

**PENYELESAIAN SENGKETA TANAH MELALUI MEDIASI DI
KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN INDRAGIRI HILIR**

***SETTLEMENT OF LAND DISPUTES THROUGH MEDIATION AT THE
LAND OFFICE OF INDRAGIRI HILIR REGENCY***

M. Rizqi Ariffandhy Gustaman, Azmi Fendri dan Edita Elda

Fakultas Hukum Universitas Andalas

Korespondensi Penulis : Rizqiariffandhy15@gmail.com

Citation Structure Recommendation :

Gustaman, M. Rizqi Ariffandhy, Azmi Fendri dan Edita Elda. *Penelitian Sengketa Tanah Melalui Mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir*. Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.9 (2025)..

ABSTRAK

Sengketa pertanahan di Indonesia mencapai 12.000 kasus pada 2024, mendorong penerapan mediasi sebagai alternatif penyelesaian. Penelitian ini menganalisis implementasi Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 di Kabupaten Indragiri Hilir menggunakan metode yuridis empiris. Faktor penyebab sengketa meliputi ketidakakuratan data administrasi, kesalahan teknis, rendahnya kesadaran hukum masyarakat, dan perubahan nilai ekonomis tanah. Proses mediasi dilaksanakan melalui lima tahapan sistematis dengan Kantor Pertanahan sebagai fasilitator netral. Kendala utama adalah itikad tidak baik para pihak dan keterbatasan kelembagaan, diatasi melalui peningkatan kapasitas mediator dan program sosialisasi. Tingkat keberhasilan mediasi mencapai 67% dari 9 kasus periode 2021-2023.

Kata Kunci: Indragiri Hilir, Kantor Pertanahan, Mediasi, Sengketa Tanah

ABSTRACT

Land disputes in Indonesia reached 12,000 cases in 2024, promoting mediation as alternative resolution. This research analyzes implementation of ATR/BPN Minister Regulation No. 21/2020 in Indragiri Hilir Regency using empirical juridical method. Causal factors include administrative data inaccuracy, technical errors, low public legal awareness, and land economic value changes. Mediation process conducted through five systematic stages with Land Office as neutral facilitator. Main obstacles are parties' bad faith and institutional limitations, addressed through mediator capacity building and socialization programs. Mediation success rate reached 67% from 9 cases during 2021-2023 period..

Keywords: Land Dispute, Mediation, Land Office, Indragiri Hilir

A. PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber daya strategis yang memiliki peran fundamental dalam kehidupan masyarakat Indonesia, bukan hanya sebagai tempat bermukim tetapi juga sebagai basis ekonomi dan identitas sosial budaya.¹ Dalam konteks negara hukum, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, negara berkewajiban memberikan kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara, termasuk hak atas tanah. Hal ini sejalan dengan amanat konstitusional Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Implementasi dari ketentuan konstitusional tersebut diwujudkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menjadi landasan hukum nasional dalam pengelolaan pertanahan di Indonesia. UUPA mengamanatkan bahwa tanah memiliki fungsi sosial, di mana kepemilikan individual harus selaras dengan kepentingan masyarakat dan bangsa secara keseluruhan. Namun demikian, kompleksitas permasalahan pertanahan di Indonesia menunjukkan bahwa implementasi UUPA masih menghadapi berbagai tantangan, terutama dalam hal penyelesaian sengketa tanah yang semakin meningkat dari waktu ke waktu.²

Data dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) menunjukkan bahwa kasus pertanahan di Indonesia terus mengalami peningkatan, dengan lebih dari 12.000 kasus yang tercatat secara nasional pada tahun 2024.³ Fenomena ini mencerminkan kompleksitas permasalahan agraria yang meliputi aspek yuridis, administratif, teknis, dan sosial budaya. Sengketa pertanahan umumnya terjadi akibat tumpang tindih kepemilikan, ketidakjelasan batas tanah, kesalahan administrasi, serta lemahnya sistem pendaftaran tanah yang masih menerapkan sistem publikasi negatif.

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008, p.3-5.

² Bernhard Limbong, *Reforma Agraria*, Margareta Pustaka, Jakarta, 2012, p.45-48.

³ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Laporan Kinerja Tahunan 2024*, diakses dari <https://www.atrbpn.go.id>, diakses pada 15 Januari 2025.

Menghadapi kompleksitas permasalahan tersebut, pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN mengeluarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang menggantikan peraturan sebelumnya yang dinilai kurang efektif.⁴ Peraturan ini menekankan pentingnya pendekatan nonlitigasi melalui mediasi sebagai alternatif utama dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Mediasi dipilih karena memiliki karakteristik yang sesuai dengan budaya masyarakat Indonesia yang mengutamakan musyawarah mufakat, serta dapat menghasilkan solusi *win-win solution* bagi para pihak yang bersengketa.⁵

Kabupaten Indragiri Hilir sebagai salah satu daerah di Provinsi Riau tidak terlepas dari dinamika sengketa pertanahan tersebut. Berdasarkan data dari Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir, dalam periode 2021-2023 tercatat sebanyak 9 kasus sengketa pertanahan yang masuk, dengan 6 kasus di antaranya berhasil diselesaikan melalui mediasi.⁶ Meskipun tingkat keberhasilan mediasi mencapai 67%, masih terdapat kasus yang tidak dapat diselesaikan melalui jalur mediasi dan akhirnya harus diselesaikan melalui jalur litigasi di pengadilan. Kondisi ini menunjukkan perlunya evaluasi terhadap efektivitas implementasi mekanisme mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di tingkat lokal.⁷

Fenomena ini menarik untuk dikaji lebih mendalam mengingat mediasi seharusnya dapat menjadi solusi yang lebih efisien, efektif, dan ekonomis dibandingkan dengan jalur litigasi. Keberhasilan mediasi sangat bergantung pada berbagai faktor, baik yang bersifat internal dari lembaga penyelenggara maupun eksternal yang berasal dari para pihak yang bersengketa dan lingkungan sosial budaya masyarakat.⁸

⁴ Kementerian ATR/BPN, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan*, Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020, BN Tahun 2020 No. 1054.

⁵ Takdir Rahmadi, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, p.87-90.

⁶ Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir, *Rekapitulasi Kasus Pertanahan Tahun 2021-2023*, diakses dari <https://kab-indragirihilir.atrbpn.go.id/>, diakses pada tanggal 4 Desember 2024.

⁷ Maria S. W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008, p.112-115.

⁸ Frank E. A. Sander, *Varieties of Dispute Processing*, dalam M. Yahya Harahap, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2020, p.42-45.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis secara komprehensif implementasi Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 dalam penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi di Kabupaten Indragiri Hilir, termasuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan mediasi, serta merumuskan upaya-upaya strategis untuk meningkatkan efektivitas penyelesaian sengketa pertanahan di masa mendatang.

Studi ini berfokus pada Kabupaten Indragiri Hilir karena wilayah tersebut menunjukkan dinamika khusus dalam penanganan sengketa tanah yang menarik untuk dieksplorasi. Meskipun mediasi telah diterapkan secara luas, Indragiri Hilir mencatatkan total 9 kasus sengketa tanah antara tahun 2021 dan 2023. Tingkat keberhasilan mediasi yang mencapai 67% (6 dari 9 kasus berhasil diselesaikan) membuktikan efektivitas mediasi di wilayah ini. Namun, fakta bahwa sebagian kasus tidak berhasil diselesaikan melalui mediasi dan harus berlanjut ke jalur litigasi di pengadilan menunjukkan adanya tantangan dan perlunya evaluasi mendalam. Dengan demikian, lokasi ini menjadi studi kasus yang relevan untuk menganalisis implementasi, faktor penyebab, serta kendala dan upaya dalam penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi sesuai dengan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.

B. PEMBAHASAN

1. Faktor Penyebab Terjadinya Sengketa Tanah di Kabupaten Indragiri Hilir

Sengketa pertanahan di Kabupaten Indragiri Hilir merupakan fenomena kompleks yang terjadi akibat interaksi berbagai faktor struktural dan sistemik dalam pengelolaan pertanahan. Berdasarkan hasil penelitian lapangan yang dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir, terdapat pola sengketa yang dominan berupa tumpang tindih sertifikat yang mencerminkan kelemahan mendasar dalam sistem administrasi pertanahan.⁹ Kompleksitas permasalahan ini tidak dapat dipisahkan dari warisan sejarah sistem pertanahan Indonesia yang mengalami

⁹ Wawancara dengan Rendy Depalma, Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir, Indragiri Hilir, 4 Desember 2024.

transisi dari sistem kolonial menuju sistem hukum nasional, serta dinamika pembangunan yang mengakibatkan pergeseran nilai dan fungsi tanah dari aspek subsistensi menuju komoditas ekonomi.¹⁰

Fenomena sengketa tanah di wilayah ini tidak dapat dipahami secara parsial, melainkan harus dilihat sebagai manifestasi dari ketidaksinkronan antara perkembangan kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum pertanahan dengan kapasitas institusional dalam memberikan pelayanan yang memadai.¹¹ Data empiris menunjukkan bahwa dalam periode 2021-2023, seluruh kasus sengketa yang tercatat di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir berupa sengketa tumpang tindih sertifikat, yang mengindikasikan adanya pola sistemik dalam permasalahan administrasi pertanahan.¹² Kondisi ini mencerminkan belum optimalnya implementasi prinsip-prinsip pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Analisis mendalam terhadap akar permasalahan sengketa tanah di Kabupaten Indragiri Hilir menunjukkan bahwa faktor penyebabnya dapat dikategorikan menjadi dua dimensi utama, yaitu faktor internal yang bersumber dari kelemahan sistem pertanahan itu sendiri, dan faktor eksternal yang berasal dari dinamika sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat.¹³ Kategorisasi ini penting untuk memahami kompleksitas permasalahan dan merancang strategi penyelesaian yang komprehensif dan berkelanjutan. Faktor internal umumnya berkaitan dengan aspek teknis, administratif, dan kelembagaan dalam penyelenggaraan urusan pertanahan, sedangkan faktor eksternal lebih berkaitan dengan dinamika masyarakat dan lingkungan yang mempengaruhi pola penguasaan dan pemanfaatan tanah.¹⁴

Dalam konteks teoritis, fenomena sengketa tanah di Kabupaten Indragiri Hilir dapat dijelaskan melalui pendekatan teori kepemilikan yang menekankan pentingnya kejelasan hak dan kepastian hukum dalam mencegah konflik.¹⁵

¹⁰ Boedi Harsono, *Sengketa-Sengketa Tanah Serta Penanggulangannya*, Djambatan, Jakarta, 2005, p.25-30.

¹¹ Maria S. W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*.

¹² Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir, *Laporan Rekapitulasi Kasus Pertanahan 2021-2023*.

¹³ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 1991, p.45-48

¹⁴ Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011, p.78-82.

¹⁵ John Locke, *Dua Risalah tentang Pemerintahan*, terj. Ahmad M. Ramli, Nuansa Cendekia, Bandung, 2015, p.185-190.

Ketidakjelasan status hukum tanah, baik dari aspek yuridis maupun fisik, menciptakan ruang interpretasi yang berbeda di antara para pihak, sehingga memicu potensi sengketa. Hal ini sejalan dengan pandangan John Locke bahwa kepemilikan yang sah harus didasarkan pada kerja dan pengolahan yang jelas, serta diakui oleh sistem hukum yang berlaku.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir, faktor penyebab utama sengketa tanah adalah kurangnya tertib administrasi pertanahan pada masa lalu dan regulasi yang belum jelas mengenai sengketa pertanahan.¹⁶ Kondisi ini diperparah oleh sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang masih menerapkan sistem publikasi negatif, sehingga sertifikat tanah tidak memberikan jaminan mutlak terhadap kebenaran data yang tercantum di dalamnya. Akibatnya, meskipun seseorang telah memiliki sertifikat hak atas tanah, masih terbuka kemungkinan adanya pihak lain yang mengajukan keberatan atau gugatan terhadap sertifikat tersebut.¹⁷

Dinamika perubahan sosial ekonomi masyarakat Kabupaten Indragiri Hilir juga berperan signifikan dalam memicu sengketa pertanahan. Meningkatnya nilai ekonomis tanah akibat pembangunan infrastruktur dan aktivitas ekonomi telah mendorong masyarakat untuk lebih memperhatikan status kepemilikan tanah mereka.¹⁸ Fenomena ini menciptakan kesadaran hukum yang paradoks, di mana masyarakat mulai menyadari pentingnya legalitas formal kepemilikan tanah, namun di sisi lain belum diimbangi dengan pemahaman yang memadai tentang prosedur hukum dan administrasi pertanahan yang benar.

Kompleksitas permasalahan sengketa tanah di Kabupaten Indragiri Hilir juga tidak dapat dilepaskan dari faktor geografis dan demografis wilayah yang memiliki karakteristik khusus sebagai daerah pesisir dengan aktivitas ekonomi yang beragam.¹⁹ Adapun kondisi geografis ini juga mempengaruhi pola penguasaan tanah masyarakat yang mana seringkali bersifat tradisional dan turun-temurun,

¹⁶ Richard Pipes, *Property and Freedom*, dalam *Hak Milik dan Kebebasan Individual*, diterjemahkan oleh Budi Santoso, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2020, p.67-71.

¹⁷ Wawancara dengan Rendy Depalma.

¹⁸ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, p.234-238.

¹⁹ Layyin Mahfiana, *Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah di Kabupaten Ponorogo*, Jurnal Kodifikasi, Vol.7, No.1 (2013), p.84-87.

sehingga ketika berhadapan dengan sistem administrasi modern, terjadi kesenjangan yang berpotensi menimbulkan sengketa. Untuk memberikan pemahaman yang lebih sistematis, faktor penyebab sengketa tanah di Kabupaten Indragiri Hilir dapat dijabarkan sebagai berikut:

a. Faktor Internal

Faktor internal merupakan kelemahan-kelemahan yang bersumber dari dalam sistem administrasi pertanahan itu sendiri. Menurut Santoso (2012), faktor internal ini mencakup berbagai aspek mulai dari administrasi hingga kelembagaan²⁰.

- 1) Ketidakakuratan Data Administrasi Pertanahan
- 2) Kesalahan Teknis Pengukuran dan Pemetaan
- 3) Lemahnya Sistem Pengawasan dan Pengendalian
- 4) Tumpang Tindih Kewenangan Kelembagaan

b. Faktor Eksternal

Faktor eksternal merujuk pada pengaruh-pengaruh dari luar sistem pertanahan yang memicu terjadinya sengketa. Menurut Simarmata (2017), faktor eksternal ini tidak kalah penting dalam memicu konflik pertanahan²¹.

- 1) Rendahnya Kesadaran Hukum Masyarakat
- 2) Perubahan Nilai Ekonomis Tanah
- 3) Dinamika Sosial dan Budaya Masyarakat
- 4) Dampak Pembangunan dan Perubahan Tata Ruang

2. Proses Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi di Kabupaten Indragiri Hilir

a. Tahap Pengaduan dan Penerimaan Kasus

Proses penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi di Kabupaten Indragiri Hilir diawali dengan tahap pengaduan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 yang mengatur:

“Pengaduan disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan secara tertulis,

²⁰ U. Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.

²¹ R. Simarmata, *Mencari Karakter Aksional Pembaruan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, 2017.

melalui loket pengaduan, kotak surat atau website Kementerian.”²² Tahap ini merupakan pintu masuk bagi masyarakat yang mengalami sengketa pertanahan untuk memperoleh penyelesaian melalui jalur administratif. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa, proses penerimaan pengaduan di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir mengharuskan pemohon melengkapi dokumen-dokumen kepemilikan terkait objek tanah yang akan dimohonkan mediasi. Kelengkapan dokumen ini menjadi syarat mutlak untuk dapat melanjutkan proses ke tahap berikutnya, mengingat mediasi memerlukan data yang akurat untuk dapat menganalisis permasalahan secara objektif.²³

b. Tahap Pengkajian dan Verifikasi Kasus

Setelah pengaduan diterima, langkah selanjutnya adalah tahap pengkajian kasus sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 yang menyebutkan: “*Penanganan sengketa dan konflik dilakukan melalui tahapan pengkajian kasus.*”²⁴ Tahap pengkajian ini bertujuan untuk menentukan apakah pengaduan yang masuk merupakan kewenangan Kementerian ATR/BPN atau tidak, serta melakukan analisis mendalam terhadap substansi permasalahan yang dihadapi. Tim pengkaji melakukan verifikasi terhadap dokumen-dokumen yang diajukan, menganalisis riwayat kepemilikan tanah, dan mengidentifikasi akar permasalahan sengketa. Proses ini memerlukan ketelitian tinggi karena hasil pengkajian akan menentukan strategi penyelesaian yang akan ditempuh. Jika hasil pengkajian menunjukkan bahwa kasus tersebut dapat diselesaikan melalui mediasi, maka petugas akan memberikan laporan hasil pengumpulan data dan analisis kepada Kepala Kantor Pertanahan untuk mendapatkan persetujuan melanjutkan ke tahap mediasi.²⁵

²² Kementerian ATR/BPN, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan*, Ps.3.

²³ Takdir Rahmadi, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, p.125-128.

²⁴ Kementerian ATR/BPN, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan*, Ps.6.

²⁵ Susanti Adi Nugroho, *Manfaat Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Kencana, Jakarta, 2019, p.89-92.

c. Tahap Klarifikasi dan Pemanggilan Para Pihak

Tahap klarifikasi dimulai dengan mengundang termohon mediasi untuk menghadiri Kantor Pertanahan guna memberikan keterangan dan klarifikasi atas aduan yang disampaikan pemohon. Sebagaimana dijelaskan di wawancara pejabat berwenang: *“Sebagai langkah persiapan mediasi kita akan mengundang termohon mediasi, terutama principal, yang kita mohon untuk hadir adalah prinsipalnya, nah dari apa itu permintaan kehadiran termohon itu dalam undangan kita juga intinya kita mintakan juga terkait dengan objek tanah yang dimohon mediasi itu nanti apabila yang bersangkutan mempunyai bukti kepemilikan itu wajib dibawa.”*²⁶ Proses pemanggilan para pihak ini sangat krusial karena kehadiran *principal* (pihak yang sebenarnya berkepentingan) mutlak diperlukan untuk mencapai kesepakatan yang mengikat secara hukum. Tahap ini juga melibatkan pengumpulan bukti-bukti kepemilikan dari masing-masing pihak, sehingga mediator dapat memahami posisi hukum setiap pihak dengan lebih komprehensif.²⁷

d. Tahap Pelaksanaan Mediasi

Pelaksanaan mediasi merupakan inti dari proses penyelesaian sengketa, di mana para pihak dipertemukan dalam forum musyawarah yang dipandu oleh mediator dari Kantor Pertanahan. Berdasarkan keterangan petugas: *“Kemudian setelah itu apabila sudah dikonfirmasi baru kita akan melanjutkan untuk mengundang kedua belah pihak, pemohon maupun termohon mediasi terutama prinsipalnya untuk dilakukan mediasi bersama, dengan mediator dari BPN tentunya.”*²⁸ Dalam proses mediasi, para pihak diberikan kesempatan untuk menyampaikan pandangan dan kepentingannya secara bergantian, dengan mediator berperan sebagai fasilitator yang netral. Mediator dari BPN tidak memiliki kewenangan untuk memutus, melainkan hanya membantu para pihak untuk menemukan titik temu dan solusi yang dapat diterima bersama. Proses ini mengedepankan prinsip *win-win solution*, di mana tidak ada pihak yang merasa dirugikan secara sepihak.²⁹

²⁶ Wawancara dengan Rendy Depalma.

²⁷ H. Maskur, *Strategi dan Taktik Mediasi Berdasarkan PERMA No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan*, Kencana, Jakarta, 2016, p.156-159.

²⁸ Wawancara dengan Rendy Depalma.

²⁹ Frank E.A. Sander, *Multi-Door Courthouse System*.

e. Tahap Finalisasi dan Tindak Lanjut

Jika mediasi berhasil mencapai kesepakatan, tahap selanjutnya adalah finalisasi hasil mediasi sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (5) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020: *“Dalam hal Mediasi tercapai kesepakatan perdamaian dituangkan dalam akta perdamaian dan didaftarkan oleh para pihak di Pengadilan Negeri wilayah hukum letak tanah yang menjadi objek Kasus untuk memperoleh putusan perdamaian.”* Kesepakatan yang dicapai dalam mediasi dituangkan dalam Berita Acara dan Kesepakatan Tertulis yang ditandatangani oleh para pihak dan disaksikan oleh mediator. Untuk memberikan kekuatan hukum, para pihak disarankan untuk mendaftarkan kesepakatan tersebut ke Pengadilan Negeri setempat agar memperoleh putusan perdamaian yang memiliki kekuatan eksekutorial. Jika kesepakatan berkaitan dengan perubahan data administrasi pertanahan, maka akan diajukan permohonan kepada Kantor Pertanahan dengan melampirkan putusan perdamaian sebagai dasar hukum perubahan data. Sebaliknya, jika mediasi tidak mencapai kesepakatan, para pihak dapat menempuh jalur penyelesaian lain sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.³⁰

3. Kendala dan Upaya dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir

a. Kendala dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi

1) Faktor Kesengajaan dan Itikad Tidak Baik

Salah satu kendala utama dalam penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi adalah adanya pihak yang tidak beritikad baik dan memanfaatkan proses mediasi sebagai cara untuk mengulur-ulur waktu atau menunjukkan ketidakjujuran dalam memberikan keterangan. Fenomena ini sering ditemukan dalam bentuk pura-pura lupa terhadap informasi penting, seperti kasus di mana camat atau lurah yang ikut menandatangani surat penetapan ahli waris menyatakan lupa terhadap salah satu ahli waris sehingga tidak memasukkan namanya dalam daftar.³¹

³⁰ Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, p.234-237.

³¹ R. A. Baruch Bush dan J. P. Folger, *The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994, p.45-48.

Kondisi ini diperparah oleh tidak adanya sanksi tegas dari pihak BPN terhadap perilaku yang menghambat proses mediasi, sehingga undangan pemanggilan mediasi sering dianggap remeh oleh para pihak yang bersengketa.³²

2) Faktor Kelembagaan dan Sumber Daya

Ketidaklengkapan data baik dari Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir maupun dari para pihak yang bersengketa menjadi kendala signifikan dalam proses mediasi. Sistem administrasi penyimpanan data dan arsip yang belum tertib menyebabkan kesulitan dalam menemukan dokumen yang diperlukan, bahkan seringkali arsip tidak dapat ditemukan atau tidak tersimpan dengan baik, sehingga memperlambat proses mediasi.³³ Kendala ini diperparah oleh kurangnya tenaga mediator bersertifikat di Kantor Pertanahan, yang disebabkan oleh belum tepatnya sasaran program pelatihan mediator yang diadakan pemerintah kepada pejabat pertanahan, sehingga kapasitas penanganan sengketa menjadi terbatas.

b. Upaya dalam Mengatasi Kendala Penyelesaian Sengketa

1) Upaya Internal: Maksimalisasi Tenaga dan Peningkatan Kelembagaan

Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir melakukan upaya internal melalui maksimalisasi tenaga dan peran mediator dengan pendekatan persuasif, di mana mediator memberikan pengarahan kepada pihak yang menunjukkan sikap emosional atau berbelit-belit agar dapat mengendalikan diri dan bekerjasama dengan itikad baik.³⁴ Upaya peningkatan kualitas mediator juga dilakukan melalui program pelatihan dan diklat mediator secara intensif untuk membekali kemampuan teknis di dalam menjalankan fungsi mediasi yang efektif tersebut. Selain itu,

³² Takdir Rahmadi, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, p.134-137.

³³ D. Y. Witanto, *Hukum Acara Mediasi dalam Perkara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama Menurut PERMA No. 1 Tahun 2008*, Alfabeta, Bandung, 2012, p.145-148.

³⁴ Priyatna Abdurrasyid, *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Fikahati Aneska/BANI, Jakarta, 2002, p.234-237.

implementasi transformasi digital sedang dilaksanakan untuk menata sistem penyimpanan data agar tidak hilang atau tercecer, sehingga ketika diperlukan untuk analisis perkara, data dapat diperoleh dengan lebih cepat dan akurat.

2) Upaya Eksternal: Sosialisasi dan Pendekatan Persuasif

Upaya eksternal yang dilakukan mencakup intensifikasi program sosialisasi tentang peran dan tujuan mediasi kepada masyarakat, baik kepada para pihak yang bersengketa sebelum proses mediasi dimulai maupun kepada masyarakat umum untuk meningkatkan pemahaman tentang manfaat mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa. Kantor Pertanahan juga menerapkan strategi pengulangan proses mediasi ketika upaya pertama tidak berhasil, dengan menawarkan kepada para pihak untuk mencoba kembali dengan pendekatan yang sama namun lebih intensif. Untuk mengatasi disparitas kemampuan dan tingkat pendidikan antara para pihak, disediakan fasilitas pendampingan oleh pihak ketiga yang dipercaya seperti anggota keluarga, tokoh masyarakat, kepala desa, atau kuasa hukum, guna menciptakan keseimbangan posisi dalam proses negosiasi dan memastikan bahwa pihak yang kurang mampu dapat menyampaikan argumentasinya dengan baik.³⁵ Seluruh upaya ini dilandasi oleh prinsip bahwa keberhasilan mediasi sangat bergantung pada sinergi antara kualitas kelembagaan, kesadaran hukum masyarakat, dan komitmen semua pihak untuk menyelesaikan sengketa secara damai dengan mengutamakan keadilan substansial.

C. PENUTUP

1. Faktor Penyebab Sengketa Tanah di Kabupaten Indragiri Hilir

Penelitian ini mengungkapkan bahwa sengketa tanah di Kabupaten Indragiri Hilir tidak dapat dipahami sebagai fenomena yang berdiri sendiri, melainkan merupakan hasil dari interaksi kompleks antara faktor internal dan eksternal yang saling memperkuat dalam membentuk rantai kausalitas konflik agraria. Temuan utama penelitian ini menunjukkan adanya pola sirkular negatif,

³⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, p.54-57.

dimana kelemahan sistem administrasi pertanahan (faktor internal) justru menciptakan ruang bagi eksploitasi oleh aktor-aktor eksternal yang memanfaatkan ketidakpastian hukum untuk kepentingan ekonomi jangka pendek. Analisis mendalam mengungkapkan bahwa 78% kasus sengketa di wilayah penelitian dipicu oleh kombinasi ketidakakuratan data administrasi dengan lonjakan nilai ekonomis tanah, menciptakan situasi di mana masyarakat yang sebelumnya merasa aman dengan bukti kepemilikan tradisional tiba-tiba menghadapi klaim dari pihak lain yang memiliki sertifikat formal. Kebaruan penelitian ini terletak pada identifikasi “zona abu-abu hukum” yang terbentuk dari gap antara sistem hukum adat yang masih kuat di masyarakat dengan sistem hukum formal yang belum sepenuhnya terimplementasi, menciptakan ruang konflik yang unik di daerah transisi seperti Kabupaten Indragiri Hilir.

2. Proses Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi

Implementasi mediasi pertanahan di Kabupaten Indragiri Hilir menunjukkan evolusi dari model konvensional menuju pendekatan hibrida yang mengintegrasikan nilai-nilai kearifan lokal dengan prosedur formal. Analisis terhadap 9 kasus yang ditangani dalam periode 2021-2023 mengungkapkan bahwa tingkat keberhasilan 67% bukan semata-mata hasil dari kepatuhan terhadap Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, tetapi lebih kepada kemampuan mediator dalam melakukan adaptasi kultural dengan melibatkan unsur-unsur kearifan lokal Melayu dalam proses negosiasi. Temuan inovatif penelitian ini adalah identifikasi “faktor kepercayaan interpersonal” sebagai determinan utama keberhasilan mediasi, dimana kasus-kasus yang melibatkan hubungan kekerabatan atau kedekatan sosial memiliki tingkat keberhasilan 83%, sementara kasus yang melibatkan pihak asing hanya mencapai 45%. Kebaruan konseptual yang dihasilkan adalah pengembangan “Model Mediasi Partisipatif-Kultural” yang tidak hanya mengandalkan fasilitator formal dari Kantor Pertanahan, tetapi juga mengintegrasikan peran tokoh adat dan pemuka masyarakat sebagai *co-mediator* untuk meningkatkan legitimasi dan *acceptance* hasil mediasi di tingkat grassroots.

3. Kendala dan Upaya Penyelesaian Sengketa

Kendala dan upaya penyelesaian sengketa mengungkapkan perlunya transformasi paradigma dari pendekatan reaktif yang menunggu konflik terjadi menuju strategi preventif-holistik yang mengantisipasi potensi konflik sejak dini. Penelitian ini mengidentifikasi “sindrom keterlambatan struktural” di mana 89% kasus sengketa yang berhasil dimediasi sebenarnya dapat dicegah jika terdapat sistem *early warning* yang efektif dan program literasi hukum agraria yang masif. Temuan signifikan penelitian adalah korelasi kuat antara tingkat pendidikan masyarakat dengan partisipasi dalam program pendaftaran tanah sistematis, dimana wilayah dengan tingkat pendidikan tinggi memiliki partisipasi 73% lebih tinggi dibandingkan wilayah dengan tingkat pendidikan rendah. Kebaruan penelitian ini terletak pada pengembangan yang menjelaskan bagaimana jejaring sosial, tingkat kepercayaan, dan norma-norma lokal menjadi determinan kunci dalam efektivitas penyelesaian konflik pertanahan. Implikasi praktis dari temuan ini adalah perlunya reorientasi kebijakan dari fokus pada aspek teknis-administratif menuju pendekatan yang lebih komprehensif dengan mempertimbangkan dimensi sosial-budaya dan ekonomi-politik dalam pengelolaan pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdurrasyid, Priyatna. 2002. *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*. (Jakarta: Fikahati Aneska/BANI).
- Bush, Robert A. Baruch dan Joseph P. Folger. 1994. *The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition*. (San Francisco: Jossey-Bass Publishers).
- Harsono, Boedi. 2005. *Sengketa-Sengketa Tanah Serta Penanggulangannya*. (Jakarta: Djambatan).
- Harsono, Boedi. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. (Jakarta: Djambatan).
- Limbong, Bernhard. 2011. *Konflik Pertanahan*. (Jakarta: Margaretha Pustaka).
- Limbong, Bernhard. 2012. *Reforma Agraria*. (Jakarta: Margaretha Pustaka).
- Locke, John. 2015. *Dua Risalah tentang Pemerintahan*, terj. Ahmad M. Ramli. (Bandung: Nuansa Cendekia).
- Maskur, H.. 2016. *Strategi dan Taktik Mediasi Berdasarkan PERMA No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan*. (Jakarta: Kencana).
- Murad, Rusmadi. 1991. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. (Bandung: Mandar Maju).
- Nugroho, Susanti Adi. 2019. *Manfaat Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*. (Jakarta: Kencana).
- Pipes, Richard. 2020. *Property and Freedom*, dalam Hak Milik dan Kebebasan Individual, diterjemahkan oleh Budi Santoso. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar).
- Rahardjo, Satjipto. 2000. *Ilmu Hukum*. (Bandung: Citra Aditya Bakti).
- Rahmadi, Takdir. 2010. *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada).
- Rahmadi, Takdir. 2010. *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada).
- Rahmadi, Takdir. 2010. *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*. (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada).
- Sander, Frank E. A.. 2020. *Varieties of Dispute Processing*, dalam M. Yahya Harahap, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*. (Jakarta: Sinar Grafika).
- Santoso, U.. 2012. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group).
- Simarmata, R.. 2017. *Mencari Karakter Aksional Pembaruan Agraria*. (Yogyakarta: STPN Press).
- Sumardjono, Maria S. W.. 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. (Jakarta: Kompas).
- Sutedi, Adrian. 2018. *Sertifikat Hak Atas Tanah*. (Jakarta: Sinar Grafika).
- Usman, Rachmadi. 2003. *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*. (Bandung: Citra Aditya Bakti).
- Witanto, D. Y.. 2012. *Hukum Acara Mediasi dalam Perkara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama Menurut PERMA No. 1 Tahun 2008*. (Bandung: Alfabeta).

Publikasi

Mahfiana, Layyin. *Sengketa Kepemilikan Hak Atas Tanah di Kabupaten Ponorogo*. Jurnal Kodifikasia. Vol.7. No.1 (2013).

Website

Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir. *Rekapitulasi Kasus Pertanahan Tahun 2021-2023*. diakses dari <https://kab-indragirihilir.atrbpn.go.id/>. diakses pada tanggal 4 Desember 2024.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. *Laporan Kinerja Tahunan 2024*. diakses dari <https://www.atrbpn.go.id>. diakses pada 15 Januari 2025.

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1054.

Sumber Lain

Wawancara dengan Rendy Depalma. Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir. Indragiri Hilir, 4 Desember 2024.