

**PROBLEMATIKA UPAYA PENYELESAIAN SENGKETA TANAH SECARA  
MEDIASI OLEH KANTOR KEMENTERIAN AGRARIADAN TATA  
RUANG/BADAN PERTANAHAN NASIONAL KABUPATEN PROBOLINGGO**

**Wawan Susilo**

Fakultas Hukum, Universitas Panca Marga Probolinggo  
Jl. Yos Sudarso, No.107, Pabean, Dringu, Probolinggo, Jawa Timur 67271

**Abstrak**

Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor pendorong dan penghambat yang dihadapi oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Probolinggo dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa pertanahan melalui Mediasi. Metode yang digunakan penelitian ini adalah yuridis empiris. Faktor pendorong efektifitas mediasi dalam menyelesaikan sengketa tanah adalah adanya itikad baik dari para pihak. Mediator membantu para pihak agar keluar dari persengketaannya, para pihak juga harus mempunyai itikad baik dengan kesungguhan hati mengupayakan perdamaian dengan tidak bermaksud untuk memperoleh keuntungan yang lebih besar. Menyelesaikan sengketa para pihak dengan perdamaian, para pihak mau menerima saran atau anjuran dari mediator karena saran atau anjuran itu bertujuan untuk mendamaikan para pihak sehingga mencapai kata sepakat, faktor lain juga adalah mediator yang bersifat netral dan tidak memihak kepada salah satu pihak dan keberhasilan mediasi juga tidak terlepas dari pengetahuan yang luas tentang hukum pertanahan yang dimiliki oleh mediator serta keterampilan dalam mediasi. Faktor Penghambat mediasi dalam menyelesaikan sengketa tanah adalah para pihak yang masih emosi, kuasa hukum yang menghambat proses mediasi karena ada beberapa kuasa hukum yang lebih memilih memenangkan perkara dipengadilan. Ketidak hadirannya salah satu pihak dalam proses mediasi sengketa tanah juga dapat menjadi penghambat proses mediasi sehingga penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi menjadi tidak efektif. Secara prinsip bentuk penyelesaian sengketa dengan menggunakan lembaga mediasi adalah merupakan terjemahan dari Karakter budaya bangsa Indonesia yang selalu mengedepankan semangat kooperatif. Semangat Kooperatif sudah mengakar sehingga nuansa musyawarah selalu dihadirkan dalam setiap upaya menyelesaikan setiap sengketa dalam masyarakat melalui upaya musyawarah untuk mencapai mufakat.

**Kata Kunci:** Sengketa Tanah, Mediasi, Probolinggo

## A. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah memberikan sumber daya bagi kelangsungan hidup umat manusia. Bagi bangsa Indonesia tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, serta hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi. Oleh karena itu harus dikelola secara cermat pada masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang.

Masalah tanah adalah masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar. Tanah disamping mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi sosial, oleh karena itulah kepentingan pribadi atas tanah tersebut dikorbankan guna kepentingan umum. Ini dilakukan dengan pelepasan hak atas tanah dengan mendapat ganti rugi yang tidak berupa uang semata akan tetapi juga berbentuk tanah atau fasilitas lain.

Secara filosofis tanah sejak awalnya tidak diberikan kepada perorangan. Jadi tidak benar seorang yang menjual tanah berarti menjual miliknya, yang benar dia hanya menjual jasa memelihara dan menjaga tanah selama itu dikuasainya. Hal tersebut adalah benar apabila dikaji lebih dalam bahwa tanah di samping

mempunyai nilai ekonomis, juga mempunyai nilai sosial yang berarti hak atas tanah tidak mutlak. Namun demikian Negara harus menjamin dan menghormati hak-hak yang diberikan atas tanah kepada warga negaranya.

Dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria (disingkat UUPA), diatur tentang hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak untuk Memungut Hasil Hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan undang-undang. Permasalahan tanah yang muncul akhir-akhir ini, semakin kompleks. Pemicunya, tidak sebatas aspek ekonomi saja, melainkan sosial dan budaya bahkan juga agama. Beberapa permasalahan tanah, bisa diselesaikan dengan baik oleh kantor Badan Pertanahan melalui "mediasi".

Mediasi adalah proses negosiasi pemecahan masalah di mana pihak ketiga yang tidak memihak bekerja sama dengan para pihak yang bersengketa membantu memperoleh kesepakatan memuaskan. Data di Badan Pertanahan Nasional menyebutkan, jumlah permasalahan tanah yang meliputi sengketa, konflik, dan perkara seluruh Indonesia 4.591 kasus. Apabila dilihat dari tipologi

permasalahan, hampir 85% merupakan kasus dengan tipologi sengketa penguasaan dan kepemilikan tanah. Sedangkan sisanya, dengan tipologi sengketa hak dan sengketa batas/letak tanah. Hal ini jelas menunjukkan, sebagian besar masyarakat telah mengetahui hak mereka terhadap tanah yang mereka miliki dan kuasai, terlepas bahwa tanah tersebut sudah bersertipikat atau belum.

Dari tipologi permasalahan tersebut, kemudian dapat ditilik lebih mendalam mengenai para pihak yang bersengketa. Sengketa antar individu mencapai 89%, sengketa individu dengan badan hukum 6%, sedangkan sengketa antara individu dan pemerintah 5%. Persengketaan antar individu secara jelas merupakan peringkat tertinggi karena memang tanah mempunyai hubungan magis dengan si pemilikinya. Seorang mediator harus mengetahui secara psikologis kondisi para pihak, sehingga mereka merasa nyaman dan permasalahannya pun terselesaikan dengan nyaman pula. Selain itu, mediator haruslah mempunyai kemampuan analisis dan keahlian menciptakan pendekatan pribadi kepada para pihak yang terlibat sengketa. Dia harus bisa memahami dan memberikan reaksi positif atas persepsi masing-masing pihak. Tujuannya membangun hubungan baik dan kepercayaan para pihak kepada mediator, sehingga

mempermudah tercapainya suatu konsensus.

Penyelesaian sengketa dengan mediasi di bidang pertanahan, harus sering dilakukan oleh aparat Badan Pertanahan Nasional, namun didalam pembicaraannya belum populer. Hal ini disebabkan adanya pemahaman yang sempit mengenai penyelesaian sengketa itu sendiri, adanya kekurangan kepercayaan pada efektivitas pelaksanaan putusan mediasi dan kekhawatiran akan menimbulkan kerancuan dan pemanfaatan lembaga arbitrase yang telah ada.

Selain itu secara sosiologis, kondisi masyarakat Kabupaten Probolinggo yang rata-rata tingkat kesadaran hukumnya sangat kurang yang pada akhirnya mempengaruhi pola pikir mereka yang “asal” dalam mendirikan bangunan untuk rumah tinggal tanpa memikirkan status tanah yang ditempati bangunan tersebut. Hal tersebut sangat berpotensi menimbulkan sengketa pertanahan dengan pihak lain.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka perumusan masalah yang dapat dikemukakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apa faktor pendorong dan penghambat yang dihadapi oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Probolinggo dalam pelaksanaan penyelesaian

sengketa pertanahan melalui Mediasi ?

### C. Pembahasan

Faktor pendorong efektifitas mediasi dalam menyelesaikan sengketa tanah adalah adanya itikad baik dari para pihak. Mediator membantu para pihak agar keluar dari persengketaannya, para pihak juga harus mempunyai itikad baik dengan kesungguhan hati mengupayakan perdamaian dengan tidak bermaksud untuk memperoleh keuntungan yang lebih besar. Menyelesaikan sengketa para pihak dengan perdamaian, para pihak mau menerima saran atau anjuran dari mediator karena saran atau anjuran itu bertujuan untuk mendamaikan para pihak sehingga mencapai kata sepakat, faktor lain juga adalah mediator yang bersifat netral dan tidak memihak kepada salah satu pihak dan keberhasilan mediasi juga tidak terlepas dari pengetahuan yang luas tentang hukum pertanahan yang dimiliki oleh mediator serta keterampilan dalam mediasi.

Faktor-faktor tersebutlah yang mendorong efektifitas mediasi sebagai penyelesaian sengketa tanah. Untuk itu, upaya-upaya yang dilakukan oleh Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Probolinggo yang ditempuh, antara lain :

1. Melaksanakan kegiatan koordinasi antar seksi di lingkungan Kantor Kementerian Agraria dan Tata

Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Probolinggo.

2. Melaksanakan bimbingan secara terus menerus.
3. Melaksanakan kegiatan pemahaman peraturan guna penyelesaian masalah pertanahan.
4. Melaksanakan kegiatan penyelesaian masalah pertanahan secara terpadu.
5. Mengadakan pendampingan (bimbingan) kepada petugas yang terlibat dalam penyiapan berkas pendaftaran.
6. Mengadakan kerjasama dengan Surveyor Berlisensi (apabila volume pekerjaan di luar kemampuan petugas ukur yang ada) melalui prosedur kontrak kerja.
7. Mengadakan evaluasi pelaksanaan pekerjaan seminggu sekali dan mengadakan monitoring yang dilakukan secara berkesinambungan.
8. Membuat Petunjuk Pelaksanaan (JUKLAK) dan Petunjuk Teknis (JUKNIS) untuk para Camat dan para Kepala Desa.
9. Selalu mengadakan koordinasi dengan Pemerintah Daerah, para Camat, dan Kepala Desa.
10. Mengadakan / meningkatkan ketrampilan teknis para petugas ukur dalam penggunaan peralatan GPS dan mengikuti perkembangan teknologi pengukuran dan pemetaan.

Faktor Penghambat mediasi dalam menyelesaikan sengketa tanah adalah para pihak yang masih emosi, kuasa hukum yang menghambat proses mediasi karena ada beberapa kuasa hukum yang lebih memilih memenangkan perkara dipengadilan. Ketidak hadirannya salah satu pihak dalam proses mediasi sengketa tanah juga dapat menjadi penghambat proses mediasi sehingga penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi menjadi tidak efektif. Dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa tanah di Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Probolinggo secara fisik tidak terdapat permasalahan, namun terdapat kendala dalam berbagai aspek yang dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Yang menyangkut masyarakat. Tidak seluruh warga masyarakat menerima dengan baik upaya Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Probolinggo dalam menyelesaikan sengketa tanah, karena umumnya masyarakat beranggapan bahwa proses pengurusan sertifikat selalu sulit, berbelit-belit, dipersulit dan membutuhkan biaya yang mahal.
2. Adanya LSM yang ikut campur dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa tanah, sehingga hal tersebut dapat mengganggu konsentrasi dalam pelaksanaannya.
3. Keterbatasan SDM yang ada pada Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Probolinggo, baik tenaga administrasi maupun tenaga pengukuran.
4. Keterbatasan sarana dan prasarana seperti kendaraan operasional, gedung kantor ( ruang tempat kerja dan ruang penyimpanan warkah ), komputer peta pendaftaran dan lain-lain.
5. Adanya kendala yang bersifat teknis, antara lain :
  - a. Pengisian blanko tidak sesuai dengan sumber datanya, tidak lengkap, salah, bahkan ada yang menyerahkan blanko kosong, hanya ditanda tangani pemohon, Kepala Desa, Camat dan hanya distempel Desa dan atau Kecamatan.
  - b. Dalam menguraikan riwayat tanah, tidak berurutan, tidak berkesinambungan.
  - c. Dalam pengisian data pada blanko banyak coretan karena terjadinya kesalahan yang dibetulkan tidak dengan mengganti blanko baru tapi hanya dengan mencoret yang salah.
  - d. Adanya kejadian salah penunjukan obyek / tanahnya.
  - e. Obyek / tanahnya sudah bersertifikat tetapi didaftarkan lagi (umumnya karena sertifikat hilang atau pemecahan sertifikat).

- f. Pemilik tanah tidak mau menunjukkan data tanahnya dan atau tidak siap di tempat / obyek / lokasi tanahnya pada waktu diukur.
  - g. Pemilik tanah tidak atau belum memasang tanda / patok batas obyek / tanahnya.
  - h. Dalam satu Desa ada nama pemohon yang sama sehingga bisa terjadi kesalahan penunjukan obyek / tanahnya.
  - i. SPPT PBB yang dilampirkan dalam berkas permohonan bukan SPPT PBB untuk obyek / tanah yang dimohonkan sertifikatnya.
  - j. Pada berkas permohonan perangkat desa / kelurahan mengurangi / memperkecil luas tanah yang dimohon dengan tujuan agar biayanya lebih rendah dari tabel biaya yang ditetapkan oleh Kantor Pertanahan.
  - k. Tanda tangan / cap ibu jari batas pada Daftar Isian 201 hanya diwakili oleh Kepala Desa bukan tanda tangan / cap ibu jari pemohon.
  - l. Ada tanda tangan / cap ibu jari yang bukan tanda tangan / cap ibu jari pemohon.
  - m. Pemohon / pendaftar bersifat masa bodoh karena merasa semua urusan sudah diserahkan kepada pihak perangkat desa sehingga tidak proaktif terhadap kelengkapan berkas atau persyaratan yang kurang.
  - n. Pendidikan dan kemampuan perangkat desa / kelurahan banyak yang rendah dan banyak yang sudah tua, sehingga kurang mendukung dalam menyiapkan berkas / pemberkasan.
  - o. Buku C Desa / Kelurahan banyak yang sudah rusak ( banyak halaman yang hilang ) sehingga sulit mengadakan cross check data.
6. Tenaga koreksi (kendali mutu) hasil pengukuran terbatas, karena struktural hanya dilaksanakan oleh Kasubsi PPK dan Kasi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah.

#### **D. Penutup**

##### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan ada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Sebagai mediator, Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Probolinggo 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. Mediator membantu para pihak memprioritaskan persoalan-persoalan dan menitikberatkan pembahasan mengenai tujuan dan kepentingan umum. Mediator akan sering bertemu dengan para pihak secara pribadi. Sebagai wadah informasi antara para pihak, mediator akan mempunyai lebih banyak informasi mengenai sengketa dan persoalan-persoalan dibandingkan para pihak dan akan mampu menentukan apakah terdapat dasardasar bagi terwujudnya suatu kesepakatan .

2. Di bidang pertanahan, belum ada suatu undang-undang yang secara eksplisit memberikan dasar hukum penerapan ADR, aturan yang adalanya masih berupa Keputusan Kepala Badan Pertanahan, yaitu Keputusan KBPN No.37/2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan Penyelesaian Permasalahan Pertanahan. Namun demikian, hal ini tidak dapat di jadikan 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. Mediasi di lingkungan instansi pertanahan dalam hal ini Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Probolinggo sebenarnya juga secara tidak disadari telah dijalankan oleh aparat pelaksana secara sporadis dengan mengandalkan kreatifitas dan seni didalam gaya kepemimpinan masing-masing pejabat, tetapi baru padasaat sekarang ini upaya mediasi telah memiliki payung hukumnya dilengkapi pedoman serta petunjuk teknis yang memadai sehingga tidak ada keraguan lagi bagi aparat pelaksana untuk menjalankannya

3. Faktor pendorong efektifitas mediasi dalam menyelesaikan sengketa tanah adalah adanya itikad baik dari para pihak. Mediator membantu para pihak agar keluar dari persengketaannya, para pihak juga harus mempunyai itikad baik dengan kesungguhan hati mengupayakan perdamaian dengan tidak bermaksud untuk memperoleh keuntungan yang lebih besar. Menyelesaikan sengketa para pihak dengan perdamaian, para pihak mau menerima saran atau anjuran dari mediator karena saran atau anjuran itu bertujuan untuk mendamaikan

para pihak sehingga mencapai kata sepakat, faktor lain juga adalah mediator yang bersifat netral dan tidak memihak kepada salah satu pihak dan keberhasilan mediasi juga tidak terlepas dari pengetahuan yang luas tentang hukum pertanahan yang dimiliki oleh mediator serta keterampilan dalam mediasi. Faktor Penghambat mediasi dalam menyelesaikan sengketa tanah adalah para pihak yang masih emosi, kuasa hukum yang menghambat proses mediasi karena ada beberapa kuasa hukum yang lebih memilih memenangkan perkara dipengadilan. Ketidakhadiran salah satu pihak dalam proses mediasi sengketa tanah juga dapat menjadi penghambat proses mediasi sehingga penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi menjadi tidak efektif. Saran Secara prinsip bentuk penyelesaian sengketa dengan menggunakan lembaga mediasi adalah merupakan terjemahan dari Karakter budaya bangsa Indonesia yang selalu mengedepankan semangat kooperatif. Semangat Kooperatif sudah mengakar sehingga nuansa musyawarah selalu dihadirkan dalam setiap upaya menyelesaikan setiap sengketa dalam masyarakat melalui upaya musyawarah untuk mencapai mufakat.

### **Saran**

Adapun saran yang dapat diberikan adalah :

1. Sebagai seorang mediator, BPN tentunya mempunyai peran yang penting dalam memaksimalkan lembaga mediasi sebagai tempat penyelesaian sengketa;
2. Bertindak sebagai seorang Mediator atau penengah dalam penyelesaian masalah hendaknya dapat berperan dengan baik dan tidak memihak salah satu pihak;
3. Memberikan penyuluhan-penyuluhan kepada masyarakat agar dapat melaksanakan mediasi dengan baik.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Goodpaster, Gary, 1993. *Negosiasi dan Mediasi : Sebuah Pedoman Negosiasi dan Penyelesaian Sengketa Melalui Negosiasi*. Jakarta : ELIPS Project.
- Goodpaster, Gary, 1995. *Tinjauan terhadap penyelesaian Sengketa dalam Seri Dasar-dasar Hukum Ekonomi Arbitrase di Indonesia*, Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Hadi, Soetrisno, 1985. *Metodologi Research Jilid II*, Yogyakarta: Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM.
- Hamzah, A., 1991. *Hukum Pertanahan di Indonesia*, Jakarta : Rineka Cipta.



- Harsono, Boedi, 2002. Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta: Djambatan.
- Kusdi, 2009. Teori Organisasi dan Administrasi, Jakarta: Salemba Humanika.
- Moleong, Lexy J., 2000. Metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung: PT.
- Remaja Rosda Karya. Murad, Rusmadi, 1991. Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah, Bandung: Mandar Maju.
- Nugroho, Susanti Adi, 2009. Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa, Edisi Pertama, Cetakan ke-1, Jakarta: Telaga Ilmu Indonesia.
- Poerwadarminta, 1982. Kamus Umum Bahasa Indonesia, Jakarta: PN. Balai Pustaka.
- Rahardjo, Satjipto, 2000. Pembangunan Hukum di Indonesia Dalam Konteks Situasi Global, dikutip dari Problema Globalisasi Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama, Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Santosa, Mas Achmad, 1995. Pendayagunaan Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa Bidang Lingkungan di Indonesia. Jakarta : Indonesian Center for Environmental Law.
- Soekanto, Soerjono., dan Mamuji, Sri, 1985. Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: Rajawali Press.
- Soimin, Soedharyo, 1993. Status Hak dan Pembebasan Tanah, Jakarta: Sinar Grafika.
- Subagyo, P. Joko, 2006. Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek, Cetakan Kelima, Jakarta : Rineka Cipta.
- Sukadana, I Made, 2012. Mediasi Peradilan Mediasi Dalam sistem Peradilan Perdata Indonesia Dalam Rangka Mewujudkan Proses Peradilan Yang Sederhana, Cepat dan Biaya Ringan, Jakarta : Prestasi Pustaka.
- Sunindhia dan Widiyanti, 1988. Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran), Jakarta: Bina Aksara.
- Usman, Rachmadi, 2003. Pilihan Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan, Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti.
- Wahjono, Padmo, 1983. "Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum", Jakarta : Ghalia Indonesia.