

**TANGGUNG JAWAB HUKUM KANTOR PERTANAHAN DALAM RANGKA MEDIASI
SEBAGAI BENTUK PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN****Aep Agus Hendraningrat¹, Putra Hutomo², Amelia Nur Widyanti³**^{1,2,3}Program Magister Kenotariatan, Pascasarjana Universitas Jayabaya, Jakarta, IndonesiaE-mail: 024010461006@pascajayabaya.ac.id**INFO ARTIKEL****Riwayat Artikel:**

Received :05-08-2026

Revised :20-08-2026

Accepted :29-08-2026

Keywords: Land
Mediation, Land Office,
Land Dispute.**DOI:** <https://doi.org/10.62335>**ABSTRACT**

The National Land Agency (BPN), as the institution responsible for government affairs in the land sector, holds a primary mandate and a strategic role in resolving land disputes through mediation mechanisms, in accordance with the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 21 of 2020 concerning the Handling and Resolution of Land Cases. In conducting mediation, the National Land Agency acts as a neutral, professional, and objective mediator. The outcomes of mediation can provide legal certainty, serve as a basis for subsequent land administration actions, and foster orderliness in land affairs. The research addresses two key questions: the mediation procedures employed by Land Offices to resolve land disputes, and the legal liability of Land Offices in dispute resolution via mediation. This study utilizes Dean G. Pruitt's theory of dispute resolution and Hans Kelsen's theory of legal liability. The research method used in this study is a type of normative legal research, namely legal research with literature studies based on primary, secondary and tertiary legal sources. The research approaches used are the Legislation Approach, Conceptual Approach, Analytical Approach and Case Approach. The technique of collecting legal materials is carried out by identifying and inventorying positive legal rules, book literature, journals and other sources of legal materials. For the legal material analysis

technique, it is carried out with grammatical interpretation, Systematic interpretation, Analogy Construction and legal refinement construction. The research concludes that the mediation procedure for land dispute resolution conducted by the Land Office begins with the filing of a complaint, followed by the formation of a dispute handling and resolution team (comprising case assessment, an initial review meeting, investigation, presentation of findings, coordination meetings, a final review meeting, and case resolution via mediation), and culminates in a record of agreement formalized in a settlement deed. Regarding legal liability, the Land Office cannot be held accountable or blamed (or subjected to criminalization) if an issued certificate is not proven to contain errors resulting from the negligence or intentional misconduct of the authorized official; however, if such misconduct is proven, the authorized official will face sanctions ranging from light to moderate or severe disciplinary penalties.

ABSTRAK

Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan, memiliki tugas pokok dan peran strategis dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui mekanisme mediasi berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21/2020 tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Dalam pelaksanaan mediasi, BPN berperan sebagai mediator yang netral, profesional dan objektif. Hasil mediasi dapat memberikan kepastian hukum dan terwujudnya tertib administrasi pertanahan. Rumusan masalah penelitian ini yaitu bagaimana prosedur mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan oleh kantor pertanahan dan bagaimana tanggung jawab hukum kantor pertanahan dalam penyelesaian sengketa melalui mediasi. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori penyelesaian sengketa menurut Dean G. Pruitt dan teori tanggung jawab hukum menurut Hans Kelsen. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum dengan studi kepustakaan berdasarkan sumber bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Adapun pendekatan penelitian yang digunakan adalah Pendekatan Perundang-undangan, Pendekatan Konseptual, Pendekatan Analitis serta Pendekatan Kasus. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan menginventarisasi aturan hukum positif, literatur buku, jurnal dan sumber bahan hukum lainnya. Untuk teknik analisa bahan hukum dilakukan dengan penafsiran gramatikal, penafsiran Sistematis,

Kontruksi Analogi. Hasil penelitian menyimpulkan, bahwa prosedur mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan oleh kantor pertanahan adalah mediasi diawali dengan pengaduan, pembentukan tim penanganan dan penyelesaian sengketa (pengkajian kasus, gelar awal, penelitian, ekspos hasil penelitian, rapat koordinasi, gelar akhir, penyelesaian kasus melalui mediasi), dan berita acara kesepakatan yang dituangkan dalam akta perdamaian. Tanggung jawab hukum kantor pertanahan bahwa apabila sertifikat yang diterbitkan tidak terbukti adanya kesalahan karena kelalaian atau kesengajaan dari pejabat yang berwenang, maka kantor pertanahan tidak dapat dimintai pertanggungjawabannya dan disalahkan (di kriminalisasi), jika terbukti, maka pejabat yang berwenang akan dikenakan sanksi berupa hukuman disiplin ringan, sedang dan berat.

PENDAHULUAN

Sebagai negara hukum, Indonesia menganut pemahaman bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Dalam sistem hukum agraria Indonesia, negara diberikan kewenangan untuk mengatur, mengurus, dan menyelenggarakan hubungan hukum antara manusia dengan tanah guna menjamin kepastian hukum dan keadilan.(Urip.2005) Negara bukanlah pemilik tanah, melainkan pihak yang memperoleh kewenangan dari rakyat untuk menguasai dan mengatur tanah guna memberikan kemakmuran bagi rakyat Indonesia.(Putra,dkk.2024) Setiap sengketa pertanahan diselesaikan secara efektif, adil, dan menjamin perlindungan hak para pihak, sehingga tidak menimbulkan konflik berkepanjangan maupun ketidakpastian status hukum tanah.(Maria,dkk.2005)

Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan, memiliki tugas pokok dan peran strategis dalam penyelesaian sengketa pertanahan, khususnya melalui mekanisme non litigasi berupa mediasi. Mediasi dipandang sebagai sarana penyelesaian sengketa yang sejalan dengan nilai musyawarah untuk mufakat serta mampu memberikan solusi yang lebih cepat dan berkeadilan dibandingkan jalur litigasi.(Takdir.2011)

Dalam pelaksanaan mediasi pertanahan, Badan Pertanahan Nasional berperan sebagai mediator yang netral, profesional, dan objektif, dengan melakukan klarifikasi serta verifikasi data pertanahan secara menyeluruh dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal ini menuntut agar hasil mediasi memberikan kepastian hukum, dapat ditindaklanjuti dalam administrasi pertanahan, serta berkontribusi pada terwujudnya tertib pertanahan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Fenomena yang diangkat dalam penelitian ini adalah penyelesaian non litigasi sengketa pertanahan mengenai tumpang tindih kepemilikan hak atas tanah melalui

mediasi, dalam hal ini peneliti akan melakukan penelitian terhadap tiga kasus yang serupa dan relevan dengan permasalahan yang diteliti, sebagai berikut:

1. Kasus sengketa pertanahan terkait tumpang tindih kepemilikan tanah di daerah Kelurahan Sukapura, Kecamatan Cilincing, Kota Administrasi Jakarta Utara, Tahun 2020, Kantor Pertanahan melakukan upaya penyelesaian sengketa melalui mediasi antara ES, selaku ahli waris dari BS (Pengadu/Pemohon) dengan R dan BEJ (Teradu/Termohon). Bahwa ES (Pemohon) selaku pemegang Girik C mengajukan perninjauan kembali dan keberatan atas adanya permohonan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) atas nama RO dan REJ (Termohon) yang ternyata pendaftaran PTSL tersebut berada diatas tanah milik ES selaku pemohon.
2. Kasus sengketa pertanahan terkait pembatalan sertipikat dikarenakan adanya tumpang tindih kepemilikan (sebagian) di daerah Kelurahan Kamal Muara, Kecamatan Penjaringan, Kota Administrasi Jakarta Utara, Tahun 2020, Kantor Pertanahan melakukan upaya penyelesaian sengketa melalui mediasi antara TTS, HARI dan LW (Termohon) dengan Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) sebagai Pelapor. Bahwa Pemohon Perolehannya berdasarkan pelepasan hak atas tanah berupa girik-girik tanah bekas milik adat yang telah dibebaskan oleh Kementerian Pekerjaan Umum terkait pengadaan tanah, kemudian muncul pemegang sertipikat-sertipikat tersebut di atas tanah Kementrian PUPR dikarenakan batas-batas fisik di lapangan dan data pemetaan hasil pengukuran Inventarisasi tidak jelas sehingga mengakibatkan terjadinya sebagian tumpang tindih.
3. Kasus sengketa pertanahan terkait adanya sertipikat lain diatas tanah yang sama di Kelurahan Semper Barat, Kecamatan Cilincing, Kota Administrasi Jakarta Utara. Pada tahun 2023 Kantor Pertanahan mendapatkan surat permohonan untuk melakukan upaya penyelesaian sengketa melalui mediasi antara ASD sebagai kuasa dari YC (Pemohon) dengan BA (Termohon). Dalam kasus ini terjadi manipulasi data untuk memohonkan sertipikat pengganti karena hilang selanjutnya dimohon peralihan waris serta dimohonkan kembali pemecahan dan di balik namakan kepada pihak pembeli, pada kenyataannya fisik sertipikat yang dilaporkan hilang ternyata ada.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum dengan studi kepustakaan berdasarkan sumber bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Adapun pendekatan penelitian yang digunakan adalah Pendekatan Perundang-undangan, Pendekatan Konseptual, Pendekatan Analitis serta Pendekatan Kasus. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan menginventarisasi aturan hukum positif, literatur buku, jurnal dan sumber bahan hukum lainnya. Untuk teknik analisa bahan

hukum dilakukan dengan penafsiran *gramatikal*, penafsiran Sistematis, Kontruksi Analogi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisa Prosedur mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan oleh kantor pertanahan.

Analisa prosedur mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan oleh Kantor Pertanahan menggunakan Teori Penyelesaian Sengketa menurut Dean G. Pruitt sebagai pisau analisis. Teori tersebut mengenal pendekatan *contending* atau bertanding, *yielding* atau mengalah, *problem solving* atau pemecahan masalah, *withdrawing* atau menarik diri, dan *inaction* atau diam. Pendekatan *contending* menggambarkan keadaan ketika para pihak berusaha mempertahankan kepentingannya masing-masing, *yielding* menunjukkan kesediaan mengorbankan sebagian kepentingan demi kesepakatan, *problem solving* mengarah pada pencarian solusi yang menguntungkan para pihak atau *win-win solution*, sedangkan *withdrawing* dan *inaction* menunjukkan kecenderungan menghindari konflik atau tidak melakukan tindakan untuk menyelesaikannya. Kerangka tersebut digunakan untuk melihat dinamika penyelesaian sengketa melalui mediasi di Kantor Pertanahan.

Secara normatif, penyelesaian sengketa pertanahan oleh Badan Pertanahan Nasional berpedoman pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Peraturan tersebut menjadi dasar bagi penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui mediasi dengan pendekatan *problem solving* untuk memperoleh *win-win solution*. Kantor Pertanahan ditempatkan sebagai fasilitator yang membantu para pihak mencapai penyelesaian, sedangkan tanggung jawab hukum dapat dikaitkan dengan institusi maupun orang yang melakukan kesalahan karena kelalaian atau kesengajaan. Dengan demikian, mediasi bukan sekadar forum pertemuan, tetapi bagian dari pelaksanaan kewenangan administratif pertanahan.

Dalam sengketa tumpang tindih kepemilikan tanah di Kelurahan Sukapura, Kecamatan Cilincing, Kota Administrasi Jakarta Utara, Tahun 2020, proses mediasi bermula dari pengaduan ES yang meminta peninjauan kembali terhadap penerbitan sertifikat melalui program PTSL. Kantor Pertanahan kemudian membentuk tim penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan serta melakukan penelitian terhadap data fisik dan data yuridis. ES mempertahankan klaim atas tanah berdasarkan Girik C Nomor 1974 atas nama NR yang kemudian dibeli oleh ahli warisnya, sedangkan pihak R dan BEJ mempertahankan dasar penguasaan berdasarkan akta jual beli dan Girik C Nomor 750. Keadaan tersebut menunjukkan adanya pendekatan *contending* karena masing-masing pihak berusaha mempertahankan dasar hak dan kepentingannya sendiri.

Dalam perkara Sukapura, Kantor Pertanahan menjalankan fungsi sebagai mediator dan tidak bertindak sebagai hakim yang menentukan pihak yang benar atau salah. Kantor Pertanahan melakukan penelitian data fisik dan yuridis serta meminta

keterangan dari kelurahan mengenai Girik C Nomor 750 dan Girik C Nomor 1974. Hasil klarifikasi menunjukkan bahwa Girik C Nomor 1974 tercatat dalam buku Letter C Kelurahan, sedangkan Girik C Nomor 750 tidak ditemukan dalam register yang ada. Verifikasi tersebut memperlihatkan penerapan pendekatan *problem solving*, karena penyelesaian diarahkan berdasarkan fakta objektif yang dapat diverifikasi, bukan semata-mata berdasarkan persepsi para pihak.

Perjalanan perkara Sukapura juga memperlihatkan adanya *withdrawing* dan *inaction*. Beberapa undangan mediasi tidak dihadiri oleh pihak yang dipanggil sehingga proses harus dijadwalkan kembali, sedangkan sikap tidak segera mengambil tindakan konkret menyebabkan sengketa berlangsung cukup lama. Namun, proses tersebut kemudian berkembang menuju *yielding* ketika para pihak mulai membuka ruang kompromi. Kesepakatan pembayaran sejumlah uang sebagai kompensasi terhadap sebagian bidang tanah menunjukkan bahwa para pihak tidak lagi mempertahankan tuntutan mereka secara mutlak. Penyelesaian akhirnya lebih tepat dikategorikan sebagai *problem solving* karena menghasilkan pembagian hak dan kompensasi yang dapat diterima seluruh pihak serta mengakhiri konflik secara damai tanpa menentukan kemenangan mutlak salah satu pihak.

Pada perkara pembatalan sertifikat karena tumpang tindih kepemilikan sebagian di Kelurahan Kamal Muara, Kecamatan Penjaringan, Kota Administrasi Jakarta Utara, Tahun 2020, terjadi benturan kepentingan antara pihak yang menyatakan tanah telah dibebaskan dan dikuasai secara sah dengan pemegang sertifikat yang mempertahankan hak berdasarkan proses pendaftaran tanah. Proses mediasi kemudian memperlihatkan perubahan dari *inaction* menuju *yielding*, ketika pemegang sertifikat bersedia melepaskan sebagian bidang tanah yang terbukti bertumpang tindih dengan tanah yang telah dibebaskan sebelumnya. Sikap tersebut merupakan bentuk kompromi karena tidak seluruh hak dipertahankan secara mutlak demi tercapainya penyelesaian yang lebih efektif.

Dalam perkara Kamal Muara, proses penyelesaian selanjutnya berkembang menjadi *problem solving*. Melalui rapat koordinasi dan mediasi, para pihak diberikan kesempatan menyampaikan pendapat, bukti, dan kepentingannya. Solusi yang dicapai berupa pelepasan sebagian bidang tanah yang terbukti tumpang tindih, sementara bagian yang tidak termasuk objek tumpang tindih tetap dapat diproses sesuai ketentuan hukum. Penyelesaian tersebut mencerminkan *win-win solution* karena pihak yang berkepentingan atas tanah hasil pengadaan memperoleh kepastian hukum atas bidang yang telah dibebaskan, sedangkan pemegang sertifikat tetap memperoleh kesempatan mempertahankan bagian tanah yang tidak termasuk objek tumpang tindih.

Kasus ketiga adalah sengketa pertanahan mengenai adanya sertifikat lain di atas tanah yang sama di Kelurahan Semper Barat, Kecamatan Cilincing, Kota Administrasi Jakarta Utara, Tahun 2023. Proses dimulai dengan permohonan mediasi dari pihak yang merasa dirugikan, kemudian Kantor Pertanahan membentuk tim penanganan sengketa, konflik, dan perkara pertanahan. Tim melakukan penelitian terhadap buku tanah,

warkah, sertipikat, surat ukur, data dalam sistem komputerisasi pertanahan, serta dokumen peralihan hak dan pemecahan bidang tanah. Sengketa terjadi karena para pihak memiliki klaim berbeda terhadap objek tanah yang sama, sehingga pendekatan *problem solving* digunakan untuk mencari solusi yang mengakomodasi kepentingan seluruh pihak secara seimbang.

Analisa terhadap ketiga perkara tersebut menunjukkan bahwa mediasi dapat mengubah pola perilaku para pihak dari pertentangan, penghindaran, dan sikap pasif menuju kompromi dan penyelesaian bersama. Dalam perkara Sukapura, proses bergerak dari *withdrawing* dan *inaction* menuju *yielding* dan akhirnya *problem solving*, sedangkan dalam perkara Kamal Muara terjadi perubahan dari *inaction* menuju *yielding* dan selanjutnya *problem solving*. Pada perkara Semper Barat, pendekatan *problem solving* menjadi pendekatan yang paling relevan karena Kantor Pertanahan terlebih dahulu melakukan verifikasi terhadap akar permasalahan sebelum mempertemukan para pihak. Dengan demikian, mediasi berfungsi sebagai sarana komunikasi, pencarian fakta, pengurangan konflik, dan penciptaan kepastian hukum. Selain Teori Penyelesaian Sengketa Dean G. Pruitt, analisa juga menggunakan Teori Tanggung Jawab Hukum Hans Kelsen. Menurut teori tersebut, seseorang atau badan hukum bertanggung jawab atas perbuatan yang dilakukan apabila perbuatan tersebut menimbulkan akibat hukum. Tanggung jawab dibedakan menjadi tanggung jawab berdasarkan kesalahan dan tanggung jawab mutlak. Tanggung jawab berdasarkan kesalahan lahir ketika terdapat perbuatan yang bertentangan dengan hukum atau kelalaian dalam menjalankan kewajiban yang menimbulkan kerugian, sedangkan tanggung jawab mutlak tidak selalu mensyaratkan pembuktian kesalahan, tetapi didasarkan pada timbulnya akibat yang merugikan.

Berdasarkan Teori Tanggung Jawab Hans Kelsen, tanggung jawab dalam sengketa pertanahan tidak semata-mata dibebankan kepada Kantor Pertanahan sebagai institusi, tetapi harus ditentukan berdasarkan subjek yang melakukan perbuatan atau kelalaian. Kantor Pertanahan mempunyai tanggung jawab administratif untuk menerima pengaduan, meneliti data fisik dan yuridis, memfasilitasi mediasi, serta mencegah timbulnya kerugian hukum yang lebih besar. Dalam perkara Sukapura, Kantor Pertanahan dinilai telah melaksanakan kewajibannya melalui pembentukan tim, pemeriksaan lapangan, penelitian data, klarifikasi kepada kelurahan, dan pelaksanaan mediasi. Karena itu, tidak ditemukan unsur kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kewenangan tersebut.

Dalam perkara Kamal Muara, teori tanggung jawab berdasarkan kesalahan digunakan untuk melihat kemungkinan adanya kekeliruan administratif dalam penerbitan sertipikat yang ternyata berada di atas tanah yang sebelumnya telah dibebaskan untuk kepentingan pembangunan. Kekeliruan dalam penelitian data fisik maupun yuridis, kurang telitinya pemeriksaan, lemahnya koordinasi, atau tidak terdeteksinya data pengadaan tanah dapat menjadi bentuk kelalaian administratif. Di samping itu, teori tanggung jawab mutlak digunakan untuk menjelaskan kewajiban

Kantor Pertanahan melakukan pemulihan ketika suatu tindakan administratif telah menimbulkan kerugian atau ketidakpastian hukum. Tanggung jawab tersebut diwujudkan melalui penelitian ulang, pembatalan sertipikat yang bermasalah, rapat koordinasi, dan mediasi.

Pada perkara Semper Barat, tanggung jawab Kantor Pertanahan berkaitan dengan kewajiban memeriksa keabsahan dokumen dan memastikan kebenaran data administrasi. Ditemukan penggunaan dokumen kematian sebagai dasar peralihan hak waris, penerbitan sertipikat pengganti berdasarkan sertipikat yang dinyatakan hilang, serta proses pewarisan dan pemecahan bidang tanah. Keadaan tersebut mengharuskan Kantor Pertanahan melakukan verifikasi mendalam terhadap dokumen, identitas para pihak, dan legalitas setiap tahapan administrasi. Apabila ditemukan kelalaian pejabat pertanahan, tanggung jawab berdasarkan kesalahan dapat muncul, sedangkan tanggung jawab mutlak dipahami sebagai kewajiban institusional untuk memberikan perlindungan, kepastian hukum, dan pelayanan penyelesaian sengketa.

Analisa juga menempatkan asas keterbukaan dan asas publikasi sebagai bagian penting dalam administrasi pertanahan. Asas keterbukaan menghendaki proses penyelesaian sengketa dilakukan secara transparan sehingga para pihak memperoleh akses yang sama terhadap informasi mengenai tahapan mediasi, dasar hukum, hak dan kewajiban, serta hasil penyelesaian. Asas publikasi memberikan kepastian mengenai data fisik dan data yuridis bidang tanah melalui sistem pendaftaran tanah. Keduanya mengharuskan Kantor Pertanahan memberikan informasi mengenai sertipikat, riwayat peralihan hak, peta bidang tanah, dan dokumen pendukung secara terbuka dan proporsional. Keterbukaan tersebut diperlukan untuk mengurangi kesalahpahaman, mencegah manipulasi data, dan meningkatkan peluang tercapainya perdamaian.

Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, analisa juga menggunakan asas *delimitasi contradictoir*, yaitu penetapan batas bidang tanah berdasarkan kesepakatan para pihak yang berbatasan langsung. Pemilik tanah menunjukkan batas tanahnya, sedangkan pemilik tanah yang berbatasan memberikan persetujuan terhadap posisi batas tersebut. Asas ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian mengenai letak, luas, dan batas tanah serta mengurangi kemungkinan timbulnya sengketa. Dokumen juga menjelaskan bahwa Indonesia pada dasarnya menganut sistem publikasi negatif bertendensi positif, sehingga sertipikat merupakan alat bukti yang kuat tetapi tidak bersifat mutlak dan masih dapat dibatalkan apabila terbukti terdapat cacat hukum. Perlindungan terhadap pemegang sertipikat yang beritikad baik juga ditekankan melalui ketentuan mengenai keberatan atau gugatan dalam jangka waktu tertentu sebagaimana diuraikan dalam analisa.

Bahwa Kantor Pertanahan memiliki tanggung jawab administratif dan kelembagaan dalam penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi, tetapi bukan tanggung jawab untuk menentukan hak keperdataan para pihak. Tanggung jawab tersebut diwujudkan melalui penerimaan pengaduan, pembentukan tim, penelitian data fisik dan yuridis, pemeriksaan lapangan, verifikasi dokumen, pemanggilan para pihak,

koordinasi dengan instansi terkait, pelaksanaan mediasi, serta penyusunan notulen atau laporan penyelesaian. Dalam perkara Sukapura, Kamal Muara, dan Semper Barat, mediasi diarahkan untuk mengubah konflik menjadi penyelesaian yang dapat diterima bersama. Berdasarkan Teori Penyelesaian Sengketa Dean G. Pruitt dan Teori Tanggung Jawab Hans Kelsen, keberhasilan tersebut memperlihatkan bahwa penyelesaian sengketa pertanahan tidak hanya bertumpu pada penentuan siapa yang benar atau salah, tetapi pada pencarian solusi yang memberikan kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan, perlindungan hukum, dan perdamaian bagi para pihak sesuai kewenangan Kantor Pertanahan dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020.

Analisa Tanggung Jawab Hukum Kantor Pertanahan Dalam Penyelesaian Sengketa Melalui Mediasi.

Analisa tanggung jawab hukum Kantor Pertanahan dalam penyelesaian sengketa melalui mediasi menggunakan Teori Penyelesaian Sengketa menurut Dean G. Pruitt sebagai salah satu pisau analisis. Teori ini menjelaskan beberapa pendekatan dalam penyelesaian konflik, yaitu *contending* atau bertanding, *yielding* atau mengalah, *problem solving* atau pemecahan masalah, *withdrawing* atau menarik diri, dan *inaction* atau diam. *Contending* menggambarkan keadaan ketika masing-masing pihak berusaha menerapkan solusi yang lebih menguntungkan kepentingannya, *yielding* menunjukkan kesediaan mengorbankan sebagian kepentingan demi tercapainya kesepakatan, sedangkan *problem solving* mengarahkan para pihak untuk mencari solusi yang dapat menguntungkan kedua belah pihak atau *win-win solution*. Sementara itu, *withdrawing* merupakan kecenderungan meninggalkan atau menghindari konflik dan *inaction* merupakan sikap tidak melakukan tindakan untuk menyelesaikan sengketa.

Analisa ini menggunakan Teori Tanggung Jawab Hukum Hans Kelsen. Menurut teori tersebut, seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan dan dapat dikenakan sanksi apabila perbuatannya bertentangan dengan hukum yang berlaku. Tanggung jawab dibedakan menjadi tanggung jawab berdasarkan kesalahan dan tanggung jawab mutlak. Tanggung jawab berdasarkan kesalahan muncul ketika suatu pihak melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum atau lalai menjalankan kewajibannya sehingga menimbulkan kerugian, sedangkan tanggung jawab mutlak dapat dibebankan berdasarkan akibat yang ditimbulkan tanpa harus terlebih dahulu membuktikan adanya kesalahan. Dalam konteks pertanahan, teori tersebut digunakan untuk menilai kewajiban Kantor Pertanahan maupun subjek yang melakukan perbuatan atau kelalaian dalam proses administrasi pertanahan.

Kantor Pertanahan dalam penyelesaian sengketa melalui mediasi tidak ditempatkan sebagai pihak yang menentukan siapa pemilik tanah yang sah, melainkan sebagai fasilitator yang menjalankan kewenangan administratif berdasarkan ketentuan hukum pertanahan. Tanggung jawab Kantor Pertanahan meliputi menerima pengaduan, melakukan penelitian data fisik dan data yuridis, memeriksa dokumen pertanahan, melakukan pemeriksaan lapangan, memanggil para pihak, memfasilitasi mediasi, serta

mengupayakan penyelesaian yang memberikan kepastian hukum. Dengan demikian, tanggung jawab tersebut berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan administratif dan prosedural, sedangkan penentuan hak keperdataan tetap berada pada mekanisme hukum yang berwenang.

Perkara pertama yang dianalisis adalah sengketa tumpang tindih kepemilikan tanah di Kelurahan Sukapura, Kecamatan Cilincing, Kota Administrasi Jakarta Utara, Tahun 2020. Sengketa tersebut pada awalnya menunjukkan pendekatan *withdrawing* karena salah satu pihak tidak menghadiri undangan mediasi yang diselenggarakan Kantor Pertanahan. Ketidakhadiran tersebut memperlihatkan kecenderungan menghindari keterlibatan langsung dalam proses penyelesaian. Kondisi ini menyebabkan proses mediasi tidak dapat berlangsung secara optimal dan Kantor Pertanahan harus melakukan upaya lanjutan dengan memberikan kesempatan kembali kepada pihak yang bersangkutan untuk hadir dan menyampaikan pendapatnya.

Dalam perkara Sukapura juga terdapat pendekatan *inaction*, yaitu sikap tidak melakukan tindakan konkret terhadap sengketa yang telah berlangsung cukup lama. Sengketa yang berakar sejak tahun 1980-an tersebut terus berlanjut dan kembali muncul dalam proses pendaftaran tanah melalui program PTSL. Sikap pasif tersebut menyebabkan ketidakpastian terhadap status dan penguasaan tanah. Oleh karena itu, Kantor Pertanahan mempunyai tanggung jawab untuk mencegah konflik semakin berkepanjangan melalui verifikasi data fisik dan yuridis serta dengan menyampaikan adanya keberatan terhadap proses PTSL agar tidak diterbitkan sertifikat baru yang berpotensi menimbulkan sengketa.

Penyelesaian perkara Sukapura kemudian berkembang menuju pendekatan *yielding*. Para pihak mulai bersedia mengurangi sebagian tuntutan demi memperoleh kesepakatan. ES tidak lagi mempertahankan tuntutan terhadap seluruh bidang tanah yang disengketakan, sementara pihak R dan BEJ bersedia melakukan pembagian dan penyesuaian penguasaan tanah berdasarkan hasil perundingan. Perubahan tersebut tidak terlepas dari peran Kantor Pertanahan yang berulang kali melakukan mediasi, mengumpulkan informasi dari pemerintah kelurahan, melakukan pemeriksaan lapangan, serta memberikan ruang dialog secara seimbang kepada para pihak. Dalam tahap ini, tanggung jawab Kantor Pertanahan bersifat administratif sekaligus fasilitatif.

Tahap akhir perkara Sukapura mencapai pendekatan *problem solving*. Para pihak berhasil mencapai kesepakatan tertulis mengenai pembagian tanah dan bangunan serta penyelesaian kompensasi terhadap sebagian bidang tanah tertentu. Kesepakatan tersebut ditandatangani oleh seluruh pihak dan disaksikan oleh pihak terkait. Keadaan ini menunjukkan penerapan *win-win solution* karena penyelesaian tidak didasarkan pada kemenangan mutlak salah satu pihak, melainkan pada solusi yang dapat diterima bersama. Kantor Pertanahan menjalankan fungsi tersebut melalui pembentukan tim, penelitian data fisik dan yuridis, pemeriksaan lapangan, pelaksanaan mediasi, permintaan keterangan kepada pemerintah kelurahan, serta penyusunan notulen dan dokumentasi hasil mediasi.

Perkara kedua adalah sengketa pertanahan terkait pembatalan sertifikat karena adanya tumpang tindih kepemilikan sebagian di Kelurahan Kamal Muara, Kecamatan Penjaringan, Kota Administrasi Jakarta Utara, Tahun 2020. Sengketa tersebut berkaitan dengan bidang tanah yang telah lebih dahulu dibebaskan dan diperuntukkan bagi kepentingan umum, tetapi kemudian terdapat sertifikat yang tumpang tindih dengan bidang tersebut. Para pihak memiliki kepentingan yang berbeda dan masing-masing berupaya mempertahankan dasar haknya. Dalam penyelesaian perkara tersebut, Kantor Pertanahan mempunyai tanggung jawab untuk menyelesaikan persoalan secara administratif sekaligus memfasilitasi mediasi agar tercipta kepastian hukum.

Dalam perkara Kamal Muara, Kantor Pertanahan tidak hanya menjalankan fungsi sebagai lembaga administrasi yang melakukan pembatalan sertifikat, tetapi juga sebagai fasilitator penyelesaian sengketa. Pihak yang merasa dirugikan diberikan kesempatan untuk menyampaikan pendapat, bukti, dan argumentasi hukumnya. Pelaksanaan mediasi menjadi sarana untuk memastikan perlakuan yang adil bagi seluruh pihak serta mendukung asas transparansi, akuntabilitas, dan perlindungan hak masyarakat. Proses tersebut kemudian memperlihatkan pendekatan *yielding*, ketika salah satu pihak bersedia menerima kenyataan bahwa sebagian bidang tanah dalam sertifikat berada pada area yang sebelumnya telah dibebaskan untuk kepentingan umum.

Penyelesaian perkara Kamal Muara selanjutnya berkembang menuju *problem solving*. Melalui rapat koordinasi dan mediasi, para pihak tidak lagi hanya mempertahankan kemenangan sepihak, tetapi berusaha menemukan alternatif yang dapat mengakomodasi kepentingan masing-masing. Solusi yang dihasilkan berupa pelepasan sebagian bidang tanah yang terbukti tumpang tindih, sementara bagian tanah yang tidak termasuk objek tumpang tindih tetap dapat diproses sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Penyelesaian tersebut mencerminkan *win-win solution* karena kepentingan para pihak tidak seluruhnya dikorbankan dan sengketa dapat diselesaikan tanpa harus melalui proses *litigasi* yang panjang.

Perkara ketiga adalah sengketa pertanahan mengenai adanya sertifikat lain di atas tanah yang sama di Kelurahan Semper Barat, Kecamatan Cilincing, Kota Administrasi Jakarta Utara, Tahun 2023. Sengketa diawali dengan permohonan mediasi dari pihak yang merasa haknya dirugikan. Kantor Pertanahan kemudian membentuk tim penanganan sengketa, konflik, dan perkara pertanahan untuk melakukan penelitian terhadap data fisik dan data yuridis. Penelitian mencakup buku tanah, warkah, sertifikat, surat ukur, data dalam sistem komputerisasi pertanahan, serta dokumen yang berkaitan dengan peralihan hak dan pemecahan bidang tanah. Langkah tersebut diperlukan agar mediator memahami secara menyeluruh akar permasalahan sebelum proses mediasi dilakukan.

Dalam perkara Semper Barat, sengketa muncul karena para pihak memiliki kepentingan dan klaim berbeda terhadap objek tanah yang sama. Salah satu pihak mempertahankan keyakinan bahwa dirinya masih mempunyai hak atas tanah tersebut, sedangkan pihak lainnya berpegang pada status hukum yang telah tercatat dalam

administrasi pertanahan berdasarkan proses pewarisan dan pemecahan sertifikat. Keadaan tersebut menunjukkan adanya kecenderungan *contending* karena masing-masing pihak berupaya mempertahankan kepentingannya sendiri. Namun, Kantor Pertanahan tidak langsung menentukan pihak yang benar atau salah, melainkan melakukan penelitian dan verifikasi terhadap data serta dokumen yang menjadi dasar klaim masing-masing pihak.

Pendekatan *problem solving* menjadi pendekatan yang paling relevan dalam penyelesaian perkara Semper Barat karena tujuan mediasi adalah mempertemukan kepentingan para pihak secara seimbang. Kantor Pertanahan melakukan penelitian data fisik dan yuridis, membentuk tim penyelesaian sengketa, dan memfasilitasi pertemuan para pihak. Efektivitas mediasi bergantung pada kemampuan para pihak untuk meninggalkan pola *inaction* dan *yielding* menuju *problem solving*. Dengan pendekatan tersebut, penyelesaian sengketa diarahkan untuk memberikan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi seluruh pihak, sekaligus mencegah konflik berkembang menjadi sengketa yang lebih luas.

Dari ketiga perkara tersebut terlihat bahwa mediasi merupakan instrumen yang dapat mengubah pola penyelesaian konflik dari sikap pasif dan menghindari konflik menuju kompromi dan pemecahan masalah. Pada perkara Sukapura, para pihak bergerak dari *withdrawing* dan *inaction* menuju *yielding* dan akhirnya *problem solving*. Pada perkara Kamal Muara, proses berkembang dari pertentangan kepentingan menuju *yielding* dan kemudian *problem solving*. Sementara itu, pada perkara Semper Barat, pendekatan *problem solving* menjadi metode utama dengan didahului verifikasi terhadap data dan dokumen pertanahan. Dengan demikian, mediasi tidak hanya menjadi sarana komunikasi, tetapi juga mekanisme untuk membangun kesepahaman dan mengurangi konflik.

Dari perspektif Teori Tanggung Jawab Hans Kelsen, proses yang tidak benar dapat memicu timbulnya sengketa pertanahan sehingga perlu ditentukan sumber kesalahan, hubungan kausal antara tindakan dan sengketa, serta subjek yang dapat dimintai pertanggungjawaban. Tanggung jawab tidak semata-mata dilekatkan kepada Kantor Pertanahan sebagai institusi, tetapi kepada subjek yang melakukan perbuatan atau kelalaian berdasarkan dasar hukum yang mengatur kewajiban dan pertanggungjawabannya. Dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan, Kantor Pertanahan tetap memiliki kewajiban menjalankan kewenangannya secara hati-hati, melakukan verifikasi data, memfasilitasi mediasi, dan memberikan perlindungan serta kepastian hukum kepada masyarakat.

Sehingga tanggung jawab hukum Kantor Pertanahan dalam penyelesaian sengketa melalui mediasi merupakan tanggung jawab administratif yang dilaksanakan berdasarkan kewenangan pertanahan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam perkara Sukapura, Kamal Muara, dan Semper Barat, Kantor Pertanahan menjalankan fungsi melalui penelitian data, pemeriksaan dokumen, pemeriksaan lapangan, koordinasi, pembentukan tim, serta mediasi. Teori Penyelesaian Sengketa

Dean G. Pruitt memperlihatkan bahwa penyelesaian yang ideal diarahkan pada *problem solving* dan *win-win solution*, sedangkan Teori Tanggung Jawab Hans Kelsen menegaskan perlunya pertanggungjawaban berdasarkan subjek, kesalahan, akibat hukum, dan kewajiban yang ditentukan hukum. Seluruh proses tersebut diarahkan untuk mewujudkan kepastian hukum, perlindungan hukum, keadilan, kemanfaatan, dan perdamaian bagi para pihak sesuai ketentuan peraturan pertanahan yang menjadi dasar kewenangan Kantor Pertanahan.

KESIMPULAN

Prosedur mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan oleh kantor pertanahan adalah bahwa tahapan mediasi oleh kantor pertanahan meliputi penerimaan pengaduan, pembentukan tim untuk penanganan dan penyelesaian sengketa (pengkajian kasus, gelar awal, penelitian, ekspos hasil penelitian, rapat koordinasi, gelar akhir, penyelesaian kasus dengan musyawarah mufakat melalui mediasi), dalam tahap akhir, dibuatlah berita acara hasil mediasi. Apabila para pihak sepakat dengan berita acara hasil mediasi, maka berita acara hasil mediasi tersebut akan dituangkan dalam akta perdamaian dan kantor pertanahan menyarankan kepada para pihak untuk didaftarkan di pengadilan setempat. Hasil mediasi ini bersifat final dan binding serta mengikat bagi para pihak. Prosedur penyelesaian sengketa ini bertujuan untuk membuktikan bahwa negara hadir dimasyarakat terkait sengketa pertanahan melalui kantor pertanahan sebagai instansi yang menerbitkan sertifikat, dalam hal sengketa pertanahan yang berkaitan dengan sertifikat selaku produk pemerintah, maka pemerintah harus dilibatkan guna memfasilitasi para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketa secara musyawarah mufakat melalui proses mediasi sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan Dan Penyelesaian Kasus Pertanahan sebelum akhirnya menempuh proses litigasi di pengadilan. Adapun para pihak tidak merasa puas dengan hasil mediasi yang difasilitasi oleh kantor pertanahan selaku wakil pemerintah dalam menyelesaikan sengketa pertanahan, bukan lagi merupakan kewenangan kantor pertanahan apabila dikemudian hari para pihak akan menempuh proses litigasi di pengadilan. Proses yang tidak benar dapat mengakibatkan atau memicu timbulnya sengketa pertanahan, yang artinya bahwa Sengketa pertanahan dapat timbul sebagai akibat atau konsekuensi dari adanya proses yang tidak sesuai dengan ketentuan, baik yang bersumber dari perbuatan para pihak maupun dari kemungkinan ketidakcermatan dalam proses administrasi pertanahan. Oleh karena itu, perlu dilakukan analisis untuk menentukan sumber kesalahan, hubungan kausal dengan timbulnya sengketa, serta bentuk tanggung jawab hukum dari pihak yang dapat dimintai pertanggungjawabannya.

Tanggung jawab hukum kantor pertanahan dalam penyelesaian sengketa melalui mediasi adalah bahwa apabila produk yang dikeluarkan oleh kantor pertanahan berupa sertifikat tidak terbukti adanya kesalahan karena kelalaian atau kesengajaan dari pejabat

yang berwenang dari kantor pemerintahan, maka kantor pertanahan tidak dapat disalahkan (di kriminalisasi) dan dimintai pertanggung jawabannya, jika terbukti, maka pejabat atau subyek yang berwenang akan dikenakan sanksi berupa hukuman disiplin ringan, sedang dan berat. Jika para pihak tidak sepakat untuk dilakukannya mediasi, maka para pihak dapat melakukan upaya hukum melalui proses litigasi di pengadilan, yang mana hal tersebut bukan merupakan kewenangan kantor pertanahan. Dalam hal perbaikan produk berupa sertipikat yang diterbitkan oleh kantor pertanahan, dapat dilakukan perbaikan sebagian atau seluruhnya, bahkan pencabutan, ditinjau dari tingkat kesalahan yang dilakukan terkait sertipikat yang diterbitkan oleh kantor pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Dean G Pruitt, *Negotiation in Social Conflict*, 3rd ed, Mc Graw Hill, New York, 2004.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New Jersey: The Lawbook Exchange, 1993.
- Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2005.
- Parlindungan A.P, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 112.
- Pruitt, Dean G., dan Peter J. Carnevale. *Negotiation in Social Conflict*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1993.
- Putra Hutomo, Yuhelson, Mohamad Ismed, "Kepemilikan Unit Rumah Susun bagi Orang Asing dalam Tata Hukum Agraria", *Pena Justisia*, Vol.23, No.1, Universitas Pekalongan, Pekalongan, 2024, <https://jurnal.unikal.ac.id/index.php/hk/article/view/4144>.
- Rahmadi, Takdir. *Mediasi: Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Santoso, Urip. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Edisi Kedua. Jakarta: Prenada Media, 2026.
- Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Prenada Media, 2019.
- Takdir Rahmadi, *Mediasi: Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta Amandemennya.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Presiden Nomor 177 tahun 2024 tentang Badan Pertanahan Nasional.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan Dan Penyelesaian Sengketa Kasus Pertanahan.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.
Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan