musyawarah serta usaha pengakomodasian terhadap kepentingan semua pihak sebenarnya adalah inti dari konsep proses *ADR*. Konsep inilah yang kemudian diarahkan untuk menjadi cara menyelesaikan sengketa tetapi dengan menggunakan prinsip legalitas yang menjadi bagian dari sistem hukum dimana mediasi merupakan salah satu strategi dan bentuk dari PSA atau *ADR* yang diadopsi ke dalam proses beracara di Pengadilan Negeri (juga Pengadilan Agama) melalui PERMA No. 02 Tahun 2003 terhadap Prosedur Mediasi di Pengadilan untuk mengefektifkan Pasal 130 HIR/154 Rbg (<http://www.legalitas.go.id>).

Keberhasilan mediasi bisa dipengaruhi oleh beberapa hal, seperti kualitas mediator (*training* dan *profesionalitas*), usaha-usaha yang dilakukan oleh kedua pihak yang sedang bertikai, serta kepercayaan dari kedua pihak terhadap proses mediasi, kepercayaan terhadap mediator, kepercayaan terhadap masing-masing pihak. Seorang mediator yang baik dalam melakukan tugasnya akan merasa sangat senang untuk membantu orang lain mengatasi masalah mereka sendiri, ia akan berindik netral seperti seorang ayah yang penuh kasih, meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, mempunyai metode yang harmonis, mempunyai kemampuan dan sikap, memiliki integritas dalam menjalankan proses mediasi serta dapat dipercaya dan berorientasi pada pelayanan.

Beberapa sikap dasar yang harus dimiliki oleh mediator adalah bersikap terbuka, mandiri, netral, percaya diri, menghormati orang lain, seimbang, mempunyai komitmen, fleksibel, bisa memimpin proses mediasi dengan baik, percaya pada orang lain dan bisa dipercaya oleh orang lain serta berorientasi pada pelayanan. Dengan kata lain, ketika membantu menyelesaikan konflik, seorang mediator/penengah harus:

- a. fokus pada persoalan, bukan terhadap kesalahan orang lain;
- b. mengerti dan menghormati terhadap setiap perbedaan pandangan;
- c. memiliki keinginan berbagi dan merasakan;
- d. bekerja sama dalam menyelesaikan masalah.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga pemerintahan yang bertugas untuk melaksanakan dan mengembangkan administrasi pertanahan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, penyelesaian masalah pertanahan merupakan salah satu fungsi yang menjadi kewenangan BPN. Saat ini struktur organisasi BPN, dibentuk satu kedeputian, yakni Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan. Pembentukan kedeputian tersebut menyiratkan dua hal, yaitu bahwa penyelesaian berbagai konflik dan sengketa pertanahan itu sudah merupakan hal yang sangat mendesak, sehingga diupayakan membentuk kedeputian untuk penanganannya, dan terdapat keyakinan bahwa tidak semua sengketa harus diselesaikan melalui pengadilan.

Penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi oleh BPN perlu dilandasi dengan kewenangan-kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini penting sebagai landasan BPN untuk menjadi mediator di dalam penyelesaian sengketa pertanahan, karena pertanahan dikuasai oleh aspek hukum publik dan hukum privat maka tidak semua sengketa pertanahan dapat diselesaikan melalui lembaga mediasi, hanya sengketa pertanahan yang dalam kewenangan sepenuhnya dari pemegang hak saja yang dapat diselesaikan melalui lembaga mediasi. Oleh karena itu kesepakatan dalam rangka penyelesaian sengketa melalui mediasi dilakukan pembatasan-pembatasan hal ini dimaksudkan agar putusan mediasi tersebut tidak melanggar hukum serta dapat dilaksanakan secara efektif di lapangan.

Penyelesaian sengketa tanah mencakup baik penanganan masalah pertanahan oleh BPN sendiri, maupun penanganan tindak lanjut penyelesaian masalah oleh lembaga lain. Berkait dengan masalah pertanahan yang diajukan, BPN mempunyai kewenangan atas prakarsanya sendiri untuk menyelesaikan permasalahan yang dimaksud. Dasar hukum kewenangan BPN tercantum dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) PMNA/KBPN No. 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan, sengketa pertanahan adalah perbedaan pendapat mengenai:

- a. keabsahan suatu hak;
- b. pemberian hak atas tanah;
- c. pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihannya dan penerbitan tanda bukti haknya antara pihak-pihak yang berkepentingan.

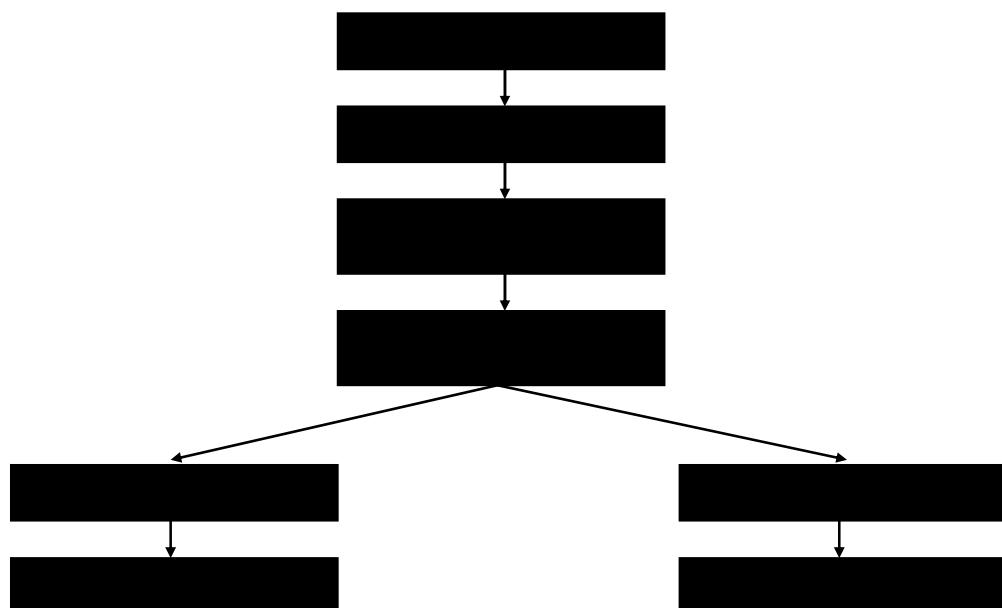
Penanganan masalah pertanahan melalui lembaga mediasi oleh BPN biasanya didasarkan dua prinsip utama, yaitu:

- a. kebenaran-kebenaran formal dari fakta-fakta yang mendasari permasalahan yang bersangkutan;
- b. keinginan yang bebas dari para pihak yang bersengketa terhadap objek yang disengketakan.

Putusan penyelesaian sengketa tanah merupakan hasil pengujian dari kebenaran fakta objek yang disengketakan. *Output-nya* adalah suatu rumusan penyelesaian masalah berdasarkan aspek benar atau salah. Dalam rangka penyelesaian masalah sengketa tersebut untuk memberikan perlakuan yang seimbang kepada para pihak diberikan kesempatan secara transparan untuk mengajukan pendapatnya mengenai permasalahan tersebut. Di samping itu, dalam kasus-kasus tertentu kepada para pihak dapat diberikan kebebasan untuk menentukan sendiri rumusan penyelesaian masalahnya. Dalam hal ini BPN hanya menindaklanjuti pelaksanaan putusan secara administratif sebagai rumusan penyelesaian masalah yang telah para pihak sepakati.

Berdasarkan kewenangan penyelesaian masalah dengan cara mediasi itu dapat memberikan pengaruh terhadap putusan penyelesaian masalah, sehingga di samping dapat mewujudkan keadilan dan kemanfaatan, sekaligus juga dalam rangka kepastian dan perlindungan hukum, dengan demikian mediasi oleh BPN bersifat autoritatif.

Gambar 1. Bagan Prosedur Penyelesaian Sengketa dan Perkara Tanah



Sumber: Bagian Penanganan Sengketa Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung, 2011

Keterangan bagan :

1. Pihak penggugat melaporkan gugatannya di BPN pada Bagian Tata Usaha;
2. Bagian Tata Usaha lalu membuat surat rekomendasi yang ditujukan kepada Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan guna ditanganinya permasalahan yang diajukan oleh si penggugat;
3. Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan membuat surat pemanggilan kepada para pihak yang bersengketa guna diadakannya negosiasi-negosiasi untuk mencapai titik temu kesepakatan yang dapat memuaskan para pihak yang bersengketa (*win-win solution*);
4. Setelah adanya kesepakatan dari para pihak untuk dilaksanakannya penyelesaian masalah melalui lembaga mediasi maka Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan membuat suatu berita acara guna dilaksanakan mediasi tersebut.

Putusan mediasi harus ditandatangani oleh para pihak, mediator dan saksi-saksi. Penandatanganan hendaknya dilakukan pada hari dan tanggal saat diambilnya putusan tersebut secara bersamaan dan tidak diperkenankan dilakukan secara terpisah. Salah satu ciri dari penyelesaian masalah dengan mediasi adalah putusannya merupakan kehendak yang dirumuskan secara bebas oleh para pihak. Para pihak boleh menentukan pilihan penyelesaian masalahnya karena itu putusan penyelesaian masalah dirumuskan dalam bentuk suatu kesepakatan (*agreement*). Akibat untung-rugi yang timbul dari putusan tersebut merupakan resiko sepenuhnya dari para pihak.

Setiap lembaga penyelesaian sengketa mengandung keuntungan dan kekurangannya masing-masing, karena pendekatan penyelesaian yang dipergunakan berbeda-beda. Proses mediasi dalam rangka penyelesaian sengketa menggunakan pendekatan yang memberikan perhatian utama pada kepentingan-kepentingan yang berkaitan dengan persoalan yang diajukan oleh para pihak (*interest based*). Artinya bahwa mediasi memberikan penekanan pada kemanfaatannya bagi para pihak dalam penyelesaian sengketa yang dihadapi. Dengan penekanan pada interest tersebut, berbagai kepentingan para pihak yang saling bersengketa dapat diakomodasi secara maksimal. Hal ini akan berpengaruh pada kepuasan pihak-pihak yang bersangkutan atas penyelesaian sengketa yang diputus sehingga mereka secara sukarela melaksanakan putusan penyelesaian sengketa tersebut. Inilah keuntungan substansif dari penyelesaian sengketa melalui mediasi. Di samping itu, masih terdapat keuntungan-keuntungan lain yang tidak bersifat substansial. Dari segi prosedural, mediasi dirasakan lebih sederhana dibandingkan dengan penyelesaian sengketa lain misalnya melalui lembaga peradilan. Hal ini disebabkan para pihak tidak semata-mata “berlindung” dengan pembuktian-pembuktian melainkan juga mencari pemecahan masalah yang dihadapi dengan mempertemukan perbedaan-perbedaan pendapat, sehingga dapat digali akar permasalahan yang sebenarnya.

Mediasi di bidang pertanahan yang dilakukan oleh BPN tidak dikenakan biaya. Meskipun dari berbagai hal mediasi mengandung banyak keunggulan, bukan berarti tidak terdapat kelemahan. Kelemahan mediasi terletak pada “kekuatan mengikatnya” putusan mediasi. Pada sengketa yang murni beraspek keperdataan, putusan penyelesaian sengketa diserahkan sepenuhnya pada para pihak. Sebagaimana terdapat dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata.

Kelemahan dari putusan mediasi juga dapat terjadi pada tindak lanjut pelaksanaan putusan tersebut. Apakah putusan mediasi dapat dipaksakan pelaksanaannya atau tidak bergantung pada konsistensi mereka untuk secara sukarela menerima atau melaksanakan putusan yang telah disepakati. Hal ini berbeda dengan putusan arbitrase, yang pelaksanaannya dapat dipaksakan setelah memperoleh fiat eksekusi dari pengadilan. Walaupun demikian, dalam menentukan kesepakatannya tidak boleh melanggar norma-norma yang berlaku. Hal ini dimaksudkan agar terdapat kepastian hukum dan perlindungan hukum oleh negara, sebagaimana telah dikemukakan bahwa tidak semua sengketa dapat diselesaikan melalui lembaga penyelesaian sengketa alternatif (mediasi).

Berdasarkan hal ini, maka tidak semua putusan mediasi dapat dilaksanakan oleh BPN. Hanya putusan-putusan yang telah mempertimbangkan aspek yuridis, fisik, dan administrasi saja yang dapat dilaksanakan. Bahkan secara analogi berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU No. 30 Tahun 1999, sengketa yang dapat diselesaikan adalah sengketa mengenai hak-hak yang menurut hukum dan peraturan perundang-undangan dikuasai sepenuhnya oleh pihak yang bersengketa.

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung sebagai mediator mempunyai peran membantu para pihak dalam memahami pandangan masing-masing dan membantu mencari hal-hal yang dianggap penting bagi mereka. Mediator mempermudah pertukaran informasi, mendorong diskusi mengenai perbedaan-perbedaan kepentingan, persepsi, penafsiran terhadap situasi dan persoalan-persoalan dan mengatur pengungkapan emosi.

Selanjutnya tanggal 31 Mei 2007 ditetapkan pula Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional yang ditandatangani oleh Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan, Petunjuk Teknis No. 05/JUKNIS/D.V/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi. Ketentuan ini adalah merupakan penjabaran lebih jauh dari Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 3 Tahun 2006 yang menentukan dalam Pasal 345 bahwa salah satu fungsi Deputi Bidang Pengkajian dan Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan adalah pelaksanaan alternatif penyelesaian masalah, sengketa dan konflik pertanahan melalui bentuk mediasi, fasilitasi dan lainnya.

Petunjuk teknis ini dimaksudkan sebagai pedoman bagi mediator yang ditunjuk oleh Kantor Pertanahan, Kantor Wilayah Badan Pertanah Nasional, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam menangani proses mediasi. Sedangkan tujuan dari

petunjuk teknis ini adalah terdapat keseragaman, kesatuan pemahaman dan ataupun standarisasi bagi mediator yang ditunjuk dalam proses mediasi.

Dalam Juknis ini pengertian mediasi dirumuskan sebagai salah satu proses alternatif penyelesaian masalah dengan bantuan pihak ketiga (mediator) dan prosedur yang disepakati oleh para pihak dimana mediator memfasilitasi untuk dapat tercapai suatu solusi (perdamaian) yang saling menguntungkan para pihak. Secara singkat mediasi ini dapat disebut sebagai "Mediasi Pertanahan" seperti Mediasi Perbankan, Mediasi Asuransi, Mediasi Peradilan dan lain sebagainya. Dalam petunjuk teknis ini disebutkan bahwa Mediator adalah orang/pejabat yang ditunjuk jajaran Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang disepakati oleh para pihak yang bersangkutan untuk menyelesaikan permasalahannya. Pada bagian lain disebutkan bahwa mediasi dilaksanakan oleh pejabat/pegawai yang ditunjuk dengan surat tugas/surat perintah dari Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Ada tiga tipe Mediator yang disebutkan dalam petunjuk teknis ini yaitu:

a. Mediator Jaring Sosial (*Social Network Mediator*)

- 1) Tokoh-tokoh masyarakat/informal misalnya: ulama atau tokoh-tokoh agama, tokoh adat, tokoh pemuda dan lain-lain;
- 2) Biasanya mempunyai pengaruh besar dalam masyarakat;
- 3) Penyelesaian sengketa didasari nilai-nilai sosial yang berlaku, nilai keagamaan/religi, adat kebiasaan sopan santun, moral dan sebagainya).

b. Mediator sebagai Pejabat yang berwenang (*Authoritative Mediator*)

- 1) Tokoh formal misalnya pejabat-pejabat yang mempunyai kompetensi di bidang sengketa yang ditangani;
- 2) Disyaratkan orang yang mempunyai pengetahuan dengan sengketa yang ditangani.

c. Mediator Independen (*Independent Mediator*)

- 1) Mediator profesional, orang yang berprofesi sebagai mediator, mempunyai legitimasi untuk melakukan negosiasi-negosiasi dalam mediasi;
- 2) Konsultan hukum, pengacara arbiter.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dianalisis bahwa dalam petunjuk ini Mediator yang melakukan mediasi adalah termasuk tipe *Authoritative Mediator*. Hasil akhir dari Mediasi Pertanahan adalah keputusan penyelesaian sengketa yang merupakan kesepakatan para pihak yang bersangkutan. Kesepakatan tersebut pada pokoknya berisi opsi yang diterima, hal dan kewajiban para pihak. Dengan kesepakatan tersebut secara substansi mediasi telah selesai, sementara tindak lanjut pelaksanaannya menjadi kewenangan Pejabat Tata Usaha Negara. Setiap kegiatan mediasi hendaknya dituangkan dalam Berita Acara Mediasi. Formalisasi kesepakatan secara tertulis dengan menggunakan format perjanjian. Agar mempunyai kekuatan mengikat berita acara

tersebut ditandatangani oleh para pihak dan mediator. Mediasi pertanahan sebagaimana tersebut di atas tidak melibatkan pengadilan sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Kendala yang dihadapi oleh BPN sebagai mediator adalah kesiapan sumber daya manusia baik intern maupun ekstern di samping perlu dilakukan penyempurnaan peraturan perundang-undangan dan penguatan kewenangan kelembagaan terutama di daerah. Sumber daya manusia berkaitan dengan pemahaman para aparat pelaksana dalam penguasaan wawasan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan ketentuan pertanahan, ketekunan dalam menghadapi tugas menghadapi masalah dan sengketa pertanahan untuk memperlihatkan etos kerja yang tinggi serta pembangunan peraturan perundang-undangan dan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada aparat pelaksana di daerah.

Di bidang pertanahan, belum ada suatu peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit memberikan dasar hukum penerapan *ADR*. Namun demikian, hal ini tidak dapat dijadikan alasan untuk tidak menumbuh-kembangkan lembaga *ADR* di bidang pertanahan berdasarkan dua alasan: *Pertama*, di dalam setiap sengketa perdata yang diajukan di pengadilan, hakim selalu mengusulkan untuk penyelesaian secara damai oleh para pihak (Pasal 130 HIR/154 Rbg). *Kedua*, secara eksplisit cara penyelesaian masalah berkenaan dengan bentuk dan besarnya ganti kerugian dalam kegiatan pengadaan tanah diupayakan melalui musyawarah. Keputusan Presiden (Keppres) No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permeneg Agraria/Ka BPN) No. 1 Tahun 1994 yang merupakan peraturan pelaksanaan Keppres No. 55 Tahun 1993 telah mengatur tentang tata cara melakukan musyawarah secara cukup terinci.

Dalam perkembangannya, hal ini dimuat dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang diubah dengan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006 yang telah dilengkapi dengan Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2007. Dengan berlakunya Perpres No. 36 Tahun 2005, maka Keppres No. 55 Tahun 1993 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Mediasi di lingkungan instansi pertanahan dalam hal ini Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi Lampung sebenarnya juga secara tidak disadari telah dijalankan oleh aparat pelaksana secara sporadis dengan mengandalkan kreatifitas dan seni di dalam gaya kepemimpinan masing-masing pejabat, tetapi baru pada saat sekarang ini upaya mediasi telah memiliki payung hukumnya yang dilengkapi pedoman serta petunjuk teknis yang memadai sehingga tidak ada keraguan lagi bagi aparat pelaksana untuk menjalankannya.

Setelah terbitnya Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional yang menempatkan mediasi sebagai salah satu tugas pokok dan fungsi (tupoksi)

khususnya pada rumusan fungsi pada Kedeputian Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan yaitu melaksanakan alternatif penyelesaian masalah, konflik dan konflik pertanahan, melalui bentuk mediasi, dan fasilitas lainnya yang kemudian dilengkapi dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan No. 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyelesaian Masalah Pertanahan, lebih terperinci lagi petunjuk teknis ini diatur di dalam Petunjuk Teknis No. 5/Juknis/D.V/2007 tentang Mekanisme Pelaksanaan Mediasi.

PENUTUP

Berdasarkan deskripsi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa proses penanganan sengketa pertanahan di Provinsi Lampung dilakukan dengan cara mediasi, dengan kedua belah pihak yang sedang bersengketa guna mendapatkan putusan yang saling menguntungkan dari kedua belah pihak. Apabila kedua belah pihak yang bersengketa sepakat dengan putusan yang diberikan oleh seorang mediator, maka putusan tersebut akan ditindaklanjuti. Secara prinsip bentuk penyelesaian sengketa dengan menggunakan lembaga mediasi adalah merupakan terjemahan dari karakter budaya bangsa Indonesia yang selalu mengedepankan semangat kooperatif yang sudah mengakar sehingga nuansa musyawarah selalu dihadirkan dalam setiap upaya menyelesaikan setiap sengketa dalam masyarakat melalui upaya musyawarah untuk mencapai mufakat.

Daftar Pustaka

LITERATUR

- A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Penerbit Alumni, Bandung, 1990.
- _____, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1999.
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991.
- Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Edisi 3, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2007.
- Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *Teori Konflik Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.
- Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat Pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Kusnadi dan Bambang Wahyudi, *Teori dan Manajemen Konflik (Tradisional, Kontemporer dan Islam)*, Taroda, Malang, 2003.
- Lewis A. Coser, *The Functions of Social Conflict*, Free Press, New York, 1985.
- Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998.
- Rusmadi Murod, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2007.
- S.N. Kartikasari, *Mengelola Konflik: Keterampilan dan Strategi untuk Bertindak*, The British Council, Jakarta, 2000.
- Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993.
- Susanti Adi Nugroho, *Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Edisi Pertama, Cetakan ke-1, Telaga Ilmu Indonesia, Jakarta, 2009.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan, Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.

SUMBER LAIN

David Spencer, sebagaimana dikutip oleh Muslih MZ dalam *Mediasi : Pengantar Teori dan Praktek*, retrived: <http://www.hukumonline.com>, tanggal 5 Desember 2011.

Surayin, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, CV. Yrama Widya, Bandung, 2007.

Retrived: <http://www.legalitas.go.id>, tanggal 5 Juni 2011.

Retrived: <http://www.bpn.go.id/penyelesaiansengketapertanahan/>, tanggal 5 Juni 2011.