

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Tanah adalah salah satu sumber daya alam yang sangat penting dan mempunyai nilai strategis bagi kehidupan masyarakat dan pembangunan sebuah Negara. Dalam konteks agraria, tanah merujuk pada bagian dari bumi yang dikenal sebagai permukaan bumi. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang menyatakan bahwa: *“Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, ditetapkan adanya berbagai jenis hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh individu, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain atau badan hukum. Tanah yang dimaksud di sini merujuk pada tanah dalam pengertian yuridis, yaitu yang memiliki hak.”* Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sementara hak atas tanah merujuk pada hak atas bagian tertentu dari permukaan bumi yang memiliki batasan dan dua dimensi, yakni panjang dan lebar. Di Indonesia, tanah tak hanya berfungsi sebagai tempat tinggal dan kegiatan ekonomi semata, melainkan pula sebagai simbol sosial dan budaya bagi masyarakat Indonesia baik secara nasional maupun regional (Hartana & Suriati, 2020: 220). Hak atas tanah di Indonesia merupakan isu krusial yang sudah sering menjadi fokus perhatian dalam konteks perdata,

khususnya pada hukum perdata dan agraria karena melibatkan aspek hukum, ekonomi, dan juga sosial.

Di Bali sendiri, terdapat hubungan yang kuat antara manusia dan alam, hal ini dapat dilihat dari upacara-upacara khusus yang diadakan untuk melindungi dan melestarikan lingkungan alam tempat manusia tinggal dan bekerja. Namun, saat ini keserakahan yang dilakukan oleh manusia telah merusak konsep palemahan hidup *Tri Hita Karana* sehingga menyebabkan semakin meningkatnya kerusakan lingkungan (Arsadi et al., 2018: 22). Bila dilihat berdasarkan sektor pertanian, banyak orang yang melakukan berbagai cara untuk mencari hak atas tanah. Mulai dari membuat sertifikat ganda, mensertifikasi wilayah yang belum diklaim, hingga mengakui tanah yang dimiliki oleh desa adat (Theodorus, 2024:7).

Permintaan dan nilai strategis lahan telah meningkat sebagai akibat dari pertumbuhan ekonomi, urbanisasi yang pesat, dan kebutuhan lahan untuk berbagai industri, infrastruktur, perumahan, dan pertanian (Dantes et al., 2022:1). Hal ini telah menyebabkan tantangan besar dalam pengelolaan tanah. Penguasaan lahan, perbedaan klaim kepemilikan, ketidakjelasan batas wilayah, dan ketidakadilan dalam proses pengalihan hak adalah masalah yang sering muncul. Tidak ada sistem administrasi pertanian yang transparan dan akurat, penegakan hukum yang lemah, dan keterbatasan dalam penyelesaian sengketa yang adil semuanya memperparah kondisi ini (Sukmawati, 2022:91). Selain itu, elemen sosial dan budaya, seperti hak masyarakat adat atas tanah ulayat, seringkali menjadi masalah yang sensitif. Akibatnya, konflik dan perselisihan tanah yang semakin meningkat dapat mengganggu stabilitas sosial dan kemajuan ekonomi. Oleh karena itu, untuk

mengatasi masalah ini diperlukan kebijakan yang menyeluruh dan solusi yang berkelanjutan.

Menurut Maria S.W. Sumardjono, konflik pertanahan bisa dipicu oleh dua faktor, yaitu faktor hukum dan non-hukum. Faktor hukum antara lain, peraturan yang tumpang tindih, regulasi yang tidak memadai, proses peradilan yang tumpang tindih, penyelesaian yang sulit, dan masalah administrasi pemerintah. Permasalahan non-hukum antara lain tumpang tindih penguasaan lahan, tingginya nilai ekonomis lahan, meningkatnya kesadaran masyarakat, meningkatnya populasi lahan, dan kemiskinan. Permasalahan umum lainnya adalah status hukum tanah yang tidak jelas. Banyak lahan di Indonesia, belum terdaftar secara sah di BPN atau belum memiliki sertifikasi yang sesuai. Status hukum yang tidak jelas ini seringkali muncul ketika tanah diwariskan dari generasi ke generasi tanpa melalui proses formal, atau ketika permasalahan adat belum terselesaikan. Tanah yang status hukumnya tidak diketahui dapat menjadi sasaran klaim pihak ketiga, sehingga meningkatkan kemungkinan litigasi dan ketidakpastian hukum.

Untuk itu diperlukan adanya lembaga hukum pemerintah yang dapat mencegah terjadinya hal ini, yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau yang disebut juga dengan Kantor Pertanahan. Kantor pertanahan merupakan satu-satunya badan yang membidangi penyelesaian sengketa pertanahan, sebagaimana tercantum pada Pasal 3 huruf (n) Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang “Badan Pertanahan Nasional: “Badan Pertanahan Nasional mempunyai fungsi mengkaji dan menangani permasalahan, perselisihan, perkara, dan konflik di bidang pertanahan”” (Dantes & Hadi, 2021: 908). Kewenangan Kantor Pertanahan untuk

mencegah terjadinya sengketa atau konflik yang berada di bawah Direktorat Jenderal Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan atau disebut juga Direktorat Jenderal VII Kementerian Agraria dan Tata Ruang merupakan sebuah terobosan baru yang dilakukan pemerintah. Hal ini bertujuan untuk mencegah atau setidaknya mengurangi angka sengketa pertanahan. Hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang “Penanganan dan Penyelesaian Perkara Pertanahan yaitu pada Pasal 1 angka 17 yang menyatakan “Direktorat Jenderal Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan, yang selanjutnya disebut Direktorat Jenderal VII, adalah Direktorat Jenderal yang bertugas menyusun dan melaksanakan kebijakan untuk menyelesaikan dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan, serta memproses permasalahan pertanahan sesuai dengan persyaratan peraturan perundang-undangan”.

Umumnya, masyarakat menganggap penyelesaian sengketa pertanahan hanya dapat diselesaikan melalui jalur litigasi (pengadilan). Namun, pada kenyataannya penyelesaian sengketa pertanahan juga dapat dilakukan melalui jalur non-litigasi (diluar pengadilan) sebelum lanjut ke persidangan (Mayasari & Rudy, 2021: 91). Salah satu cara penyelesaiannya yaitu melalui jalur mediasi. Hal ini telah tertuang pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, yang saat ini telah berganti menjadi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Proses mediasi ini dilakukan untuk menyelesaikan masalah sengketa secara damai yang nantinya akan dibuatkan akta perdamaian dan ditandatangani oleh kedua pihak yang bersengketa. Mediasi dapat difasilitasi oleh mediator sebagai pihak ketiga

berdasarkan kesepakatan para pihak (Hartana & Darmika, 2022: 332). Jalur penyelesaian menggunakan mediasi ini juga dapat dilakukan untuk menyelesaikan sengketa keperdataan lainnya, seperti perkawinan, perceraian, termasuk juga sengketa pertanahan. Sengketa pertanahan di Bali, seringkali bermula dari keyakinan masyarakat bahwa kepemilikan tanah adat sangat penting bagi kesejahteraan mereka. Bagi masyarakat Bali, persoalan mengenai tanah adat seringkali menyebabkan masalah yang berkepanjangan dan tidak sedikit juga hingga menimbulkan sengketa. Sengketa ini menyangkut masalah tanah adat, baik itu antara warga desa adat (krama) dengan desa adat lain, ataupun antara desa adat dengan pemerintah (Mayasari & Rudy, 2021: 92).

Namun, yang menjadi salah satu tantangan utama dalam penyelesaian sengketa secara damai adalah kurangnya pemahaman masyarakat tentang proses mediasi, khususnya di masyarakat yang lebih terbiasa dengan metode litigasi atau penyelesaian konflik konvensional (Ardiansyah, 2022:144). Banyak pihak sengketa tidak memahami prinsip-prinsip mediasi seperti netralitas, konsensus, dan kerahasiaan. Akibatnya, proses mediasi sering dianggap kurang efektif atau bahkan diabaikan. Selain itu, keadaan menjadi lebih buruk karena tidak cukup mediator profesional yang mahir dalam komunikasi interpersonal dan teknik. Hal ini menyebabkan masyarakat kurang percaya pada mediasi sebagai metode penyelesaian sengketa (Santoso et al., 2023:5). Untuk itu, diperlukan upaya yang lebih besar untuk meningkatkan pengetahuan tentang mediasi dan melatih calon mediator untuk memenuhi kebutuhan profesional.

Selain itu, salah satu faktor yang juga menghambat upaya untuk mengurangi konflik agraria di Indonesia adalah kurangnya sosialisasi dari lembaga pemerintah,

khususnya Badan Pertanahan Nasional, mengenai proses penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi. Banyak masyarakat yang tidak memahami prosedur, keuntungan, dan mekanisme pelaksanaannya meskipun mediasi merupakan salah satu metode yang diandalkan karena lebih murah, efektif, dan berorientasi pada musyawarah. Kurangnya program sosialisasi yang menyeluruh dan berkelanjutan dari BPN, baik melalui pertemuan langsung, media massa, maupun pelatihan kepada pihak-pihak terkait, menyebabkan masyarakat kurang memahami mediasi sebagai metode penyelesaian sengketa (Santoso et al, 2023:9). Kondisi ini semakin memburuk karena masyarakat tidak dapat mengakses informasi tentang hak-hak mereka dalam proses penyelesaian sengketa tanah. Akibatnya, banyak pihak yang memilih untuk pergi melalui proses litigasi yang seringkali memakan waktu lama dan biaya yang tidak sedikit.

Di Bali sendiri, khususnya di daerah Buleleng terdapat beberapa contoh kasus yang berkaitan dengan sengketa tanah, yaitu kasus Tanah Setra Karang Rupit, sengketa Pura Yeh Lembu, dan sengketa Tanah Pekarangan Desa. Pertama, kasus Tanah Setra Karang Rupit merupakan kasus sengketa pertanahan yang terjadi pada tahun 2012 di Desa Temukus, Kecamatan Banjar. Kasus ini terjadi karena adanya perebutan hak atas tanah antara orang perseorangan dengan desa pakraman. Kedua, yaitu sengketa Pura Yeh Lembu di Desa Bungkulan, Kecamatan Sawan, yang terjadi pada tahun 2016 karena adanya perebutan hak atas tanah antara orang perseorangan dengan desa pakraman. Ketiga, yaitu sengketa Tanah Pekarangan Desa di Banjar Adat Peguyangan, Kecamatan Buleleng, yang terjadi pada tahun 2020 karena adanya perebutan hak atas tanah antara orang perseorangan dengan desa pakraman. Jika dilihat dari ketiga kasus yang terjadi tersebut, dapat dikatakan

bahwa kebanyakan kasus sengketa pertanahan di Buleleng terjadi karena adanya kepentingan orang perseorangan yang berbenturan dengan kepentingan desa pakraman sehingga menyebabkan terjadinya perebutan hak atas tanah.

Tabel 1.1. Data jumlah mediasi sengketa pertanahan di Kabupaten Buleleng

| NO | Tahun                                    | Jumlah Perkara | Jumlah Hasil Mediasi |                |
|----|--|----------------|----------------------|----------------|
|    |  |                | Berhasil             | Tidak Berhasil |
| 1. | 2020                                     | NIHIL          | -                    | -              |
| 2. | 2021                                     | 3              | -                    | 3              |
| 3. | 2022                                     | 5              | -                    | 5              |
| 4. | 2023                                     | 2              | -                    | 2              |
| 5. | 2024<br>(Periode 31<br>November<br>2024) | 6              | 3                    | 3              |

*Sumber data: Pengadilan Negeri Singaraja*

Berdasarkan data yang diperoleh dari Pengadilan Negeri Singaraja, jumlah data mediasi yang dilakukan di Pengadilan Singaraja dalam rentan waktu 5 tahun yaitu dari tahun 2020 sampai dengan periode 31 November 2024, tingkat keberhasilan mediasi dapat dikatakan cukup rendah. Hal ini dapat dilihat dalam tabel diatas, yang mana dari 16 kasus sengketa tanah yang masuk ke Pengadilan Negeri Singaraja dalam kurun waktu 5 tahun, yang berhasil melalui mediasi hanya 3 kasus saja, yaitu kasus yang terjadi pada tahun 2024 dan sisanya harus diselesaikan melalui proses persidangan.

Berkaitan dengan hal itu, maka tindakan mediasi yang sesuai dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 perlu dilakukan untuk menghindari terjadinya sengketa tanah ini dan juga agar tidak sampai ke meja persidangan. Hal ini tertuang pada Pasal 2 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 yang menyebutkan “Setiap pengadilan di luar lingkungan peradilan umum dan peradilan agama dapat menerapkan mediasi”. Selain itu, pada Pasal 4 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 juga disebutkan bahwa “Seluruh sengketa perdata yang diajukan ke pengadilan wajib terlebih dahulu diupayakan penyelesaian melalui mediasi”. Ditinjau dari segi filosofis yuridis-sosiologis, mediasi mencerminkan nilai-nilai budaya Indonesia yang mengedepankan dialog dan kesepakatan bersama sebagai metode penyelesaian konflik. Dalam konteks sengketa pertanahan, mediasi bertujuan untuk menghasilkan penyelesaian damai yang menguntungkan semua pihak tanpa merusak hubungan sosial. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip harmoni sosial serta pentingnya tanah dalam aspek budaya, terutama di Bali, di mana tanah memiliki makna spiritual dan tradisi yang mendalam.

Namun pada pengimplementasiannya, tindakan mediasi ini masih terjadi kesenjangan antara *das sein* dan *das sollen* di masyarakat. Pada umumnya mediasi diharapkan mampu memberi manfaat bagi para pihak yang bersengketa untuk mencari keadilan dan menghemat waktu serta biaya. Selain itu, penyelesaian yang dilakukan dengan *win win solution* akan memberi kenyamanan bagi para pihak yang terlibat, karena isi dari kesepakatan tersebut langsung dibuat oleh kedua pihak yang sedang berperkara sesuai dengan kehendak mereka yang berpegang teguh pada asas kebebasan (Hartana & Darmika, 2022: 332). Dalam sengketa pertanahan

di Buleleng, peran mediasi sangat penting karena konflik tanah sering melibatkan komunitas adat, yang memprioritaskan hubungan sosial dan adat dibandingkan proses hukum yang bersifat formal. Dalam pelaksanaannya, proses mediasi tentunya melibatkan seorang mediator netral yang memfasilitasi komunikasi, membantu para pihak mengidentifikasi isu utama, dan menyusun kesepakatan yang disetujui bersama. Jika berhasil, hasil mediasi dituangkan dalam akta perdamaian yang memiliki kekuatan hukum.

Akan tetapi, pada kenyataannya tingkat keberhasilan mediasi di pengadilan masih sangat rendah dan ada beberapa pihak yang bersengketa secara tegas mengatakan menolak untuk menempuh jalur perdamaian dan meminta agar langsung diselesaikan melalui persidangan. Selain itu, adanya persepsi dari masyarakat mengenai peran mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan yang menganggap tindakan mediasi ini tidak mampu memberikan kepastian hukum yang jelas dan mengikat, dibandingkan dengan proses litigasi yang langsung melibatkan keputusan pengadilan. Para pihak yang terlibat dalam sengketa tanah percaya meskipun mediasi memberi keuntungan yang lebih cepat dan murah, tetap saja tidak dapat memberikan keputusan yang memiliki kekuatan hukum seperti putusan pengadilan (Santoso et al., 2023:9). Adanya indikasi bahwa hasil mediasi dapat dipengaruhi oleh kekuatan atau posisi tawar-menawar salah satu pihak menyebabkan kepercayaan masyarakat terhadap mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa menjadi menurun.

Struktur kelembagaan juga menjadi faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Elemen kelembagaan seperti efektivitas penyelenggaraan dan kapasitas

mediator yang tersedia sering menghalangi proses pelaksanaan mediasi. Hambatan utama sering berasal dari komponen struktural seperti kurangnya mediator profesional dan pelatihan yang memadai (Santoso et al., 2023:9). Meski peraturan ini bertujuan untuk meningkatkan hasil mediasi, namun pengaplikasiannya di beberapa pengadilan menunjukkan hasil yang buruk karena dukungan kelembagaan yang buruk. Seperti, mediasi yang dilakukan di Pengadilan Negeri Surakarta yang berjalan tidak efektif karena kasusnya yang terlalu kompleks dan tidak semua pihak yang terlibat dalam sengketa berkomitmen untuk mencapai kesepakatan. Persepsi para pihak terhadap mediasi juga memengaruhi penerapan peraturan ini. Karena keputusan pengadilan dianggap lebih mengikat secara hukum daripada hasil mediasi. Maka berdasarkan hal ini, peneliti melakukan penelitian untuk memahami permasalahan tersebut dan berusaha mengembangkan solusinya melalui penelitian yang diberi judul **“IMPLEMENTASI PERATURAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 1 TAHUN 2016 TENTANG MEDIASI DI PENGADILAN DALAM SENGKETA PERTANAHAN DI KABUPATEN BULELENG”**

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, penulis mengidentifikasi permasalahan, yaitu sebagai berikut.

1. Terdapat peningkatan permintaan dan kepentingan terkait dengan tanah membuat jumlah kesulitan, konflik, dan perselisihan terkait dengan tanah semakin meningkat disertai dengan rendahnya tenaga profesional.

2. Kurangnya pemahaman masyarakat mengenai proses mediasi dan mindset masyarakat yang menyebabkan kurangnya sumber daya mediator yang professional.
3. Kurangnya sosialisasi dari Lembaga Pemerintah, khususnya oleh BPN kepada masyarakat terkait dengan proses penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi.
4. Persepsi dan respon masyarakat terkait efektivitas mediasi yang dianggap tidak dapat memberikan kepastian hukum.

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Berdasarkan masalah yang telah dijelaskan, ruang lingkup terkait dengan implementasi peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang mediasi di pengadilan dalam sengketa pertanahan di Kabupaten Buleleng dibatasi. Tujuan dari pembatasan ini adalah untuk memfokuskan penelitian sedemikian rupa sehingga temuannya relevan dengan topik yang dibahas. Pembatasan ruang lingkup ini juga berupaya untuk mencegah pembahasan yang terlalu luas dan menghindari penyimpangan atau kontradiksi dari permasalahan, sehingga penelitian dapat tetap fokus pada inti permasalahan. Data yang ditawarkan didasarkan pada informasi terkait topik.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang mediasi di pengadilan terhadap dampak peran mediasi dalam sengketa pertanahan di Kabupaten Buleleng?
2. Bagaimana efektivitas mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Kabupaten Buleleng?

### **1.5 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang diharapkan dari hasil penelitian ini, yaitu sebagai berikut.

1. Tujuan Khusus
  - a. Untuk mengetahui bagaimana pengimplementasian Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang mediasi di pengadilan terhadap dampak peran mediasi dalam sengketa pertanahan di Kabupaten Buleleng.
  - b. Untuk mengetahui efektivitas mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Kabupaten Buleleng.
2. Tujuan Umum
  - a. Untuk menilai sejauh mana Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 dapat diterapkan dalam penyelesaian sengketa pertanahan.
  - b. Untuk mengetahui peran mediasi dalam menyelesaikan konflik tanah dan mengukur dampaknya terhadap efisiensi dan keadilan dalam penyelesaian sengketa pertanahan.

## 1.6 Manfaat Penelitian

Berikut adalah manfaat penelitian yang sudah dirumuskan, antara lain:

### 1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan memperkaya literatur serta kajian ilmiah dalam bidang hukum perdata, khususnya yang berkaitan dengan implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 dalam mengkaji peran dan efektivitas mediasi pada sengketa pertanahan di Kabupaten Buleleng.

### 2. Manfaat Praktis

#### a) Bagi Penulis

Penulis mampu membuat dan menyusun karya tulis sesuai dengan pedoman penulisan ilmiah, serta untuk menambah wawasan penulis mengenai perkembangan di bidang hukum secara khusus terkait dengan implementasi Peraturan Mahkamah Agung No 1 Tahun 2016 terhadap peran mediasi dalam sengketa pertanahan di Kabupaten Buleleng.

#### b) Bagi Masyarakat

Meningkatkan informasi dan pemahaman bagi masyarakat terkait dengan proses mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Kabupaten Buleleng.

#### c) Bagi Pengadilan Negeri Singaraja

Memberikan rekomendasi kepada Pengadilan Negeri Singaraja dalam mengatasi permasalahan terkait dengan penerapan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 di Kabupaten Buleleng serta

menjadi referensi bagi pihak-pihak terkait dalam menangani berbagai kasus yang berkaitan dengan sengketa pertanahan.

d) Bagi Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Buleleng

Memberikan rekomendasi kepada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Buleleng dalam mengatasi permasalahan terkait dengan penerapan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 di Kabupaten Buleleng serta menjadi referensi bagi pihak-pihak terkait dalam menangani berbagai kasus yang berkaitan dengan sengketa pertanahan.

