

## PENYELESAIAN SENGKETA BATAS TANAH YANG DIDASARKAN PADA ALAT BUKTI SERTIPIKAT MELALUI *ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION*

Umiyati<sup>a</sup>

<sup>a</sup>BPN Kendal, Indonesia

### Abstrak

Sengketa batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak, penyelesaian sengketa dapat ditempuh dengan jalur pengadilan dan musyawarah Perkaban 11/16 mengatur jelas mengenai proses penyelesaian mediasi, namun fakta yang ada masih banyak para pihak yang menempuh jalur berperkara dipengadilan. Problematik penelitian ini adalah 1) Mengapa penyelesaian sengketa batas tanah dilakukan melalui *Alternative Dispute Resolution*? 2) Bagaimana konsep penyelesaian sengketa batas tanah melalui *Alternative Dispute Resolution*? Metode yang digunakan dalam penelitian ini dengan pendekatan *socio-legal research* Hasil temuan penelitian menunjukkan bahwa para pihak yang bersengketa masih lebih cenderung memilih jalur penyelesaian secara litigasi karena beranggapan proses penyelesaian secara litigasi memberikan banyak pilihan untuk menyelesaikan sengketa pertanahan dapat diadili di dua pengadilan padahal berdasarkan fakta yang terjadi dengan tumpang tindihnya peraturan tersebut membuat para pihak tidak terjamin kepastian hukumnya, berbeda dengan jalur non litigasi yang memberikan kekuasaan penuh kepada pihak yang bersengketa untuk menentukan model mediasi yang dikehendaki yang banyak memberikan keuntungan kepada para pihak. Pemerintah khususnya kantor pertanahan untuk lebih teliti lagi dalam menentukan batas tanah untuk meminimalisir kasus sengketa tanah. Kantor Pertanahan diharapkan untuk memberi saran kepada para pihak untuk menempuh jalur mediasi.

**Kata Kunci:** ADR, Sengketa Batas Tanah, Sertipikat tanah

### Abstract

*Border disputes, namely differences of opinion, interests regarding the location, boundaries and area of plots of land recognized by one party, dispute resolution can be reached by court and Perkaban deliberations 11/16 regulating clearly the mediation settlement process, but the facts are that there are still many parties who take litigation in court. The problematic of this research are 1) Why is the resolution of land boundary disputes carried out through Alternative Dispute Resolution? 2) What is the concept of resolving land boundary disputes through Alternative Dispute Resolution? The method used in this study with a socio-legal research approach. The findings of the study indicate that the parties to the dispute are still more likely to choose the path of litigation because they think the litigation settlement process provides many options for resolving land disputes that can be tried in two courts even though based on the facts what happens with the overlapping of the regulation makes the parties are not guaranteed legal certainty, in contrast to the non-litigation channel which gives full power to the disputing parties to determine the desired mediation model which gives the parties many benefits. The government, especially the land office, is more careful in determining land boundaries to minimize land dispute cases. The Land Office is expected to give advice to the parties to take mediation channels.*

**Keywords:** ADR, Land Border Dispute, Land certificate

Penulis : <sup>a</sup> umiyatiendri72@gmail.com

## **LATAR BELAKANG**

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian atau pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya<sup>1</sup>.

Kegiatan pendaftaran tanah dikenal dengan 2 sistem pendaftaran tanah secara sistematis yang dalam pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah suatu desa/kelurahan. Kedua pendaftaran tanah secara sporadik yaitu berdasarkan Pasal 1 Angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 1997 dengan tercapainya tujuan dari pendaftaran tanah maka diharapkan akan tercipta jaminan kepastian hukum. Pemberian hak atas tanah merupakan wewenang negara yang dilaksanakan oleh pemerintah yang ditentukan dalam Undang-undang dimana hasil dari kegiatan pendaftaran tanah ini adalah tanda bukti hak atas tanah yaitu sertifikat. Sertifikat menurut PP 24 Tahun 1997 adalah satu lembar dokumen surat tanda bukti hak yang memuat data fisik dan data yuridis obyek tanah yang didaftar untuk hal masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah.

Buku tanah adalah dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya, surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian data fisik tanah, yang terdiri dari luas, menunjukkan letak bidang tanah baik desa/kelurahan, kecamatan maupun provinsi, nomor lembar peta, penunjuk batas, maupun nama petugas ukur yang melakukan pengukuran bidang tanah. Pengukuran bidang tanah diawali dengan pemasangan tanda batas dalam hal ini sebidang tanah yang akan diukur ditetapkan terlebih dahulu letak, batas, dan penetapan tanda batas. Dalam penetapan tanda batas tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan, dengan penunjukan batas oleh pemegang hak yang bersangkutan dan disetujui oleh yang pemegang hak yang berbatasan, dan ketentuan persetujuan tersebut dituangkan dalam suatu berita acara dan ditandatangani oleh yang memberikan persetujuan, tanda batas itu berupa pagar beton, pagar tembok atau benda apapun yang bersifat permanen dengan tujuan untuk meminimalisir terjadinya sengketa tanah.

Sengketa tanah dapat terjadi apabila ada keberatan dari tuntutan suatu hak atas tanah baik terhadap status tanah atau perbedaan pendapat tentang batas atau luas tanah oleh satu pihak, dapat juga dikarenakan pemekaran wilayah dalam suatu daerah sehingga, tidak akuratnya data yang terdapat di kantor pertanahan menyebabkan pula terjadi sengketa batas,

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta; Djambatan, 2002) hlm. 472

sertipikat yang menganut sistem negatif yang berunsur positif menyebabkan tidak terjaminnya kepastian hukum yang dimiliki oleh pemegang sertipikat sehingga sertipikat yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah dapat digugat.

Tanah yang memegang peranan penting dalam kehidupan manusia yang mempengaruhi eksistensi tiap-tiap individu menyebabkan semakin hari kebutuhan akan tanah semakin meningkat oleh karena itu tidak menutup kemungkinan semakin hari semakin meningkat pula kasus mengenai sengketa pertanahan. Masyarakat berpandangan bahwa sengketa (konflik) hanya bisa diselesaikan melalui jalur pengadilan, bahkan kalangan profesional hukum pun berpandangan sama. Sampai saat ini banyak dari kalangan mereka hanya terpaku memilih jalur litigasi dan melupakan serta mengabaikan cara-cara penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi yaitu Alternatif Penyelesaian Sengketa atau lebih dikenal dengan istilah *Alternative Dispute Resolution*. ADR adalah sebuah perangkat pengalaman dan teknik hukum yang bertujuan menyelesaikan sengketa hukum diluar pengadilan demi keuntungan para pihak, mengurangi biaya litigasi konvensional dan pengunduran waktu yang biasa terjadi, mencegah terjadinya sengketa hukum yang biasanya diajukan ke pengadilan.

Penyelesaian sengketa melalui ADR banyak memberikan keuntungan antara lain proses lebih cepat dalam artian penyelesaian sengketa dapat diselesaikan dalam waktu hitungan hari, minggu atau bulan berbeda dengan jalur penyelesaian melalui litigasi atau pengadilan yang dapat memakan waktu berbulan-bulan bahkan tahunan, keuntungan yang kedua yaitu meminimalisir terjadinya konflik yang berkepanjangan antara para pihak penyelesaian secara ADR dapat menjaga tali silaturahmi antara para pihak. Berdasarkan hal diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam rangka penulisan tesis dengan judul "Penyelesaian Sengketa Batas Tanah Yang Didasarkan Pada Alat Bukti Sertipikat Melalui *Alternative Dispute Resolution*".

## PERMASALAHAN

Untuk memperjelas dan membatasi permasalahan yang ada dalam penulisan ini, maka rumusan masalah yang dianggap relevan dan sesuai dengan tujuan penulisan ini adalah:

1. Mengapa penyelesaian sengketa batas tanah tidak diselesaikan melalui *Alternative Dispute Resolution*?
2. Bagaimana konsep penyelesaian sengketa batas tanah melalui *Alternative Dispute Resolution* ?

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian *socio legal*. *Socio legal* adalah suatu pendekatan yang dilakukan dengan melihat sesuatu kenyataan hukum di dalam masyarakat, dan merupakan pendekatan yang digunakan untuk melihat aspek-aspek hukum dalam interaksi sosial didalam masyarakat, berfungsi sebagai penunjang untuk mengidentifikasi temuan bahan non hukum bagi keperluan penelitian atau penulisan hukum<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Yogyakarta; Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 104

Penelitian *socio legal* ini bersifat deskriptif diperkuat dengan analisis penafsiran prespektif yaitu merupakan metode penemuan hukum dengan cara menafsirkan/ penafsiran/prespektif dimana metode ini bertujuan untuk mempelajari gejala-gejala dengan pendekatan interpretasi dan kontruksi hukum dengan cara menganalisis secara mendalam yang artinya menggambarkan antara kondisi ideal (*das sollen*) dengan kondisi existing (*das sein*), lalu jika terdapat penyimpangan atau kesenjangan, kemudian dianalisis dengan teori dan penafsiran secara *hermeuneutic* (inilah yang dimaksud dengan *by prespektif*).<sup>3</sup>

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dan wawancara yaitu pengumpulan data dengan jalan membaca peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen resmi maupun literatur-literatur yang erat kaitannya dengan permasalahan yang dibahas berdasarkan data sekunder dan melakukan wawancara sehingga terjadi interaksi verbal secara langsung antara pewawancara dan responden. Responden yang diwawancarai pada penelitian ini adalah Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar Andi Hasanuddin, Kepala Sun Bagian Tata Usaha Kantor Pertanahan Kabupaten Demak Andi Hartini.

Dari data tersebut kemudian dianalisis dan dirumuskan sebagai data penunjang di dalam penelitian ini. Pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari suatu masalah yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi.

## **PEMBAHASAN**

### **1. Penyelesaian Sengketa Batas Tanah melalui *Alternative Dispute Resolution***

#### **a. Penyebab Munculnya Sengketa Pertanahan**

Dari sisi konteks Pertanahan, masyarakat senantiasa berada dalam proses perubahan, terutama yang berkaitan dengan kebutuhan mendapatkan tanah, hal ini dapat mengakibatkan sengketa tanah yang terus menerus terjadi di dalam kehidupan bermasyarakat, setiap element masyarakat berkesempatan memberikan sumbangan terhadap sengketa Pertanahan, yang mendorong terjadinya disintegasi sosial.<sup>4</sup> Menurut Rusmadi murad, pengertian sengketa hukum atas tanah yaitu timbulnya sengketa hukum yang bermula dari pengaduan suatu pihak (orang atau badan hukum) yang berisi keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap stastus tanah, prioritas, maupun kepemilikan, dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan Perundang undangan yang berlaku.<sup>5</sup>

Pada hakikatnya, kasus Pertanahan merupakan benturan kepentingan di bidang Pertanahan antara satu pihak dengan pihak lain, sebagai contoh sengketa Pertanahan ini bisa terjadi antara individu, individu dan badan hukum, serta badan hukum dan badan hukum, guna memberikan kepastian hukum Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan

---

<sup>3</sup> Widhi Handoko, Contoh Penulisan Proses Penelitian Dalam Metode Penelitian, [widhihandoko.com/?tag=socio-legal](http://widhihandoko.com/?tag=socio-legal), diakses tanggal 13 Oktober 2016

<sup>4</sup> Priyo katon prasetyo, Resolusi Konflik Pertanahan Dalam Tradisi Masyarakat Bali Yogyakarta (tesis ari wijaya undip 2012)

<sup>5</sup> Rusmadi Murad, Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanha, (Alumni, Bandung, 1991) hlm. 22

Pertanahan Nasional mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian kasus Pertanahan.

Menurut Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nomor 11 tahun 2016 Pasal 1 butir (1) dinyatakan bahwa kasus Pertanahan adalah sengketa, konflik atau perkara Pertanahan untuk mendapatkan penyelesaian sesuai dengan peraturan perundang undangan dan/atau kebijakan Pertanahan, selanjutnya dalam Pasal 1 butir (2) menjelaskan secara tegas bahwa sengketa tanah adalah perselisihan Pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum atau lembaga yang tidak berdampak luas. Tidak berdampak luas yang dimaksud adalah, sengketa tersebut belum lama terjadi dan pihak pihak yang terlibat dalam sengketa itu belum mencakup masalah yang besar, pihak pihak yang dimaksud antara orang per orang, orang dan badan hukum maupun anatara badan hukum dan badan hukum, yang mana dalam hal ini tidak melibatkan massa yang besar dalam permasalahan tanah tersebut. Tipologi kasus pertanahan merupakan jenis sengketa, konflik dan atau perkara pertanahan yang disampaikan atau diadukan dan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional, secara garis besar dikelompokkan menjadi :

1. Penguasaan tanah tanpa hak, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu.
2. Sengketa batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas.
3. Sengketa waris, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang berasal dari warisan.
4. Jual berkali-kali, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang diperoleh dari jual beli kepada lebih dari 1 orang.
5. Sertipikat ganda, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang memiliki sertipikat hak atas tanah lebih dari 1.
6. Sertipikat pengganti, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang telah diterbitkan sertipikat hak atas tanah pengganti.
7. Akta Jual Beli Palsu, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya Akta Jual Beli palsu.
8. Kekeliruan penunjukan batas, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berdasarkan penunjukan batas yang salah.

9. Tumpang tindih, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak tertentu karena terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya.
10. Putusan Pengadilan, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.<sup>6</sup>

Dalam kasus sengketa batas atau overlapping yang Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak BPN kabupaten Demak sengketa tentang pertanahan dari tahun ke tahun semakin bertambah salah satu faktor yang mendasarinya adalah pertambahan penduduk yang setiap tahun semakin meningkat pula berikut daftar sengketa berdasar data yang diterima dari kantor BPN ada 12 kasus pertanahan untuk tahun 2015 dan 14 kasus pertanahan pada tahun 2015 dari kasus 12 kasus ada 3 kasus untuk sengketa batas dan pada tahun 2015 bertambah menjadi 5 kasus khususnya sengketa batas yang terjadi di Kabupaten Demak

## **2. Cara - Cara Penyelesaian Sengketa Pertanahan**

Dalam penyelesaian sengketa pertanahan ada 2 cara yang dapat ditempuh yaitu:

### **a. Melalui jalur non litigasi atau non pengadilan (musyawarah)**

Penyelesaian sengketa melalui jalur non pengadilan pada umumnya ditempuh melalui cara-cara perundingan yang dipimpin atau diprakarsai oleh pihak ketiga yang netral atau tidak memihak.<sup>7</sup>

Alternative penyelesaian sengketa merupakan padanan dari istilah asing *Alternative Dispute Resolution (ADR)*. Ada beberapa padanan dalam bahasa Indonesia *Alternative Dispute Resolution* telah diperkenalkan dalam berbagai forum oleh berbagai pihak. Beberapa diantaranya yang telah dapat diidentifikasi adalah Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS)<sup>8</sup>.

Latar belakang lahirnya *ADR (Alternative Dispute Resolution)* adalah dikarenakan :

1. Mengurangi kemacetan di pengadilan. Banyaknya kasus yang diajukan ke pengadilan menyebabkan proses pengadilan seringkali berkepanjangan sehingga memakan biaya yang tinggi dan sering memberikan hasil yang kurang memuaskan.
2. Meningkatkan ketertiban masyarakat dalam proses penyelesaian sengketa.
3. Memperlancar serta memperluas akses ke pengadilan.
4. Memberikan kesempatan bagi tercapainya penyelesaian sengketa yang menghasilkan keputusan yang dapat diterima oleh semua pihak dan memuaskan.

---

<sup>6</sup> Wawancara Andi Hartini, Kepala Bagian Tata Usaha Kantor Pertanahan Majene

<sup>7</sup> Maria SW Sumarjono, *Mediasi Sengketa Tanah*, (Jakarta: Kompas, 2008). hlm. 6

<sup>8</sup> Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsultasi dan Arbitrase)*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka 2001 hlm. 25-26

Indonesia mengenal Alternatif Penyelesaian Sengketa diatur dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Pada pasal 1 angka 10 undang-undang ini mendefinisikan Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian diluar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi atau penilaian ahli. Penyelesaian sengketa melalui ADR dilakukan dengan beberapa tahapan tergantung dari penyelesaian secara apa yang dipilih, hal ini tergantung dari hal yang menjadi sengketa. Namun secara garis besar tahap-tahap yang dilakukan dalam penyelesaian sengketa melalui ADR adalah sebagai berikut:

- a. Tahap Pertama: Pembentukan Forum. Forum ini dibentuk sebagai sarana untuk menjadikan rapat bersama antara mediator dan para pihak. Rapat ini untuk menentukan pokok-pokok aturan main, membina hubungan dan kepercayaan antara para pihak dan mediator, mendengarkan pernyataan dan pendapat para pihak, menyampaikan dan klarifikasi informasi serta menjawab pertanyaan-pertanyaan para pihak dan cara-cara interaksi
- b. Tahap Kedua : saling mengumpulkan dan berbagi informasi setelah forum terbentuk dan semua persiapan awal telah selesai serta semua aturan main telah disepakati, maka diteruskan dengan mengadakan rapat bersama, dengan meminta pernyataan atau penjelasan pendahuluan pada masing-masing pihak yang bersengketa untuk menyampaikan fakta dan posisi menurut versi masing-masing.
- c. Tahap Ketiga: Pemecahan Masalah. Dalam tahap ketiga diadakan rapat bersama atau lanjutan rapat terpisah, dengan tujuan untuk menetapkan agenda, kegiatan pemecahan masalah, memfasilitasi kerja sama, mengidentifikasi dan mengklarifikasi isu dan masalah, mengembangkan alternatif dan pilihan-pilihan, memperkenalkan pilihan-pilihan tersebut, dan membantu para pihak untuk mengajukan, menilai, dan memprioritaskan kepentingan-kepentingannya yaitu dengan mengubah pendirian para pihak dan posisi menjadi kepentingan (*interest*)
- d. Tahap Keempat: Pengambilan Keputusan. Pada tahap keempat, para pihak saling bekerjasama dengan bantuan untuk mengevaluasi pilihan, memperkecil adanya perdebatan, saling bertukar pikiran untuk mendapatkan keputusan yang menguntungkan kedua belah pihak.

#### **b. Melalui Jalur Litigasi (Lembaga Peradilan)**

Menurut Pasal 2, kekuasaan kehakiman yang dimaksud dilaksanakan oleh badan badan peradilan diantaranya, peradilan umum (menurut Undang-Undang nomor 8 tahun 2004 tentang peradilan umum, yang berwenang memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara perkara perdata, termasuk didalamnya penyelesaian segala persengketaan, mengenai Pertanahan sebagai bagian dari masalah masalah hukum perdata pada umumnya, selanjutnya peradilan tata usaha negara menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang berwenang menyelesaikan sengketa tata usaha negara.

Karakteristik penyelesaian sengketa melalui litigasi antara lain:

1. prosesnya sangat formal

2. Keputusan dibuat oleh pihak ketiga yang ditunjuk oleh negara (hakim)
3. Para pihak tidak terlibat dalam pembuatan keputusan
4. Sifat keputusan memaksa dan mengikat
5. Orientasi kepada fakta hukum (mencari pihak yang bersalah)
6. Persidangan bersifat terbuka

Setelah peneliti melakukan penelitian di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar diperoleh Sengketa pertanahan yang diadili di Pengadilan Tata Usaha Negara setiap tahun semakin bertambah di tahun 2015 ada 52 kasus overlapping atau sengketa batas yang di selesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar di tahun 2016 bertambah menjadi 68 kasus bisa disimpulkan bahwa masyarakat masih berfikir bahwa dengan jalan berperkara di pengadilan dapat memberikan keadilan dan kepastian hukum.

Menurut bapak Andi Hasanuddin ada beberapa alasan yang menyebabkan para pihak memilih penyelesaian secara litigasi antara lain<sup>9</sup>:

1. Para pihak merasa bahwa penyelesaian secara non litigasi atau mediasi tidak membuahkan hasil yang diinginkan.
2. Masyarakat beranggapan bahwa dengan jalan litigasi para pencari keadilan diselesaikan sesuai dengan peraturan yang berlaku dan mendapatkan kepastian hukum.
3. Banyaknya lembaga peradilan yang bisa ditempuh dalam menyelesaikan kasus sengketa pertanahan diantaranya Pengadilan Negeri jika itu bersifat kepemilikan dan Pengadilan Tata Usaha Negara jika itu bersifat administrasi.

Hukum adalah pengatur kehidupan masyarakat, kehidupan masyarakat tidak mungkin bisa teratur jika tidak ada hukum, masyarakat merupakan wadah atau tempat bagi berlakunya hukum. Alasan yang paling banyak yang ditemui di masyarakat adalah para pihak menempuh penyelesaian secara litigasi ini adalah untuk mendapatkan kepastian hukum pandangan ini dapat dikaitkan dengan dengan teori dari Gustav Radbruch mengenai nilai kepastian hukum. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (*multi-tafsir*) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma salah satu contoh peraturan yang berlaku di Indonesia yaitu Sengketa Undang-Undang Nomor 8 tahun 2004 yang mengenai pengadilan perdata dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang peradilan tata usaha negara kedua peradilan ini dapat memfasilitasi para pencari keadilan untuk mencari keadilan yang mereka inginkan yang secara otomatis tidak memberikan kepastian hukum yang sebenarnya.

Mengingat pentingnya kedudukan dan peranan nilai keadilan bagi hukum, sehingga Gustav Radbruch menyatakan "*rechct ist wille zur gerechtigkeit*" (hukum adalah kehendak demi untuk keadilan). Sementara itu, Soerjono K.S mendefinisikan keadilan adalah

---

<sup>9</sup> Wawancara dengan Andi Hasanuddin Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar



keseimbangan batiniah dan lahiriah yang memberikan kemungkinan dan perlindungan atas kehadiran dan perkembangan kebenaran yang beriklim toleransi dan kebebasan.

Tumpang tindihnya peraturan penyelesaian sengketa pada lembaga peradilan tidak memberikan manfaat yang signifikan dan otomatis nilai keadilan sulit terwujud, keadilan hanya ditujukan kepada pihak yang menang saja, sementara pihak yang kalah merasa keadilan tidak di dapatkan karena tidak mendapatkan keadilan maka pihak yang kalah menempuh jalur hukum yang lebih tinggi, pihak yang menangpun secara otomatis masih tidak mendapatkan kepastian hukum karena peraturan yang memfasilitasi pihak yang belum merasa mendapatkan keadilan masih bisa menempuh jalur hukum yang lebih tinggi atau dalam pengadilan disebut banding.

### **3. Konsep Penyelesaian Sengketa Batas Tanah melalui *Alternative Dispute Resolution***

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan nomor 11 tahun 2016 yang mengatur Tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tanah, merupakan pengganti perkebuan nomor 10 tahun 2010 Tentang Penyelesaian Sengketa Tanah, Kedua aturan ini merupakan turunan dari Pasal 2 UUPA yang memerintahkan agar pemerintah mengatur tentang mekanisme penyelesaian sengketa Pertanahan di luar Pengadilan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Andi Hartini selaku kepala bagian Tata Usaha Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, menjelaskan sebagai proses penyelesaian sengketa di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak:

#### **1. Pengaduan sengketa tanah**

Pengaduan sengketa tanah dilakukan di ruang penyelesaian sengketa Pertanahan Kabupaten Demak, pengaduan dapat dilakukan secara tertulis di ruang Kantor Pertanahan Kabupaten Demak. kemudian pengaduan juga dapat dilakukan melalui lisan. Pengaduan secara lisan ini dibuat untuk memudahkan masyarakat dalam melaporkan masalah masalah Pertanahan yang dialaminya. Proses pengaduan ini juga sekaligus pengisian formulir pengaduan sengketa tanah. Pengisian formulir ini berisikan ringkasan permasalahan yang diajukan oleh masyarakat kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Demak.

#### **2. Pemeriksaan berkas**

Setelah adanya laporan dari masyarakat tersebut, pihak Kantor Pertanahan Demak memeriksa kelengkapan berkas berkas dari pihak pelapor. Staf pengelolaan berkas Kantor Pertanahan Kota Demak bertugas mengumpulkan alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah baik alat bukti tertulis maupun tidak tertulis berupa keterangan saksi dan atau keterangan dari pihak yang mengadukan permasalahan Pertanahan tersebut. Dari hasil laporan staf Kantor Pertanahan Kabupaten Demak tersebut kembali dilakukan penelitian oleh kepala seksi sengketa dan konflik Pertanahan Kabupaten Demak, penelitian dilakukan mengenai kebenaran data yuridis dan fisik tanah yang dipersengketakan tersebut, kemudian ditindak lanjuti dengan memberikan pendapat dan pertimbangan mengenai kelayakan pengaduan tersebut dapat atau tidaknya permasalahan tersebut diselesaikan oleh pihak Kantor Pertanahan, hal ini diperlukan karena perkebuan nomor 11 tahun 2016 mengatur tentang sengketa yang dapat diselesaikan melalui Kantor Pertanahan di Kabupaten Demak.

Dalam hal penyelesaian dilakukan gelar perkara, maka dalam resume kasusnya, tim penyelesaian sengketa konflik dan perkara memberikan saran atau pendapat apakah permasalahan tersebut memerlukan gelar perkara. Pelaksanaan gelar perkara tersebut mengundang pihak-pihak terkait. Rapat ditentukan dan ditandatangani kepala seksi sengketa dan konflik Pertanahan Kantor pertanahan Kabupaten Demak.

### 3. Proses penyelesaian sengketa melalui mediasi

Berdasarkan hasil wawancara dengan Andi Hartni, selaku kasubsi Tata Usaha Kantor Pertanahan Kabupaten Demak diperoleh data bahwa penyelesaian sengketa Pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Demak adalah sebagai berikut:

#### a. Persiapan

mempertemukan kedua belah pihak, yaitu:

- 1) Menentukan awal mula permasalahan dan pokok permasalahan.
- 2) Pembentukan tim penyelesaian sengketa dan penentuan mediator.
- 3) Persiapan bahan mediasi.
- 4) Menentukan waktu dan tempat sidang.
- 5) Undangan mediasi.

#### b. Kegiatan Mediasi yaitu:

- 1) Pembukaan sidang mediasi.
- 2) Menyamakan pemahaman.
- 3) Penjelasan para pihak.
- 4) Setting agenda.
- 5) Mengungkapkan keinginan para pihak.
- 6) Mengembangkan pilihan-pilihan penyelesaian sengketa.
- 7) Proses tawar menawar

Kantor Pertanahan sebagai pihak ketiga yang telah diberi kewenangan untuk melaksanakan sidang mediasi, kewenangan tersebut terdapat pada Perkab Nomor 11 tahun 2016 tentang Penyelesaian Sengketa Tanah. Adanya pemberian kewenangan untuk menyelesaikan sengketa Pertanahan ini, diharapkan Kantor Pertanahan mampu mengeluarkan putusan putusan yang memenuhi keadilan dari kedua belah pihak agar kesepakatan yang akan dibuat nantinya dapat dipatuhi oleh para pihak.

Hasil dari mediasi tersebut menurut pasal 41 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan nomor 11 tahun 2016 menyatakan perjanjian perdamaian tersebut didaftarkan kepada kepaniteraan Pengadilan Negeri setempat sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, namun dari hasil penelitian penulis, pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Demak tidak mendaftarkan kesepakatan perdamaian para pihak tersebut ke Pengadilan. dalam pasal 41 ayat 2 (dua) tersebut mewajibkan perjanjian tersebut didaftarkan.

Keadilan merupakan suatu pengambilan keputusan yang mengandung kebenaran tidak memihak, dapat dipertanggung jawabkan dan memperlakukan setiap manusia sama di depan hukum. Perwujudan keadilan dapat dilaksanakan dalam ruang lingkup kehidupan

masyarakat, bernegara dan kehidupan masyarakat internasional. Hal itu ditunjukkan melalui sikap dan perbuatan yang adil dan memberikan sesuatu kepada orang lain yang menjadi haknya. Keadilan dapat juga diartikan sebagai suatu tindakan yang didasarkan pada norma-norma, baik norma hukum maupun norma agama.

Keadilan menurut Satjipto Rahardjo adalah keadilan substansif. Keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai keseimbangan dan persamaan hak dan kewajiban. Nilai-nilai keadilan tersebut berasal langsung dari masyarakat dan bukan nilai-nilai keadilan yang tekstual dan hitam putih yang memiliki makna terbatas. Bukan keadilan prosedur yang didapat melalui berbagai macam prosedur-prosedur yang terkadang mengaburkan nilai-nilai keadilan itu sendiri. Hukum ada tidak semata-mata untuk dirinya sendiri. Tetapi untuk tujuan dan makna social yang melampaui logika hukum. Sekalipun dalam Negara hukum, tetapi tidak semuanya secara total harus dilakukan dengan dan melalui hukum. Menyerahkan dinamika dan proses dalam masyarakat, termasuk keadilan, bisa macet atau setidaknya terganggu.<sup>10</sup>

Gustav Radbruch sebagaimana dikutip oleh Ajdi Samekto yang mengajarkan bahwa hukum itu harus memenuhi ajaran tiga nilai dasar yang terintegrasi dalam hukum. Sebagaimana diketahui Gustav Radbruch mengajarkan bahwa hukum harus memuat tiga nilai dasar yaitu nilai keadilan (aspek filosofis) aspek kepastian (aspek yuridis), dan nilai kemanfaatan (aspek sosiologis).<sup>11</sup>

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Tujuan hukum bukan hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Idealnya, hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya. Putusan hakim misalnya, sedapat mungkin merupakan resultant dari ketiganya. Sekalipun demikian, tetap ada yang berpendapat, bahwa di antara ketiga tujuan hukum tersebut, keadilan merupakan tujuan hukum yang paling penting, bahkan ada yang berpendapat, bahwa keadilan adalah tujuan hukum satu-satunya. Hubungannya dengan hal tersebut, maka Plato (428-348 SM) pernah menyatakan, bahwa negara ideal apabila didasarkan atas keadilan, dan keadilan baginya adalah keseimbangan dan harmoni. Harmoni di sini artinya warga hidup sejalan dan serasi dengan tujuan negara (polis), di mana masing-masing warga negara menjalani hidup secara baik sesuai dengan kodrat dan posisi sosialnya masing-masing.

Namun di lain sisi, pemikiran kritis memandang bahwa keadilan tidak lain sebuah fatamorgana, seperti orang melihat langit yang seolah-olah kelihatan, akan tetapi tidak pernah menjangkanya, maupun juga tidak pernah mendekatinya. Walaupun demikian, haruslah diakui, bahwa hukum tanpa keadilan akan terjadi kesewenang-wenangan. Sebenarnya keadilan dan kebenaran merupakan nilai kebajikan yang paling utama, sehingga nilai-nilai ini tidak bisa ditukar dengan nilai apapun. Dari sisi teori etis ini, lebih mengutamakan keadilan hukum dengan mengurangi sisi kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, seperti sebuah bandul (pendulum) jam. Mengutamakan keadilan hukum saja, maka akan berdampak pada kurangnya kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, demikian juga sebaliknya.

Nilai-nilai kesamaan bagi para pihak inilah yang diharapkan mampu dilahirkan dalam setiap putusan mediasi. Hal ini dikarenakan, keputusan yang diberikan dalam mediasi

---

<sup>10</sup>Satjipto, Rahardjo, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, (Yogyakarta : Genta Publishing, 2009), hlm. 21

<sup>11</sup>Loc.Cit

seharusnya bersifat win win solution yang berarti kedua belah pihak tidak ada yang merasa menang atau pun kalah. Maka dari itulah mengapa mediasi merupakan salah satu alternatif penyelesaian sengketa di luar Pengadilan yang diharapkan mampu menghadirkan rasa keadilan bagi setiap pihak yang bersengketa.

Mediasi di Kantor Pertanahan yang diatur dalam Peraturan Kementerian Agraria Nomor 11 tahun 2016 sebagai salah satu bentuk penyelesaian secara ADR, walaupun Mediasi telah diatur dalam peraturan ini tetapi diharapkan pemerintah mengeluarkan peraturan secara terperinci mengenai penyelesaian ADR agar penyelesaian sengketa pertanahan tidak hanya dapat dilakukan melalui mediasi tetapi dapat pula diselesaikan melalui musyawarah di tingkat kelurahan atau desa

## **PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

ADR adalah suatu proses penyelesaian sengketa dimana para pihak yang bersengketa dapat membantu atau dilibatkan dalam menyelesaikan persengketaan tersebut atau melibatkan pihak ketiga yang berbentuk netral. Penyelesaian sengketa diluar peradilan (ADR) lebih menguntungkan dari pada penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan. Keuntungan dimaksud, adalah: Proses lebih cepat, Biaya lebih murah dibandingkan penyelesaian sengketa/ konflik melalui jalur litigasi, Sifatnya informal karena segala sesuatunya, dapat ditentukan oleh para pihak yang bersengketa, Kerahasiaan terjaga, Adanya kebebasan memilih pihak ketiga, Dapat menjaga hubungan baik persahabatan, Lebih mudah mengadakan perbaikan-perbaikan, Bersifat final, Pelaksanaan tatap muka yang pasti, Tata cara penyelesaiannya sengketa diatur sendiri oleh para pihak. Kantor Pertanahan Kabupaten Demak telah memfasilitasi masyarakat Kabupaten Demak untuk menyelesaikan permasalahan pertanahan yang dialami melalui prosedur mediasi, prosedur mediasi dilakukan dengan beberapa tahap yaitu penerimaan laporan, pemeriksaan berkas, pemanggilan para pihak yang bersengketa, gelar perkara dan menetnukan hasil mediasi, apabila para memperoleh kesepakatan maka dikeluarkan berita acara mediasi. Berita acara mediasi tidak didaftarkan ke pengadilan padahal dalam Pasal 41 ayat 2 mewajibkan pendaftaran demi mendapat kekuatan hukum yang mengikat apabila para pihak tidak menemukan kesepakatan maka pihak kantor Pertanahan mengeluarkan surat rekomendasi penyelesaian sengketa di pengadilan

### **2. Saran**

Pemerintah dalam hal ini Menteri Agraria dan Tata Ruang seharusnya mengeluarkan sutau perundangan yang mengatur mengenai penyelesaian sengketa melalui ADR khususnya dalam bidang pertanahan, serta Kantor pertanahan kabupaten Demak harus lebih meningkatkan sosialisasi atau penyuluhan hukum terhadap masyarakat mengenai tata cara penyelesaian sengketa di Kantor Pertanahan khususnya penyelesaian secara mediasi yang difasilitasi oleh Kantor pertanahan.

## DAFTAR PUSTAKA

Harsono Boedi. 2002. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Djambatan.

Fajar Nur Dewata Mukti dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta; Pustaka Pelajar.

Murad Rusmadi , 1991 *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanha*, Bandung, Alumni

Sumarjono Maria SW. 2008. *Mediasi Sengketa Tanah*, Jakarta: Kompas.

Emirzon Joni. 2001. *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsultasi dan Arbitase)*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka.

Ari Wijaya, 2012, *Resolusi Konflik Pertanahan Dalam Tradisi Masyarakat Bali* Yogyakarta, Semarang: UNDIP

Widhi Handoko, 2016, Contoh Penulisan Proses Penelitian Dalam Metode Penelitian, [widhihandoko.com/?tag=socio-legal](http://widhihandoko.com/?tag=socio-legal)