



Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Adat di Badan Pertanahan Nasional

Anitia Emalia Fallonne¹, Sri Wahyuni Handayani²

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Indonesia

Email Korespondensi: anitia.fallonne@mhs.unsoed.ac.id¹, sri.handayani@unsoed.ac.id²

Article received: 15 September 2025, Review process: 25 September 2025

Article Accepted: 10 Oktober 2025, Article published: 08 November 2025

ABSTRACT

Land is of great importance to Indonesian society, not only as an economic resource, but also as part of its social, cultural, and spiritual identity. This study aims to analyze the mechanisms of mediation at the National Land Agency (BPN) in handling disputes over customary land rights and to identify the factors that hinder and support its success. The method used is normative legal research with an approach based on legislation, doctrine, legal principles, and descriptive-analytical analysis of land administration practices. The results show that the mediation mechanism at the BPN is implemented through several stages, namely complaint and registration, verification and investigation, summoning of the parties, implementation of mediation, and recording of the agreement. The dominant inhibiting factors are differences in perception regarding the status of customary land, low understanding of customary law among the community regarding mediation procedures, limited human resources at the BPN, inequality in the bargaining positions of the parties, and the complexity of land law. Supporting factors include clear mediation regulations, political and legal support for customary rights, increased public awareness of non-litigation settlements, support from NGOs and academics, and the role of local wisdom in consensus-building deliberations

Keywords: Mediation, Land Disputes, Customary Land Rights

ABSTRAK

Tanah memiliki arti penting bagi masyarakat Indonesia, tidak hanya sebagai sarana ekonomi, tetapi juga sebagai bagian dari identitas sosial, budaya, dan spiritual. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mekanisme pelaksanaan mediasi di BPN dalam menangani sengketa hak atas tanah adat serta mengidentifikasi faktor penghambat dan pendukung keberhasilannya. Metode yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, doktrin, asas hukum, serta analisis deskriptif-analitis terhadap praktik administrasi pertanahan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme mediasi di BPN dilaksanakan melalui beberapa tahapan, yaitu pengaduan dan pendaftaran, verifikasi dan penelitian, pemanggilan para pihak, pelaksanaan mediasi, serta pencatatan hasil kesepakatan. Faktor penghambat yang dominan adalah perbedaan persepsi mengenai status tanah adat, rendahnya pemahaman masyarakat hukum adat mengenai prosedur mediasi, keterbatasan sumber daya manusia di BPN, ketidaksetaraan posisi tawar para pihak, serta kompleksitas hukum pertanahan. Adapun faktor pendukung mencakup kejelasan regulasi mediasi, dukungan politik hukum terhadap hak ulayat, meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap penyelesaian non-litigasi, dukungan LSM dan akademisi, serta peran kearifan lokal dalam musyawarah mufakat.

Kata Kunci: Mediasi, Sengketa Pertanahan, Hak Atas Tanah Adat

PENDAHULUAN

Tanah dalam kehidupan masyarakat Indonesia mempunyai arti yang sangat penting, bukan hanya sebagai sarana produksi dan tempat tinggal, tetapi juga memiliki dimensi sosial, budaya, serta spiritual. Bagi masyarakat hukum adat, tanah merupakan bagian dari identitas kolektif yang diwariskan turun-temurun, yang dalam istilah hukum dikenal dengan hak ulayat. Hak ulayat ini melekat pada masyarakat hukum adat dan diakui secara konstitusional dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa *"Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia"*. Meskipun pengakuan terhadap hak ulayat telah ditegaskan dalam UUD 1945 dan juga dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Pasal 3.), dalam praktiknya seringkali menimbulkan persoalan. Konflik atau sengketa tanah adat muncul akibat adanya benturan antara kepentingan masyarakat adat yang berlandaskan tradisi dengan kebijakan pertanahan negara yang cenderung menekankan pada kepastian hukum administrasi. Persoalan ini semakin kompleks dengan adanya investasi, proyek pembangunan, maupun penerbitan sertifikat hak atas tanah di wilayah yang diklaim sebagai tanah adat (Harsono, 2008).

Sengketa tanah adat tidak hanya menyangkut aspek yuridis, tetapi juga menyangkut aspek sosiologis dan politis. Litigasi di pengadilan seringkali tidak mampu menjawab kebutuhan masyarakat adat, karena prosesnya memakan waktu panjang, biaya tinggi, dan sering berujung pada ketidakpuasan para pihak (Rahardjo, 2000). Oleh sebab itu, alternatif penyelesaian sengketa (Alternative Dispute Resolution/ADR) menjadi semakin relevan, khususnya melalui **mediasi** yang difasilitasi oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).

BPN, sebagai lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan di bidang pertanahan, diberikan mandat untuk menyelesaikan berbagai kasus pertanahan, termasuk sengketa tanah adat. Salah satu instrumen hukum yang memberikan dasar adalah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, yang menegaskan bahwa penyelesaian kasus pertanahan dapat dilakukan melalui musyawarah, mediasi, dan/atau mekanisme non-litigasi lainnya. Mediasi dalam konteks ini diharapkan dapat menjadi mekanisme penyelesaian sengketa yang lebih sederhana, murah, cepat, dan berorientasi pada keadilan restoratif, sehingga tidak merugikan salah satu pihak.

Namun, dalam pelaksanaannya, mediasi di BPN masih menghadapi berbagai kendala. Pertama, terdapat perbedaan persepsi antara masyarakat hukum adat dengan pemerintah mengenai status dan pengakuan tanah adat (Sumardjono, 2008). Kedua, rendahnya pemahaman masyarakat hukum adat mengenai prosedur mediasi di BPN, sehingga seringkali mereka lebih memilih jalur konflik terbuka (Luthfi, 2015). Ketiga, keterbatasan sumber daya manusia di BPN, baik dari sisi jumlah maupun kompetensi mediator, juga menjadi hambatan dalam mewujudkan penyelesaian yang adil dan berimbang (Ismail, 2018). Di sisi lain, terdapat pula

faktor pendukung seperti adanya regulasi yang cukup jelas, dukungan politik hukum pemerintah terhadap pengakuan hak ulayat, serta semakin meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap manfaat penyelesaian sengketa non-litigasi (Arizona, 2012).

Berdasarkan latar belakang tersebut, terdapat dua pokok masalah yang perlu diteliti. Pertama, bagaimana mekanisme pelaksanaan mediasi di Badan Pertanahan Nasional dalam menangani sengketa hak atas tanah adat. Kedua, apa saja faktor penghambat dan pendukung pelaksanaan mediasi dalam praktik penyelesaian sengketa hak atas tanah adat di BPN. Beberapa penelitian sebelumnya telah menyoroti peran mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan dengan fokus yang beragam. Penelitian oleh Rosy, Mangku, dan Yuliartini (2020) menelaah mediasi dalam sengketa tanah adat Setra Karang Rupit di Pengadilan Negeri Singaraja. Hasilnya menunjukkan bahwa meskipun mediasi diterapkan di pengadilan, efektivitasnya rendah akibat hambatan teknis seperti ketidakhadiran penggugat, pengunduran diri kuasa hukum, dan penundaan persidangan. Dengan demikian, penelitian tersebut lebih menekankan pada kelemahan prosedural mediasi dalam ranah litigasi. Berbeda dengan itu, Kurniati (2016) menawarkan konsep mediasi-arbitrase sebagai solusi penyelesaian sengketa tanah secara non-litigasi. Penelitian normatif tersebut menekankan bahwa kombinasi mediasi dan arbitrase dapat menghasilkan putusan yang bersifat final dan mengikat, sehingga mengatasi kelemahan mediasi murni yang tidak memiliki kekuatan eksekutorial. Selanjutnya, penelitian oleh Peranginangin dan Marapaung (2022) mengkaji peran BPN dalam mediasi sengketa tanah yang belum bersertifikat. Penelitian ini menemukan bahwa peran BPN sangat penting dalam memberikan kepastian hukum, namun mediasi masih menghadapi hambatan berupa lemahnya administrasi pertanahan, tumpang tindih regulasi, serta faktor sosial-ekonomi yang memperkeruh konflik.

Dari ketiga penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa fokusnya beragam: Rosy et al. (2020) menitikberatkan pada peran pengadilan dalam sengketa tanah adat (Rosy et al., 2020), Kurniati (2016) menawarkan konsep hibrid mediasi-arbitrase (Kurniati, 2016), sedangkan Peranginangin dan Marapaung (2022) mengkaji peran BPN dalam sengketa tanah belum bersertifikat (Peranginangin et al., 2022). Perbedaan mendasar dengan penelitian ini terletak pada objek kajian dan locus penelitian. Penelitian ini secara khusus memusatkan perhatian pada mekanisme mediasi di BPN dalam menangani sengketa hak atas tanah adat, sesuatu yang belum pernah dieksplorasi secara mendalam oleh penelitian terdahulu. Penelitian sebelumnya cenderung mengabaikan aspek tanah adat yang memiliki karakteristik unik, baik dari sisi hukum adat maupun dimensi sosial budaya yang melingkupinya. Oleh karena itu, penelitian ini menawarkan kebaruan (novelty) dengan tidak hanya menganalisis prosedur formal mediasi di BPN, tetapi juga mengidentifikasi faktor penghambat dan pendukung keberhasilan mediasi dalam konteks sengketa tanah adat.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mekanisme pelaksanaan mediasi di Badan Pertanahan Nasional dalam menangani sengketa hak atas tanah adat serta mengidentifikasi faktor-faktor penghambat dan pendukung yang

memengaruhi keberhasilan mediasi tersebut. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori dan praktik penyelesaian sengketa tanah, khususnya dalam konteks tanah adat yang memiliki kompleksitas hukum dan sosial yang khas.

METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Metode ini berfokus pada pengkajian terhadap norma-norma hukum yang berlaku sebagai dasar dalam menganalisis isu hukum yang diteliti, yaitu mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa hak atas tanah adat di Badan Pertanahan Nasional (BPN). Penelitian yuridis normatif dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, asas-asas hukum, serta pandangan para ahli yang berkaitan dengan mediasi dan hak atas tanah adat. Pendekatan ini digunakan untuk memahami bagaimana hukum positif mengatur mekanisme penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi serta bagaimana posisi hak ulayat masyarakat adat di dalam sistem hukum nasional.

Dalam konteks penelitian ini, pendekatan yuridis normatif berfungsi untuk mengkaji konsistensi antara peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan, dengan pelaksanaan mediasi di lapangan. Melalui pendekatan ini, penelitian menyoroti sejauh mana norma hukum tersebut memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat dan mendukung penyelesaian sengketa secara adil serta berkeadilan sosial. Selain itu, penelitian yuridis normatif ini juga bersifat deskriptif-analitis, yaitu tidak hanya menggambarkan ketentuan hukum yang berlaku, tetapi juga menganalisis penerapannya dalam praktik administrasi pertanahan di BPN. Analisis dilakukan dengan mengidentifikasi potensi disharmoni antara hukum positif dengan realitas sosial yang dihadapi masyarakat hukum adat

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mekanisme Pelaksanaan Mediasi di Badan Pertanahan Nasional dalam Menangani Sengketa Hak atas Tanah Adat

1. Landasan Hukum Mediasi di BPN

Pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia memiliki landasan konstitusional yang kuat. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, termasuk hak ulayat atas tanah. Pengakuan ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 3 UUPA yang menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara (QOMARUDIN, 2024).

Dalam konteks penyelesaian sengketa, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan menjadi instrumen hukum utama yang mengatur kewenangan BPN dalam

menyelesaikan sengketa pertanahan melalui mekanisme non-litigasi. Peraturan ini memberikan legitimasi kepada BPN untuk melakukan mediasi sebagai upaya penyelesaian sengketa yang lebih mengedepankan musyawarah mufakat dibandingkan dengan proses litigasi yang panjang dan berbiaya tinggi.

2. Tahapan Mediasi di BPN

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016, mekanisme pelaksanaan mediasi dalam sengketa hak atas tanah adat di BPN dapat diuraikan dalam beberapa tahapan sebagai berikut:

a. Tahap Pengaduan dan Pendaftaran

Proses mediasi diawali dengan pengaduan atau permohonan penyelesaian sengketa yang diajukan oleh salah satu atau kedua belah pihak yang bersengketa kepada kantor BPN setempat. Pengaduan dapat dilakukan secara tertulis maupun lisan, kemudian dicatat dalam register perkara pertanahan. Pada tahap ini, petugas BPN melakukan pencatatan identitas para pihak, objek sengketa, dan kronologi permasalahan yang terjadi.

Khusus untuk sengketa tanah adat, pengaduan seringkali diajukan oleh tokoh adat atau lembaga adat yang mewakili masyarakat hukum adat. Hal ini mengingat sifat kepemilikan tanah adat yang bersifat kolektif, bukan individual. Oleh karena itu, BPN harus memastikan bahwa pihak yang mengajukan pengaduan memiliki legitimasi untuk mewakili masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

b. Tahap Verifikasi dan Penelitian

Setelah pengaduan diterima, BPN melakukan verifikasi dan penelitian terhadap objek sengketa. Tim dari BPN melakukan pengecekan terhadap dokumen-dokumen pertanahan, melakukan pengukuran lapangan, serta mengidentifikasi status hukum tanah yang disengketakan. Dalam konteks tanah adat, verifikasi tidak hanya terbatas pada aspek yuridis formal, tetapi juga mencakup penelitian terhadap bukti-bukti keberadaan hak ulayat, seperti kesaksian tokoh adat, sejarah pemanfaatan tanah, serta norma-norma hukum adat yang berlaku di wilayah tersebut.

Tahap ini sangat krusial karena menentukan apakah tanah yang disengketakan benar-benar merupakan tanah adat ataukah tanah dengan status hukum lain. Kesalahan dalam identifikasi pada tahap ini dapat berakibat fatal terhadap keadilan dalam proses mediasi selanjutnya.

c. Tahap Pemanggilan Para Pihak

Setelah verifikasi selesai, BPN memanggil para pihak yang bersengketa untuk hadir dalam pertemuan mediasi. Pemanggilan dilakukan secara resmi melalui surat yang dikirimkan kepada alamat masing-masing pihak. Dalam sengketa tanah adat, pemanggilan juga melibatkan tokoh-tokoh adat, kepala desa atau lurah, serta pihak-pihak lain yang dianggap memiliki kepentingan atau pengetahuan mengenai objek sengketa.

Kehadiran tokoh adat dalam mediasi sangat penting, karena mereka tidak hanya berperan sebagai pihak yang bersengketa, tetapi juga sebagai pemegang otoritas moral dan kearifan lokal yang dapat membantu proses penyelesaian sengketa secara lebih harmonis.

d. Tahap Mediasi/Fasilitasi

Pada tahap ini, mediator dari BPN memfasilitasi pertemuan antara para pihak untuk mencari solusi terbaik melalui musyawarah. Mediator berperan sebagai pihak netral yang tidak memihak, namun aktif dalam mengarahkan diskusi agar tetap konstruktif dan fokus pada penyelesaian masalah. Mediator juga bertugas menjelaskan aspek-aspek hukum yang relevan, termasuk hak dan kewajiban masing-masing pihak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam mediasi sengketa tanah adat, mediator dituntut untuk memiliki pemahaman yang baik mengenai hukum adat setempat, serta kepekaan terhadap nilai-nilai sosial dan budaya masyarakat. Pendekatan yang digunakan tidak hanya bersifat legalistik, tetapi juga mengakomodasi prinsip-prinsip keadilan restoratif yang mengedepankan pemulihan hubungan sosial di antara para pihak.

e. Tahap Kesepakatan atau Penutupan

Apabila mediasi berhasil mencapai kesepakatan, maka kesepakatan tersebut dituangkan dalam berita acara kesepakatan yang ditandatangani oleh para pihak dan mediator. Kesepakatan ini bersifat final dan mengikat bagi para pihak, meskipun tidak memiliki kekuatan eksekutorial layaknya putusan pengadilan. Namun, kesepakatan hasil mediasi dapat dijadikan dasar bagi BPN untuk melakukan perbaikan data pertanahan, penerbitan sertifikat, atau pencatatan perubahan status tanah sesuai dengan hasil kesepakatan.

Sebaliknya, apabila mediasi tidak mencapai kesepakatan, maka BPN akan menutup proses mediasi dan memberikan rekomendasi kepada para pihak untuk menempuh jalur hukum lain, seperti litigasi di pengadilan atau mekanisme penyelesaian adat jika para pihak menghendaki (GUSNI, 2012).

3. Prinsip-Prinsip Mediasi dalam Sengketa Tanah Adat

Mediasi yang dilakukan oleh BPN dalam menangani sengketa hak atas tanah adat harus mengedepankan beberapa prinsip dasar, antara lain:

a. Prinsip Kesukarelaan (Voluntariness)

Para pihak yang bersengketa harus bersedia secara sukarela untuk menyelesaikan sengketa melalui mediasi. Tidak ada paksaan atau tekanan dari pihak manapun, termasuk dari mediator atau pemerintah. Prinsip ini penting untuk memastikan bahwa kesepakatan yang dicapai benar-benar merupakan kehendak bebas para pihak, sehingga memiliki legitimasi moral dan sosial yang kuat.

b. Prinsip Netralitas dan Imparsialitas

Mediator dari BPN harus bersikap netral dan tidak memihak kepada salah satu pihak. Meskipun BPN adalah lembaga pemerintah, dalam proses mediasi, mediator harus melepaskan kepentingan institusional dan fokus pada kepentingan para pihak yang bersengketa. Netralitas mediator menjadi kunci kepercayaan para pihak terhadap proses mediasi.

c. Prinsip Kerahasiaan (Confidentiality)

Segala sesuatu yang dibicarakan dalam proses mediasi bersifat rahasia dan tidak boleh diungkapkan kepada pihak lain tanpa persetujuan para pihak. Prinsip ini bertujuan untuk menciptakan suasana yang kondusif bagi para pihak untuk

berbicara secara terbuka tanpa khawatir pernyataannya akan digunakan sebagai bukti di pengadilan jika mediasi gagal.

d. Prinsip Keadilan Restoratif

Mediasi dalam sengketa tanah adat tidak hanya bertujuan untuk menyelesaikan konflik secara formal, tetapi juga untuk memulihkan hubungan sosial yang rusak akibat sengketa. Oleh karena itu, pendekatan yang digunakan harus holistik, yaitu tidak hanya mempertimbangkan aspek hukum, tetapi juga aspek sosial, budaya, dan ekonomi masyarakat (FATHONI, 2021).

Faktor Penghambat dan Pendukung Pelaksanaan Mediasi dalam Praktik Penyelesaian Sengketa Hak atas Tanah Adat di BPN

1. Faktor Penghambat

a. Perbedaan Persepsi tentang Status dan Pengakuan Tanah Adat

Salah satu hambatan utama dalam mediasi sengketa tanah adat adalah adanya perbedaan persepsi antara masyarakat hukum adat dengan pemerintah mengenai status dan pengakuan tanah adat. Masyarakat adat memandang tanah adat sebagai harta pusaka yang dimiliki secara kolektif dan tidak dapat dipindahtangankan kepada pihak luar tanpa persetujuan adat. Sementara itu, negara melalui sistem hukum agraria nasional menerapkan prinsip pembuktian formal melalui sertifikat dan dokumen tertulis.

Ketidakselarasan ini menciptakan kesenjangan dalam pemahaman mengenai siapa yang berhak atas tanah dan bagaimana hak tersebut dibuktikan. Dalam banyak kasus, tanah adat tidak memiliki bukti kepemilikan formal seperti sertifikat, sehingga masyarakat adat kesulitan membuktikan haknya di hadapan hukum positif. Di sisi lain, pihak lain yang memiliki sertifikat atas tanah yang sama merasa memiliki hak yang sah berdasarkan dokumen resmi.

b. Rendahnya Pemahaman Masyarakat Hukum Adat tentang Prosedur Mediasi

Masyarakat hukum adat, khususnya yang berada di daerah terpencil, seringkali memiliki pemahaman yang terbatas mengenai prosedur mediasi di BPN. Mereka lebih terbiasa dengan mekanisme penyelesaian sengketa secara adat yang dipimpin oleh tokoh adat atau kepala suku. Ketidaktahuan ini menyebabkan mereka enggan atau ragu untuk mengikuti proses mediasi di BPN, dan lebih memilih jalur konflik terbuka atau penyelesaian secara adat yang tidak selalu sejalan dengan hukum nasional.

Selain itu, kurangnya sosialisasi dari BPN mengenai mekanisme mediasi juga menjadi faktor penghambat. Banyak masyarakat adat yang tidak mengetahui bahwa mereka memiliki hak untuk mengajukan mediasi kepada BPN, sehingga sengketa tanah adat seringkali dibiarkan berlarut-larut tanpa penyelesaian yang jelas.

c. Keterbatasan Sumber Daya Manusia di BPN

Keterbatasan sumber daya manusia, baik dari sisi jumlah maupun kompetensi, menjadi hambatan serius dalam pelaksanaan mediasi di BPN. Jumlah mediator yang tersedia tidak sebanding dengan banyaknya kasus pertanahan yang

harus ditangani, sehingga proses mediasi seringkali tertunda atau tidak dapat dilaksanakan secara optimal.

Di sisi kompetensi, tidak semua mediator di BPN memiliki pemahaman yang memadai mengenai hukum adat dan kearifan lokal. Mediasi sengketa tanah adat memerlukan pendekatan khusus yang tidak hanya mengandalkan pengetahuan hukum positif, tetapi juga kepekaan terhadap nilai-nilai budaya dan norma-norma adat setempat. Tanpa kompetensi yang memadai, mediator akan kesulitan memfasilitasi dialog yang konstruktif antara para pihak.

d. Ketidaksetaraan Posisi Tawar Para Pihak

Dalam banyak kasus sengketa tanah adat, terdapat ketidaksetaraan posisi tawar antara masyarakat adat dengan pihak lain, seperti perusahaan, investor, atau pemerintah daerah. Masyarakat adat seringkali berada pada posisi yang lemah, baik secara ekonomi, politik, maupun akses terhadap informasi dan bantuan hukum. Ketidaksetaraan ini dapat memengaruhi jalannya mediasi, di mana pihak yang lebih kuat cenderung mendominasi proses negosiasi dan memaksakan kehendaknya.

Mediator dari BPN dituntut untuk mampu menyeimbangkan posisi tawar para pihak agar proses mediasi berlangsung secara adil. Namun dalam praktiknya, hal ini tidak mudah dilakukan, terutama jika terdapat intervensi kepentingan politik atau ekonomi yang mempengaruhi independensi mediator.

e. Kompleksitas Hukum dan Tumpang Tindih Regulasi

Regulasi pertanahan di Indonesia sangat kompleks dan seringkali tumpang tindih antara satu peraturan dengan peraturan lainnya. Hal ini menciptakan ketidakpastian hukum dan menyulitkan mediator dalam menentukan dasar hukum yang tepat untuk menyelesaikan sengketa. Sebagai contoh, di satu sisi UUPA mengakui keberadaan hak ulayat, namun di sisi lain banyak peraturan sektoral yang mengabaikan atau bahkan bertentangan dengan hak ulayat masyarakat adat.

Tumpang tindih regulasi juga terjadi antara kewenangan pusat dan daerah dalam pengelolaan pertanahan. Hal ini menyebabkan kebingungan mengenai siapa yang berwenang menyelesaikan sengketa tanah adat, apakah BPN pusat, BPN daerah, pemerintah daerah, ataukah lembaga adat setempat (Akadol et al., 2020).

2. Faktor Pendukung

a. Kejelasan Regulasi tentang Mediasi

Meskipun terdapat kompleksitas dalam regulasi pertanahan secara keseluruhan, regulasi mengenai mediasi di BPN relatif jelas dan memberikan landasan hukum yang kuat. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016 memberikan pedoman yang cukup rinci mengenai prosedur mediasi, kewenangan mediator, serta mekanisme penyelesaian kasus pertanahan. Kejelasan regulasi ini menjadi modal penting bagi BPN untuk melaksanakan mediasi secara terstruktur dan akuntabel.

b. Dukungan Politik Hukum Pemerintah terhadap Pengakuan Hak Ulayat

Dalam beberapa tahun terakhir, terdapat tren positif dalam politik hukum pemerintah yang semakin mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat hukum adat. Hal ini tercermin dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi yang

memperkuat posisi masyarakat adat, serta kebijakan-kebijakan pemerintah yang mengarah pada reforma agraria dan pengakuan hak ulayat.

Dukungan politik hukum ini memberikan legitimasi dan kekuatan bagi BPN untuk melaksanakan mediasi dengan lebih berani dan tidak lagi sekadar mengedepankan kepastian hukum formal, tetapi juga keadilan substantif bagi masyarakat adat.

c. Meningkatkan Kesadaran Masyarakat terhadap Manfaat Penyelesaian Sengketa Non-Litigasi

Semakin banyak masyarakat, termasuk masyarakat adat, yang menyadari bahwa penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi seringkali tidak memberikan hasil yang memuaskan. Proses litigasi memakan waktu lama, biaya tinggi, dan seringkali berujung pada putusan yang tidak mengakomodasi kepentingan kedua belah pihak secara seimbang.

Kesadaran ini mendorong masyarakat untuk lebih terbuka terhadap mekanisme penyelesaian sengketa alternatif, termasuk mediasi di BPN. Mediasi dipandang sebagai cara yang lebih sederhana, cepat, dan murah, serta lebih menghargai nilai-nilai kekeluargaan dan musyawarah mufakat yang menjadi ciri khas budaya Indonesia.

d. Dukungan dari Lembaga Swadaya Masyarakat dan Akademisi

Peran lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan akademisi dalam mendukung penyelesaian sengketa tanah adat melalui mediasi sangat signifikan. LSM seringkali memberikan pendampingan hukum kepada masyarakat adat, membantu mereka memahami hak-haknya, serta memfasilitasi komunikasi dengan BPN. Akademisi juga berkontribusi melalui penelitian, publikasi, dan advokasi kebijakan yang mendorong perlindungan hak-hak masyarakat adat.

Kolaborasi antara BPN, LSM, dan akademisi dapat menciptakan sinergi yang memperkuat pelaksanaan mediasi dan meningkatkan akses keadilan bagi masyarakat adat.

e. Nilai-Nilai Kearifan Lokal dan Budaya Musyawarah

Masyarakat Indonesia, termasuk masyarakat adat, memiliki tradisi kuat dalam menyelesaikan konflik melalui musyawarah dan mufakat. Nilai-nilai kearifan lokal ini sejalan dengan prinsip-prinsip mediasi yang mengedepankan dialog, saling pengertian, dan pencarian solusi bersama.

Keberadaan tokoh adat yang dihormati dan memiliki otoritas moral juga menjadi aset penting dalam proses mediasi. Tokoh adat dapat berperan sebagai jembatan antara masyarakat dengan pemerintah, serta membantu melegitimasi hasil mediasi di mata masyarakat (Muhammad & Arizki, 2023).

Analisis dan Rekomendasi

1. Perlunya Harmonisasi Hukum Adat dan Hukum Nasional

Salah satu tantangan mendasar dalam mediasi sengketa tanah adat adalah ketegangan antara hukum adat dan hukum nasional. Diperlukan upaya harmonisasi yang serius untuk memastikan bahwa hukum nasional tidak hanya mengakui keberadaan hak ulayat secara formal, tetapi juga memberikan mekanisme perlindungan yang efektif.

Harmonisasi ini dapat dilakukan melalui penyusunan peraturan pelaksanaan yang lebih operasional, yang mengatur secara rinci mengenai kriteria pengakuan tanah adat, prosedur verifikasi hak ulayat, serta mekanisme penyelesaian sengketa yang mengakomodasi baik hukum adat maupun hukum nasional.

2. Peningkatan Kapasitas Mediator BPN

Mengingat kompleksitas sengketa tanah adat, BPN perlu meningkatkan kapasitas mediatornya melalui pelatihan khusus mengenai hukum adat, antropologi hukum, dan teknik mediasi yang sensitif budaya. Mediator juga perlu dilengkapi dengan pemahaman mengenai dinamika sosial politik di daerah masing-masing agar dapat memfasilitasi mediasi secara lebih efektif.

Selain itu, perlu dipertimbangkan untuk melibatkan mediator dari kalangan tokoh adat atau akademisi yang memiliki pemahaman mendalam mengenai budaya lokal sebagai co-mediator dalam proses mediasi.

3. Penguatan Sosialisasi dan Akses Informasi

BPN perlu memperkuat program sosialisasi mengenai mekanisme mediasi kepada masyarakat adat, terutama di daerah-daerah terpencil. Sosialisasi dapat dilakukan melalui berbagai media, termasuk pertemuan langsung dengan tokoh adat, penyuluhan hukum di desa-desa, serta pemanfaatan media sosial dan platform digital.

Akses informasi yang mudah dan transparan akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap BPN dan mendorong mereka untuk menempuh jalur mediasi ketika terjadi sengketa.

4. Pembentukan Unit Khusus Penanganan Sengketa Tanah Adat

Mengingat karakteristik unik sengketa tanah adat, BPN dapat mempertimbangkan untuk membentuk unit khusus yang secara spesifik menangani sengketa tanah adat. Unit ini dapat bekerja sama dengan lembaga adat, pemerintah daerah, LSM, dan akademisi untuk memastikan bahwa penyelesaian sengketa dilakukan dengan pendekatan yang holistik dan berkeadilan.

Unit khusus ini juga dapat berfungsi sebagai pusat dokumentasi dan data mengenai tanah adat, yang akan sangat berguna dalam proses verifikasi dan mediasi di masa mendatang.

5. Penguatan Aspek Keadilan Restoratif

Mediasi dalam sengketa tanah adat tidak boleh berhenti pada pencapaian kesepakatan formal, tetapi harus dilanjutkan dengan upaya pemulihan hubungan sosial dan rekonsiliasi antara para pihak. Pendekatan keadilan restoratif harus menjadi paradigma utama dalam mediasi, sehingga hasilnya tidak hanya menyelesaikan konflik hukum, tetapi juga memulihkan harmoni sosial di masyarakat.

BPN dapat bekerja sama dengan pemerintah daerah dan lembaga adat untuk melakukan monitoring pasca-mediasi guna memastikan bahwa kesepakatan yang dicapai benar-benar diimplementasikan dan tidak menimbulkan konflik baru di kemudian hari (Dina Rahmita et al., 2025).

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa mekanisme mediasi di Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penyelesaian sengketa hak atas tanah adat memiliki dasar hukum yang kuat, baik secara konstitusional melalui Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 maupun secara normatif melalui Pasal 3 UUPA dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Proses mediasi di BPN mencakup tahapan pengaduan, verifikasi, pemanggilan para pihak, pelaksanaan mediasi, hingga pencatatan hasil kesepakatan yang menuntut kepekaan terhadap hukum adat, nilai budaya, dan prinsip keadilan restoratif. Namun demikian, efektivitas mediasi masih terhambat oleh berbagai faktor seperti perbedaan persepsi mengenai status tanah adat, rendahnya pemahaman masyarakat adat terhadap prosedur mediasi, keterbatasan sumber daya manusia di BPN, ketimpangan posisi tawar antar pihak, serta tumpang tindih regulasi. Di sisi lain, keberhasilan mediasi didukung oleh kejelasan regulasi penyelesaian sengketa pertanahan, dukungan politik hukum terhadap pengakuan hak ulayat, meningkatnya kesadaran masyarakat akan penyelesaian non-litigasi, keterlibatan LSM dan akademisi, serta nilai-nilai kearifan lokal berbasis musyawarah mufakat. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi hukum adat dan hukum nasional, peningkatan kapasitas mediator, sosialisasi yang lebih luas kepada masyarakat hukum adat, pembentukan unit khusus penanganan sengketa tanah adat di BPN, serta penguatan paradigma keadilan restoratif agar mediasi tidak hanya menyelesaikan konflik secara formal tetapi juga memulihkan hubungan sosial dan menjaga keharmonisan masyarakat hukum adat.

DAFTAR RUJUKAN

- Akadol, J., Muchsin, T., & Saliro, S. S. (2020). Kegagalan Mediasi: Sengketa Pertanahan di Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Sambas. *Jurnal Wawasan Yuridika*, 4(2), 175. <https://doi.org/10.25072/jwy.v4i2.393>
- Arizona, Y. (2012). Hak Ulayat dan Politik Hukum Agraria di Indonesia. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 19(2), 243.
- Dina Rahmita, Muthi'ah Muthi'ah, Iqbal Hardiansyah, Wahyu Setiawan Rambe, & Muhammad Alfarizi Lubis. (2025). Analisis Komparatif Sistem Hukum Adat dan Hukum Positif dalam Harmonisasi Kebijakan Publik di Indonesia. *Presidensial: Jurnal Hukum, Administrasi Negara, Dan Kebijakan Publik*, 2(1), 107-120. <https://doi.org/10.62383/presidensial.v2i1.456>
- Fathoni, A. R. (2021). Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Di Kantor Pertanahan Kota Jambi. *Jambi*, 2009, 1-9.
- Gusni, T. (2012). *Penanganan Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi (Studi di Kantor Pertanahan Kota Padang)*.
- Harsono, B. (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan.
- Ismail, N. (2018). *Konflik Agraria: Politik Hukum Pertanahan dan Keadilan Agraria*. STPN Press.
- Kurniati, N. (2016). "Mediasi-Arbitrase" Untuk Penyelesaian Sengketa Tanah.

- Sosiohumaniora, 18(3), 197.
<https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v18i3.10008>
- Luthfi, A. N. (2015). *Politik Hukum Pertanahan*. FH UII Press.
- Muhammad, L., & Arizki, W. (2023). *Jurnal Private Law Fakultas Hukum Universitas Mataram Penerapan Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nomor 21 Tahun 2020 Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi (Study Di BPN Lombok Tengah) Implementation Of Regulation Of The Mi*. 3(2).
- Peranginangin, W. S., Siti, D., & Marapaung, H. (2022). *Melalui Mediasi Oleh Badan Pertanahan Nasional*. 5, 191–202.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan.
- Qomarudin, A. M. (2024). *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Dinas Pertanahan Aceh Dan Lembaga Adat Di Kabupaten Pidie Provinsi Aceh*.
[http://repository.unissula.ac.id/id/eprint/37314%0Ahttp://repository.unissula.ac.id/37314/1/Magister Kenotariatan_21302200222_fullpdf.pdf](http://repository.unissula.ac.id/id/eprint/37314%0Ahttp://repository.unissula.ac.id/37314/1/Magister%20Kenotariatan_21302200222_fullpdf.pdf)
- Rahardjo, S. (2000). *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Rosy, K. O., Mangku, D. G. S., & Yulianti, N. P. R. (2020). Peran Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Adat Setra Karang Rupit Di Pengadilan Negeri Singaraja Kelas IB. *Ganesha Law Review*, 2(2), 167–179.
<https://ejournal2.undiksha.ac.id/index.php/GLR/article/view/207/158>
- Sumardjono, M. S. W. (2008). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Kompas.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).