

BADAN PERTANAHAN NASIONAL SEBAGAI MEDIATOR DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TANAH PASCA PERMEN ATR/BPN RI NO. 21 TAHUN 2020

National Land Agency as a Mediator in the Resolution of Land Disputes after Ministerial Regulation ATR/BPN RI No. 21 of 2020

Muhammad Khaikal Fajri & Erlina

Universitas Lambung Mangkurat
muhammad.haikal448@gmail.com

Article Info:

Submitted:	Revised:	Accepted:	Published:
May 20, 2026	Jun 17, 2026	Jun 29, 2026	Jul 4, 2026

Abstract

Although land disputes in Indonesia have been widely studied, discussions that specifically examine structural conflicts of interest in the dual role of the National Land Agency (BPN) as both certificate issuer and mediator remain limited. This study aims to analyze the authority and position of BPN as a mediator over its own legal products and to examine the legal certainty and executorial force of mediation outcomes based on Regulation of the Minister of ATR/BPN Number 21 of 2020. This study used a normative legal research method with statutory, conceptual, and analytical approaches. The legal materials used included primary legal materials in the form of laws and regulations and court decisions at four judicial levels, secondary legal materials in the form of legal doctrines and previous studies, and tertiary legal materials as supporting sources. Data were collected through library research and analyzed using normative juridical analysis techniques. The results showed that BPN's mediation authority is facilitative-administrative in nature and contains three forms of structural conflict of interest, namely reputational, informational, and judicial conflicts, which are inherently

contrary to the principle of *nemo iudex in causa sua*. In addition, the Deed of Settlement resulting from BPN mediation has the status only of a private deed without executorial title and has been proven weak at four judicial levels. These findings contribute to the development of administrative law theory and land law, particularly regarding the institutional design of mediation functions and understanding of structural bias in administrative dispute resolution mechanisms. The conclusion of this study affirms the importance of institutional separation of the mediator function and the granting of executorial title through statutory revision. The implications of this study include theoretical contributions to the development of literature on administrative law and land dispute resolution, as well as practical implications for the government and legislative institutions in reforming land mediation regulations to ensure substantive legal certainty and structural impartiality.

Keywords: National Land Agency; Land Mediation; Structural Conflict of Interest; Legal Certainty; Executorial Force

Abstrak: Meskipun sengketa tanah di Indonesia telah banyak dikaji, pembahasan yang secara khusus menelaah konflik kepentingan struktural dalam peran ganda Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai penerbit sertifikat sekaligus mediator masih terbatas. Penelitian ini bertujuan menganalisis kewenangan dan kedudukan BPN sebagai mediator atas produk hukumnya sendiri serta mengkaji kepastian hukum dan kekuatan eksekutorial hasil mediasi berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan analitis. Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan pada empat tingkat peradilan, bahan hukum sekunder berupa doktrin hukum dan penelitian terdahulu, serta bahan hukum tersier sebagai penunjang. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis menggunakan teknik analisis yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan mediasi BPN bersifat fasilitatif-administratif dan mengandung tiga bentuk konflik kepentingan struktural, yaitu reputasional, informasional, dan yudisial, yang secara inheren bertentangan dengan asas *nemo iudex in causa sua*. Selain itu, Akta Perdamaian hasil mediasi BPN hanya berkedudukan sebagai akta di bawah tangan tanpa titel eksekutorial dan terbukti lemah pada empat tingkat peradilan. Temuan ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori hukum administrasi dan hukum pertanahan, khususnya mengenai desain kelembagaan fungsi mediasi serta pemahaman tentang bias struktural dalam mekanisme penyelesaian sengketa administratif. Simpulan penelitian ini menegaskan pentingnya pemisahan kelembagaan fungsi mediator dan pemberian titel eksekutorial melalui revisi undang-undang. Implikasi penelitian ini mencakup kontribusi teoretis bagi pengembangan literatur hukum administrasi dan penyelesaian sengketa pertanahan, serta implikasi praktis bagi pemerintah dan lembaga legislatif dalam mereformasi regulasi mediasi pertanahan guna menjamin kepastian hukum substantif dan ketidakberpihakan struktural.

Kata Kunci: Badan Pertanahan Nasional; Mediasi Pertanahan; Konflik Kepentingan Struktural; Kepastian Hukum; Kekuatan Eksekutorial

PENDAHULUAN

Tanah bukan sekadar aset ekonomi. Bagi jutaan rakyat Indonesia, tanah adalah identitas, penghidupan, dan warisan yang tidak ternilai. Kompleksitas sengketa agraria di Indonesia berakar dari berbagai faktor: tumpang tindih kepemilikan, ketidakjelasan batas tanah, kelemahan sistem pendaftaran tanah yang masih menganut publikasi negatif, hingga kesalahan administratif yang bertumpuk dari waktu ke waktu (Feril, 2025). Sengketa tanah terus meningkat secara signifikan, dengan lebih dari 12.000 kasus tercatat secara nasional pada tahun 2024.

Data yang diperoleh dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) menunjukkan bahwa insiden pertanahan di Indonesia terus meningkat. Fenomena ini mencerminkan kompleksitas masalah agraria yang mencakup aspek yuridis, administratif, teknis, dan sosial budaya. Sengketa lahan umumnya muncul akibat tumpang tindih kepemilikan, ketidakjelasan batas tanah, kesalahan dalam administrasi, serta lemahnya sistem pendaftaran tanah yang masih menggunakan sistem publikasi negatif (Rosiana & Junaidi, 2022).

Di tengah kondisi itulah Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 hadir sebagai pembaruan atas Peraturan Menteri Nomor 11 Tahun 2016, memberikan kewenangan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk tampil sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Regulasi ini mengatur prosedur penyelesaian sengketa, penggunaan mediasi dan alternatif penyelesaian sengketa di luar jalur pengadilan, kewenangan BPN dalam mengelola dan menyelesaikan sengketa pertanahan, serta penekanan pada aspek transparansi dan keadilan (Kurniati & Fakhriah, 2017). Peraturan ini mendorong penggunaan mediasi untuk meningkatkan efisiensi dan mengurangi beban pengadilan, dengan prosedur yang mencakup penerimaan pengaduan, penanganan sengketa dan konflik, hingga mediasi itu sendiri.

Meskipun secara teoritis penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi diharapkan mampu berjalan lebih cepat dan efisien dibandingkan proses litigasi, namun dalam tataran empiris dan normatif, kewenangan BPN sebagai mediator justru memicu problematika baru. Efisiensi yang dikejar sering kali mengorbankan aspek kepastian hukum substantif, mengingat produk yang dihasilkan tidak memiliki daya eksekusi mandiri, sehingga klaim bahwa mediasi BPN dapat menciptakan stabilitas investasi masih perlu dipertanyakan efektivitasnya (Nur, 2023).

Penelitian sebelumnya telah mengkaji efektivitas mediasi BPN di berbagai wilayah. (Kalsum, 2023) meneliti efektivitas mediasi di BPN Kabupaten Gowa dan menemukan bahwa meskipun pelaksanaan mediasi telah sesuai dengan Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, efektivitasnya masih menghadapi kendala seperti rendahnya itikad baik para pihak dan ketidaklengkapan dokumen. (Taufiq et al., 2022) meneliti penyelesaian sengketa hak atas tanah di Waduk Tunggu Pampang dan menyimpulkan bahwa mediasi BPN lebih efektif dibanding musyawarah tanpa mediator, namun penelitian ini hanya menilai efektivitas administratif tanpa mengkaji kekuatan eksekutorial hasil mediasi. (Rizqi et al., 2025) meneliti mediasi di BPN Kabupaten Indragiri Hilir. (Dani, 2023) meneliti efektivitas ADR dalam perspektif Hak Asasi Manusia dan menemukan ketimpangan posisi tawar antar pihak.

Kesenjangan penelitian (*research gap*) yang diidentifikasi adalah belum adanya kajian komprehensif yang secara kritis menganalisis legitimasi kewenangan BPN sebagai mediator atas produk hukumnya sendiri dan kekuatan eksekutorial hasil mediasi dari perspektif asas hukum fundamental. Penelitian terdahulu cenderung fokus pada efektivitas prosedural tanpa mempertanyakan cacat struktural kelembagaan yang melekat pada desain regulasi itu sendiri.

Penelitian ini menawarkan kebaruan dengan menguji kedudukan BPN sebagai mediator melalui pisau analisis asas *nemo index in causa sua*, teori kewenangan Hans Kelsen, teori keadilan John Rawls, dan ajaran nilai hukum Gustav Radburch. Pendekatan ini memungkinkan identifikasi cacat struktural yang bersifat sistemik dalam desain kelembagaan mediasi BPN. Teori kewenangan Kelsen digunakan untuk menganalisis sumber dan karakter kewenangan BPN, teori keadilan Rawls untuk menguji kesesuaian mediasi BPN dengan prinsip *justice as fairness*, dan ajaran nilai Radburch untuk mengevaluasi keseimbangan antara keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum dalam regulasi yang berlaku.

Penelitian ini bertujuan menganalisis dan mengkonstruksi kewenangan serta kedudukan BPN sebagai mediator dalam sengketa yang melibatkan produk hukumnya sendiri, termasuk mengidentifikasi cacat struktural yang melekat pada desain kelembagaan mediasi BPN, serta mengkaji kepastian hukum dan kekuatan eksekutorial Akta Perdamaian hasil mediasi BPN dalam sistem hukum Indonesia (Bidasari et al., 2025).

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang terfokus pada penelitian terhadap peraturan perundang-undangan tertulis (*law in books*) yang masih berlaku

serta penelitian yang didasari pada kaidah atau norma yang berlaku di masyarakat . Penelitian hukum normatif disebut juga sebagai penelitian hukum dogmatik yang mengkaji, memelihara dan mengembangkan bangunan hukum positif dengan bangunan logika (... & 2012, n.d.)

Desain penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan yang telah dirumuskan (Soekanto, 2006).

Dalam penelitian hukum normatif, partisipan tidak digunakan sebagaimana penelitian empiris. Penelitian ini menggunakan bahan hukum sebagai objek kajian, dengan teknik pengumpulan bahan hukum melalui identifikasi dan inventarisasi peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta literatur hukum yang relevan.

Instrumen pengumpulan data berupa studi dokumen dan kepustakaan. Data dikumpulkan melalui identifikasi, inventarisasi, dan klasifikasi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan pada empat tingkat peradilan. Bahan hukum sekunder berupa doktrin, literatur hukum, dan hasil penelitian terdahulu. Bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia hukum sebagai penunjang.

Data dianalisis dengan teknik analisis yuridis normatif melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menganalisis regulasi yang berlaku, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menguji kedudukan BPN melalui asas-asas hukum, dan pendekatan analitis untuk membangun argumentasi normatif secara sistematis. Hasil analisis disajikan secara deskriptif-analitis.

HASIL

Kewenangan BPN sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa pertanahan bersumber dari Pasal 2 huruf (e) dan Pasal 43 ayat (1 dan 2) Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020. Pasal 43 ayat (1) menyatakan bahwa dalam penanganan dan penyelesaian sengketa dan konflik, Kementerian/Kantor Wilayah/Kantor Pertanahan dapat melakukan mediasi. Ayat (2) menegaskan bahwa mediasi dilaksanakan atas inisiatif Kementerian/Kantor Wilayah/Kantor Pertanahan atau atas permintaan para pihak (Kurniati & Fakhriah, 2017)

Secara normatif, proses mediasi yang dilaksanakan oleh BPN diawali dengan adanya pengaduan, dilanjutkan dengan kajian permasalahan, pemanggilan para pihak, serta pelaksanaan perundingan hingga tercapainya kesepakatan yang dituangkan dalam bentuk tertulis (Asmawati, 2014) Pasal 44 ayat (8) mewajibkan penuangan hasil pertemuan ke dalam Berita Acara Pertemuan Mediasi. Dokumen ini merupakan instrumen hukum yang membuktikan adanya iktikad baik dan kesepakatan konsensual antara pihak di bawah supervisi mediator BPN.

Kewenangan BPN sebagai fasilitator mediasi terfokus pada pendekatan musyawarah untuk solusi win-win, sesuai mandat Permen ATR/BPN No 21 Tahun 2020. Mediasi dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat bagi kebaikan semua pihak, dengan pelaksanaan paling lama 30 hari. Jika salah satu pihak menolak mediasi, penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penelitian ini mengidentifikasi tiga konflik kepentingan struktural yang melekat pada kedudukan BPN sebagai mediator:

1. BPN memiliki kepentingan institusional untuk mempertahankan validitas sertifikat yang telah diterbitkannya. BPN seringkali terjebak dalam dilema antara mengakui adanya maladministrasi dalam penerbitan sertifikat atau mempertahankan validitas produk tersebut demi menghindari tuntutan hukum lebih lanjut (Sahnan et al., 2019)
2. BPN menguasai warkah, peta, dan riwayat hak secara asimetris. Kedudukan ini menyebabkan proses mediasi menjadi sangat bergantung pada kejujuran administratif BPN. BPN adalah satu-satunya entitas yang memiliki akses penuh terhadap warkah tanah, peta pendaftaran, dan catatan perubahan hak yang bersifat rahasia bagi publik (Widodo et al., 2026)
3. BPN berposisi sebagai pihak yang seharusnya diperiksa sekaligus yang memeriksa. Keterlibatan langsung BPN dalam sistem administrasi pertanahan menempatkannya tidak sepenuhnya berada dalam posisi yang independen terhadap objek sengketa (Rizqi et al., 2025)

Table 1. Analisis Konflik Kepentingan Struktural BPN sebagai Mediator

Jenis Konflik	Sumber Konflik	Dampak terhadap Mediasi
Reputasional	Kepentingan menjaga validitas sertifikat	Potensi tidak mengakui maladministrasi
Informasional	Akses eksklusif terhadap warkah tanah	Asimetri informasi, ketergantungan pada BPN
Yudisial	Posisi sebagai penerbit dan mediator	Tidak ada pemisahan fungsi, pelanggaran <i>nemo iudex in causa sua</i>

Akta Perdamaian yang dihasilkan dari proses mediasi BPN diatur dalam Pasal 44 ayat (5) Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020, yang menyatakan bahwa kesepakatan perdamaian yang tercapai dalam mediasi dituangkan dalam Akta Perdamaian dan dapat didaftarkan oleh para pihak ke Pengadilan Negeri untuk memperoleh putusan perdamaian. Penggunaan frasa "dapat didaftarkan" dan bukan "wajib didaftarkan" mengandung implikasi normatif yang signifikan.

Secara normatif, kesepakatan dalam Akta Perdamaian BPN merupakan perjanjian di luar pengadilan yang tunduk pada ketentuan Pasal 1338 KUH Perdata, sehingga mengikat para pihak sebagai undang-undang (*pacta sunt servanda*). Namun demikian, kekuatan mengikat tersebut harus dibedakan secara tegas dengan kekuatan eksekutorial (Bidasari et al., 2025)

Rangkaian putusan pengadilan secara konsisten menegaskan bahwa perjanjian penyelesaian sengketa yang dibuat dan ditandatangani di hadapan petugas BPN tidak memiliki kekuatan hukum yang final. Berikut rangkaian yurisprudensi dalam perkara St. Nurhayati, dkk. melawan Tamrin Mardan, dkk.:

Table 2. Rangkaian Yurisprudensi Pembatalan Perjanjian Perdamaian BPN

Tingkat Peradilan	Nomor Putusan	Tanggal	Amar Putusan
Pengadilan Negeri	16/Pdt.G/2013/PN Kdi	23 September 2013	Menyatakan perjanjian perdamaian batal demi hukum
Pengadilan Tinggi	33/PDT/2014/PT SULTRA	19 Mei 2014	Menguatkan putusan PN
Kasasi	3263/K/Pdt/2018	30 November 2018	Menolak permohonan kasasi
Peninjauan Kembali	999/PK/Pdt/2020	10 Desember 2020	Menolak permohonan PK

Meskipun secara kuantitatif Kementerian ATR/BPN melaporkan bahwa dari 6.015 kasus pertanahan yang diterima sepanjang Oktober 2024 hingga Oktober 2025, sebanyak 3.019 kasus atau 50,02% dinyatakan "selesai" dengan potensi kerugian yang dicegah mencapai Rp9,67 triliun (Kementerian ATR/BPN, n.d.), angka ini tidak mencerminkan kualitas kepastian hukum yang dihasilkan. (Sembiring, 2025) menemukan bahwa dari seluruh kasus yang dimediasi BPN, sekitar 30% tidak berhasil diselesaikan dan berujung kembali pada jalur litigasi, dengan salah satu faktor dominan adalah persepsi para pihak bahwa hasil mediasi tidak memiliki kekuatan hukum yang setara dengan putusan pengadilan.

PEMBAHASAN

Analisis menggunakan teori kewenangan Hans Kelsen menunjukkan bahwa kewenangan BPN tidak bersifat penuh. Kelsen mengemukakan bahwa perilaku individu diberikan wewenang oleh tatanan hukum, yang merupakan kapasitas untuk menciptakan norma hukum. Dalam konteks ini, BPN tidak memiliki kapasitas membentuk norma yang mengikat secara sepihak maupun memaksakan keputusan kepada para pihak. Kewenangan BPN dalam mediasi lebih tepat dikonseptualisasikan sebagai atribusi fasilitatif-administratif, yakni kewenangan yang secara sumber bersifat atributif namun secara fungsi terbatas pada peran fasilitasi tanpa karakter adjudikatif.

Hal ini sesuai dengan temuan bahwa BPN hanya dapat menindaklanjuti hasil mediasi secara administratif, seperti melakukan perubahan data fisik dan data yuridis pada buku tanah, sepanjang para pihak memenuhi kewajiban dan persyaratan yang telah disepakati. Namun, apabila salah satu pihak tidak kooperatif, BPN tidak memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan pemaksaan (Mulyana, 2019).

Relevansi asas *nemo iudex in causa sua* menjadi akut manakala objek sengketa yang dimediasi adalah produk hukum yang diterbitkan oleh BPN itu sendiri, seperti kasus tumpang tindih sertifikat. Asas ini merupakan salah satu prinsip hukum paling fundamental yang berakar dari tradisi hukum Romawi dan telah diadopsi ke dalam sistem hukum Indonesia melalui asas ketidakberpihakan (*impartiality*) sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Udak et al., 2024)

Pelanggaran terhadap asas ini dalam konteks BPN tidak bersifat individual, melainkan sistemik. Artinya, persoalan ini tidak semata-mata disebabkan oleh itikad buruk mediator tertentu, melainkan melekat pada desain kelembagaan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 yang tidak menyediakan mekanisme *recusal* yakni kewajiban pengunduran diri lembaga penyelenggara mediasi apabila terdapat konflik kepentingan dengan objek sengketa.

Kepastian hukum hasil mediasi BPN bersifat semu karena tidak didukung oleh kekuatan hukum yang mampu menjamin pelaksanaannya secara pasti serta masih bergantung pada kepatuhan sukarela para pihak. Kondisi ini ditandai dengan tiga indikator normatif: *pertama*, hasil mediasi tidak memenuhi unsur kepastian hukum menurut Utrecht, khususnya pada aspek keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan; *kedua*, hasil

mediasi tidak bersifat final, masih membuka kemungkinan terjadinya sengketa lanjutan; *ketiga*, Akta Perdamaian tidak memuat titel eksekutorial berupa irah-irah "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" (Prayogo, 2018)

Temuan ini sejalan dengan penelitian yang menunjukkan bahwa mediasi BPN efektif secara prosedural namun lemah secara yuridis (Kalsum, 2023). Namun, berbeda dengan penelitian (Taufiq et al., 2022) yang menyimpulkan bahwa hasil mediasi berkepastian hukum secara administratif, penelitian ini menemukan bahwa kepastian tersebut bersifat semu karena tidak memiliki kekuatan eksekutorial dan terbukti lemah di empat tingkat peradilan.

Perbedaan dengan penelitian (Dani, 2023) yang menggunakan perspektif HAM terletak pada fokus analisis. Penelitian ini menggunakan asas *nemo index in causa sua* dan teori Rawls untuk mengidentifikasi cacat struktural BPN sebagai mediator atas produk hukumnya sendiri, sementara penelitian Setyowati lebih menekankan pada efektivitas ADR secara umum dari perspektif hak asasi manusia.

Temuan ini juga memperkuat argumen bahwa mediasi BPN merupakan bentuk pertanggungjawaban administratis daripada mediasi murni dalam perspektif *Alternative Dispute Resolution* (ADR) (Sahnan et al., 2019). Hal ini karena BPN tidak dapat disepadankan dengan mediator administratis yang membawa otoritas negara, melainkan sebagai otoritas yang melakukan verifikasi terhadap keabsahan produk hukumnya demi menjaga integritas data pertanahan nasional.

Penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori hukum administrasi melalui rumusan kewenangan atribusi fasilitatif-administratif sebagai kategori baru dalam doktrin kewenangan lembaga pemerintah yang menjalankan fungsi mediasi. Penelitian ini juga memperkuat penerapan asas *nemo index in causa sua* dalam konteks kelembagaan dan mengidentifikasi cacat struktural yang bersifat sistemik dalam desain regulasi mediasi pertanahan (Emalia Fallonne & Wahyuni Handayani, 2025).

Secara praktis, penelitian ini memberikan rekomendasi bagi pemerintah dan lembaga legislatif untuk mereformasi regulasi mediasi pertanahan melalui pemisahan kelembagaan mediator dan pemberian titel eksekutorial. Guna mengoreksi cacat struktural yang melekat pada kedudukan BPN sebagai mediator, perlu dilakukan revisi Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 dengan memuat mekanisme *recusal* institusional yang mewajibkan penyelenggaraan mediasi dialihkan kepada lembaga mediasi pertanahan yang independen apabila objek sengketa merupakan produk hukum yang diterbitkan oleh BPN itu sendiri.

Selain itu, dalam rangka mengisi kekosongan norma yang menyebabkan Akta Perdamaian BPN tidak memiliki kekuatan eksekutorial, diperlukan pembaruan legislasi yang tidak cukup pada level peraturan menteri. Pemerintah perlu mendorong penambahan ketentuan dalam revisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa yang secara eksplisit memberikan titel eksekutorial kepada kesepakatan mediasi yang difasilitasi oleh lembaga pemerintah berwenang. (Kurniati, 2016)

Penelitian ini memiliki keterbatasan pada pendekatan normatif yang tidak mencakup kajian empiris mendalam mengenai implementasi mediasi BPN di seluruh wilayah Indonesia. Generalisasi temuan perlu dilakukan secara hati-hati karena karakteristik sengketa pertanahan dan pelaksanaan mediasi dapat bervariasi antar daerah.

Penelitian selanjutnya disarankan untuk mengkaji secara empiris implementasi mediasi BPN di berbagai wilayah dengan pendekatan perbandingan, meneliti efektivitas model pemisahan kelembagaan mediator dalam yurisdiksi lain, serta menguji secara yuridis-empiris dampak pemberian titel eksekutorial terhadap efektivitas penyelesaian sengketa pertanahan. Penelitian komparatif dengan negara-negara yang telah menerapkan pemisahan fungsi administratif dan mediasi pertanahan, seperti Belanda dan Australia, juga dapat memberikan wawasan berharga bagi reformasi kelembagaan di Indonesia.

KESIMPULAN

Penelitian ini menghasilkan dua temuan utama. *Pertama*, kewenangan BPN sebagai mediator memang bersumber dari atribusi regulasi, namun hanya bersifat fasilitatif-administratif tanpa otoritas memutus. Kedudukan BPN mengandung tiga konflik kepentingan struktural yang bersifat inheren reputasional, informasional, dan yudisial yang bertentangan dengan asas *nemo iudex in causa sua* dan tidak dapat diselesaikan melalui etika mediator individual semata karena bersifat sistemik dan melekat pada desain regulasi. *Kedua*, Akta Perdamaian hasil mediasi BPN hanya merupakan akta di bawah tangan yang mengikat secara perdata berdasarkan asas *pacta sunt servanda*, namun tidak memiliki titel eksekutorial dari sumber manapun. Kelemahan ini telah terbukti nyata pada empat tingkat peradilan. Satu-satunya jalur memperoleh kekuatan eksekutorial adalah homologasi ke Pengadilan Negeri, namun jalur ini justru menghapus efisiensi yang menjadi alasan utama mediasi dipilih.

Penelitian ini memberikan kontribusi konseptual melalui rumusan kewenangan atribusi fasilitatif-administratif sebagai kategori baru dalam doktrin kewenangan lembaga

pemerintah yang menjalankan fungsi mediasi, yang belum terakomodasi secara eksplisit dalam doktrin hukum administrasi negara yang ada. Penelitian ini juga memperkuat penerapan asas *nemo index in causa sua* dalam konteks kelembagaan dan mengidentifikasi cacat struktural yang bersifat sistemik dalam desain regulasi mediasi pertanahan, serta menunjukkan bahwa ditinjau dari ajaran formula nilai hukum Radburch, Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 gagal memenuhi ketiga nilai hukum secara bersamaan: kemanfaatan terpenuhi secara dominan, kepastian hukum bersifat semu dan tidak final, sedangkan keadilan sebagai nilai yang tidak boleh dikompromikan secara substansial justru paling rentan terlanggar secara struktural.

Berdasarkan temuan dan keterbatasan penelitian, direkomendasikan penelitian lanjutan dengan pendekatan empiris untuk mengkaji implementasi mediasi BPN di berbagai wilayah Indonesia, penelitian komparatif dengan negara-negara yang telah menerapkan pemisahan fungsi administratif dan mediasi pertanahan seperti Belanda dan Australia, serta penelitian yuridis-empiris mengenai dampak pemberian titel eksekutorial terhadap efektivitas penyelesaian sengketa pertanahan. Penelitian longitudinal juga diperlukan untuk mengevaluasi efektivitas reformasi kelembagaan apabila rekomendasi normatif dalam penelitian ini diimplementasikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asmawati. (2014). Mediasi Salah Satu Cara dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan. *Jurnal Ilmu Hukum Jambi*, 5(1). <https://www.neliti.com/publications/43283/mediasi-salah-satu-cara-dalam-penyelesaian-sengketa-pertanahan>
- Badrulzaman, M. D. (1983). *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan*. Alumni.
- Bidasari, A., Djou, A. M. G., Zulfikri, Z., Utami, N. F., & Raudhoh, H. S. (2025). Kekuatan Eksekutorial Akta Perdamaian dalam Perkara Sengketa Ekonomi Perspektif Hukum Perdata. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 8(6), 3835–3843. <https://jurnal.unismuhpalu.ac.id/index.php/JKS/article/view/7915>
- Dani, S. (2023). *Efektivitas Penyelesaian Sengketa Pertanahan melalui Mekanisme Alternative Dispute Resolution Perspektif Hak Asasi Manusia* [Master's thesis, Universitas Darul Ulum Islamic Centre Sudirman GUPPI]. <https://repository.undaris.ac.id/id/eprint/1041/>
- Dewata, M. F. N., & Achmad, Y. (2010). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Pustaka Pelajar.
- Fallonne, A. E., & Handayani, S. W. (2025). Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Adat di Badan Pertanahan Nasional. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 3(5), 7369–7372.

- <https://ejournal.yayasanpendidikandzurriyatulquran.id/index.php/AlZayn/article/view/2343>
- Feril, H. (2025). Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Sertifikat Hak Guna Bangunan dengan Hak Milik: Studi Kasus Tumpang Tindih Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 00538/Nagara Lingkuang Aua. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(9). <https://ojs.rewangrencang.com/index.php/JHLG/article/view/1580>
- Kalsum, U. (2023). *Analisis Hukum Penyelesaian Sengketa Pertanahan melalui Mediasi di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gowa* [Tesis, Universitas Hasanuddin]. <https://repository.unhas.ac.id/id/eprint/24444/>
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2025, October 24). *Setahun Menteri Nusron: Selesaikan 3.019 Kasus Pertanahan, Cegah Kerugian Rp9,67 Triliun*. <https://www.atrbpn.go.id/berita/setahun-menteri-nusron-selesaikan-3019-kasus-pertanahan-cegah-kerugian-rp967-triliun>
- Kurniati, N. (2016). “Mediasi-Arbitrase” untuk Penyelesaian Sengketa Tanah. *Sosiohumaniora*, 18(3), 197–207. <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v18i3.10008>
- Kurniati, N., & Fakhriah, E. L. (2017). BPN Sebagai Mediator dalam Penyelesaian Sengketa Tanah di Indonesia Pasca Perkaban No. 11 Tahun 2016. *Sosiohumaniora*, 19(2), 95–105. <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v19i2.11999>
- Mulyana, D. (2019). Kekuatan Hukum Hasil Mediasi di Dalam Pengadilan dan di Luar Pengadilan Menurut Hukum Positif. *Jurnal Wawasan Yuridika*, 3(2), 177–198. <https://doi.org/10.25072/jwy.v3i2.224>
- Nur, Z. (2023). Keadilan dan Kepastian Hukum: Refleksi Kajian Filsafat Hukum dalam Pemikiran Hukum Imam Syâtibî. *Misykat Al-Anwar Jurnal Kajian Islam dan Masyarakat*, 6(2), 247–272. <https://doi.org/10.24853/ma.6.2.247-272>
- Prayogo, R. T. (2016). Penerapan Asas Kepastian Hukum dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13(2), 191–201. <https://doi.org/10.54629/jli.v13i2.151>
- Rizqi, M. (2025). Penyelesaian Sengketa Tanah melalui Mediasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(9). <https://ojs.rewangrencang.com/index.php/JHLG/article/view/1833>
- Rosiana, & Junaidi. (2022). Analisis Yuridis Penyelesaian Sengketa Tanah melalui Mediasi. *Jurnal Rechten: Riset Hukum dan Hak Asasi Manusia*, 4(2), 32–40. <https://doi.org/10.52005/rechten.v4i2.101>
- Sahnan, S., Arba, M., & Suhartana, L. W. P. (2019). Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 7(3), 436–450. <https://doi.org/10.29303/ius.v7i3.714>
- Sembiring, N. B. (2025). Land case mediation at BPN as a form of national land law development. *Jurnal Smart Hukum (JSH)*, 3(2), 206–215. <https://doi.org/10.55299/jsh.v3i2.1186>
- Soekanto, S. (2006). *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia Press.

- Taufiq, M., Madiong, B., & Tira, A. (2022). Analisis Hukum Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah di Kawasan Waduk Tunggu Pampang Kota Makassar. *Indonesian Journal of Legality of Law*, 5(1), 145–150. <https://doi.org/10.35965/ijlf.v5i1.1894>
- Udak, P. A. L., Stefanus, K. Y., & Tupen, R. R. (2024). Penerapan Asas Nemo Judex in Causa Sua terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. *Petitum Law Journal*, 1(2), 645–655. <https://doi.org/10.35508/pelana.v1i2.15323>
- Widodo, D., Meidira, H., Siregar, L. A., Zola, P., & Medaline, O. (2026). Peran BPN Sebagai Mediator dalam Penyelesaian Sengketa Tanah. *Seminar Nasional Hukum, Sosial dan Ekonomi*, 5(1), 383–393. <https://jurnal.umsu.ac.id/index.php/sanksi/article/view/30368>