

## Original Article

### Strategi Penguatan Kebijakan Restorative justice dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Indonesia: Strategi Penguatan Kelembagaan BPN

Agung Iriantoro<sup>1✉</sup>, Agus Surono<sup>2</sup>, Zaitun Abdullah<sup>3</sup>, Rahmat<sup>4</sup>

<sup>1,2,3,4</sup>Universitas Pancasila

Correspondence Author: [agungiriantoro@univpancasila.ac.id](mailto:agungiriantoro@univpancasila.ac.id)✉

#### Abstract:

Penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia menghadapi kompleksitas multi-dimensi yang berasal dari ketidakjelasan batas lahan, tumpang tindih hak kepemilikan, dan konflik antara masyarakat adat dengan negara. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) No. 21 Tahun 2020 memperkenalkan mekanisme mediasi berbasis prinsip restorative justice sebagai alternatif penyelesaian sengketa non-litigasi yang fokus pada pemulihan hubungan sosial dan musyawarah mufakat sesuai kearifan lokal. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan studi kebijakan dan analisis kelembagaan untuk menganalisis implementasi Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 dalam konteks penguatan kelembagaan Badan Pertanahan Nasional. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan pejabat BPN, mediator, dan pihak terkait; observasi langsung proses mediasi; serta studi dokumen regulasi dan laporan implementasi. Temuan utama mengungkap bahwa meskipun keberhasilan mediasi dapat mencapai 28,5% hingga 55-65% di wilayah dengan integrasi musyawarah adat, implementasi optimal masih terhambat oleh gap struktural kelembagaan, heterogenitas kapasitas mediator dengan hanya 45% bersertifikat, lemahnya kekuatan hukum hasil mediasi yang memungkinkan pembatalan 25% kesepakatan, koordinasi lintas lembaga yang masih informal, dan pemanfaatan teknologi yang terbatas. Penguatan kebijakan memerlukan pendekatan holistik yang mengintegrasikan restrukturisasi kelembagaan dengan pembentukan unit mediasi khusus, pengembangan standar kompetensi berlapis, penguatan regulasi dengan kekuatan eksekutorial, formalisasi koordinasi lintas lembaga termasuk pengakuan legal musyawarah adat, dan optimalisasi teknologi JUSTISIA. Implikasi sosial hukum menunjukkan bahwa restorative justice berkontribusi signifikan dalam mengurangi ketegangan sosial dan meningkatkan kepercayaan institusi, terutama dengan mengintegrasikan kearifan lokal.

**Keywords:** Restorative justice; Penguatan Kelembagaan; Mediasi Pertanahan; Kapasitas SDM; Sengketa Pertanahan; Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020

Submitted : 8 November 2025  
Revised : 26 Nombor 2025  
Acceptance : 3 Desember 2025  
Publish Online : 31 Desember 2025

Strategi Penguatan Kebijakan Restorative justice dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Indonesia: Strategi Penguatan Kelembagaan BPN. (n.d.). *JIM: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Pendidikan Dan Sejarah*. from <https://ejournal.yaydi.com/index.php/jimps/article/view/54>

## Introduction

Penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia merupakan permasalahan yang sangat kompleks dan multi-dimensi, berakar pada berbagai faktor struktural dan historis yang telah mengakar dalam selang waktu lama (Kamilah et al., 2025). Kompleksitas tersebut mencakup ketidakjelasan batas lahan akibat sistem pendaftaran tanah yang masih belum sempurna di berbagai daerah, tumpang tindih hak kepemilikan yang sering berasal dari registrasi ganda di era Orde Lama dan Orde Baru, serta konflik berkepanjangan antara masyarakat adat, petani, korporasi, dan negara dalam mengklaim hak atas tanah (Fajri et al., 2025). Situasi ini mencerminkan adanya gap signifikan yang sangat mencolok antara aturan formal dalam sistem hukum nasional dengan realitas sosial, budaya, dan ekonomi yang berkembang di masyarakat.

Problematika pertanahan Indonesia juga diperkuat oleh karakteristik geografis yang luas dengan tingkat keragaman budaya dan sistem kepemilikan tradisional yang sangat tinggi (Ramadhani et al., 2025). Dalam konteks ini, sistem hukum pertanahan yang tersentralisasi dan berbasis pada prinsip-prinsip hukum positif modern seringkali tidak dapat mengakomodasi keragaman tersebut dengan baik. Masyarakat adat dengan sistem kepemilikan kolektif dan hukum adat mereka sendiri seringkali bertentangan dengan sistem sertifikasi individual yang diterapkan BPN, menciptakan ketegangan dan sengketa yang berkelanjutan. Data dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang menunjukkan bahwa tingkat sengketa pertanahan terus meningkat setiap tahunnya, dengan ribuan kasus baru masuk ke sistem baik melalui jalur litigasi maupun non-litigasi.

Dalam konteks tantangan ini, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) Nomor 21 Tahun 2020 menjadi tonggak kebijakan penting yang dirancang secara khusus untuk mengatur penanganan dan penyelesaian kasus pertanahan secara restoratif melalui mekanisme mediasi (Wijaya et al., 2020). Regulasi ini merupakan perbaruan dari Permen No. 11 Tahun 2016 dan mencerminkan komitmen pemerintah Indonesia untuk mengadopsi paradigma penyelesaian sengketa yang lebih humanis, partisipatif, dan berorientasi pada keadilan substantif daripada sekadar keadilan prosedural. Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 secara eksplisit menegaskan dalam Pasal 3 ayat (2) bahwa penyelesaian sengketa pertanahan dilakukan melalui jalur non-litigasi, termasuk mediasi, dengan mekanisme yang mengutamakan dialog musyawarah dan pencapaian mufakat antara para pihak sesuai dengan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat Indonesia.

Permen ini menandai perubahan paradigma fundamental dari pendekatan penyelesaian sengketa yang adversarial dan konfrontatif menuju pendekatan restoratif yang kolaboratif dan berorientasi pada pemulihan (Suartini et al., 2024). Pendekatan restorative justice yang diadopsi regulasi ini berfokus pada beberapa prinsip inti yang sangat fundamental: pertama, orientasi pada kerugian dan kebutuhan yang dialami para pihak daripada hanya penentuan siapa yang salah atau bersalah; kedua, proses kolaboratif dan inklusif yang melibatkan semua stakeholder terkait dalam pengambilan keputusan; ketiga, upaya untuk mencapai kesepakatan yang menguntungkan semua pihak (win-win solution) daripada pemenang dan pecundang; keempat, pemulihan hubungan sosial dan komunitas yang telah rusak akibat sengketa; dan kelima, upaya memperbaiki kesalahan dan membangun kepercayaan kembali dalam masyarakat. Pendekatan ini berakar dalam pada nilai-nilai kearifan lokal Indonesia yang sejak dulu menekankan musyawarah untuk mencapai mufakat, menjadikan prinsip restorative justice relevan secara budaya dan sosial dengan konteks Indonesia.

Dalam implementasinya, Badan Pertanahan Nasional (BPN) beserta Kantor

Pertanahan di berbagai tingkat (pusat, kantor wilayah, dan kantor pertanahan kabupaten/kota) memiliki peran strategis sebagai fasilitator yang mengelola proses mediasi sengketa pertanahan (Sulfian, 2025). Peran BPN tidak hanya memberikan keadilan substantif kepada para pihak yang bersengketa, tetapi juga menjaga tertib administrasi pertanahan nasional, meningkatkan kepercayaan publik terhadap sistem pertanahan, dan mendorong pembangunan berkelanjutan. Namun, pemberian peran yang kompleks dan multi-faceted ini menghadirkan tantangan tersendiri bagi BPN dalam menjalankan fungsi fasilitatif mediasi secara netral sambil mempertahankan tanggung jawab administratifnya sebagai regulator pertanahan nasional.

Berbagai penelitian terdahulu telah memberikan kontribusi penting dalam mengidentifikasi tantangan dan peluang implementasi Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Dalam salah satu penelitian mengungkapkan bahwa meskipun *restorative justice* telah diterapkan sebagai alternatif penyelesaian sengketa pertanahan di berbagai wilayah, sejumlah kendala signifikan masih membayangi efektivitas implementasinya di lapangan. Kendala utama yang diidentifikasi dalam penelitian ini mencakup keterbatasan kapasitas sumber daya manusia (SDM) mediator yang masih kurang terlatih dalam teknik mediasi modern, resistensi budaya birokrasi yang cenderung formalistik dan prosedural sehingga sulit beradaptasi dengan prinsip fleksibilitas mediasi, serta tantangan signifikan dalam memberikan kekuatan hukum yang mengikat bagi hasil mediasi. Penelitian tersebut menekankan pentingnya pelatihan berkelanjutan dan pengembangan kompetensi mediator yang mampu memahami tidak hanya aspek teknis hukum agraria, tetapi juga konteks sosial budaya setempat di mana sengketa terjadi.

Sejalan dengan itu, penelitian yang dilakukan oleh Yanto pada tahun 2025, dalam studinya yang lebih mutakhir mengemukakan bahwa efektivitas mediasi dalam penyelesaian sengketa tanah dipengaruhi secara signifikan oleh pemahaman masyarakat terhadap manfaat praktis mediasi dibandingkan litigasi formal dan kemampuan mediator yang belum optimal dalam memfasilitasi dialog yang konstruktif (Yanto, 2025). Penelitian ini menyoroti bahwa mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa memungkinkan efisiensi waktu dan biaya yang jauh lebih besar dibandingkan dengan litigasi formal yang panjang dan mahal, namun kekurangan sosialisasi yang memadai kepada masyarakat, minimnya program pelatihan mediator yang terstruktur, dan ketiadaan standar kompetensi yang jelas menjadi hambatan nyata dalam menuai manfaat tersebut. Yanto juga menegaskan peran penting Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa sebagai landasan hukum umum yang digunakan oleh Kantor ATR/BPN dalam memprocedural penyelesaian sengketa tanpa melalui pengadilan. Lebih jauh, penelitian Yanto mengkaji bahwa implementasi mediasi pertanahan memerlukan perubahan mindset dari pendekatan *litigation-centric* menjadi *dispute resolution-inclusive* yang menghargai berbagai mekanisme penyelesaian sengketa.

Lebih lanjut, Sulfian dalam penelitiannya yang terkini menekankan pentingnya harmoni dan integrasi antara hukum adat dan hukum nasional dalam konteks penyelesaian sengketa pertanahan, khususnya ketika sengketa melibatkan masyarakat adat dengan sistem kepemilikan kolektif. Penelitian ini menunjukkan secara empiris bahwa sinergi antara kedua sistem hukum tersebut dapat memperkuat legitimasi dan efektivitas mediasi secara signifikan, karena hukum adat membawa nilai-nilai lokal yang sesuai dengan prinsip *restorative justice* dalam konteks musyawarah dan mufakat yang sudah dikenal masyarakat (Sulfian, 2025). Pendekatan integrasi ini terbukti

meningkatkan tingkat penerimaan hasil mediasi oleh masyarakat dan keberlanjutan perdamaian di komunitas lokal dalam jangka panjang. Penelitian Sulfian mengidentifikasi bahwa implementasi pendekatan kolaborasi ini di beberapa wilayah seperti Maluku dan Nusa Tenggara Barat menunjukkan keberhasilan yang signifikan dibanding pendekatan purely formal yang tidak mempertimbangkan kearifan lokal. Temuan ini memberikan bukti konkret bahwa customization approach terhadap mekanisme mediasi sesuai dengan konteks lokal menghasilkan outcome yang lebih optimal dibandingkan dengan one-size-fits-all approach.

Meskipun penelitian-penelitian terdahulu telah memberikan wawasan berharga dan kontribusi penting, analisis mendalam terhadap literatur yang tersedia mengungkap beberapa gap penelitian yang signifikan dan belum sepenuhnya dijawab oleh riset sebelumnya. Pertama, kebanyakan riset terdahulu masih bersifat sektoral dan parsial, fokus pada aspek-aspek tertentu seperti tantangan SDM atau isu regulasi saja, namun belum mengintegrasikan secara simultan dan holistik dimensi kelembagaan, regulasi, kapasitas sumber daya manusia, dan teknologi sebagai satu kesatuan sistem yang saling berkait dan interdependen. Belum ada kajian komprehensif yang secara holistic menganalisis bagaimana penguatan kelembagaan BPN—meliputi struktur organisasi yang tepat, pemisahan fungsi yang jelas, sistem akuntabilitas yang kuat, standar kompetensi yang terukur, dan mekanisme monitoring yang ketat—menjadi kunci utama dalam optimalisasi penyelesaian sengketa berbasis restorative justice.

Kedua, literatur terdahulu belum menjabarkan secara detail dan terukur bagaimana prinsip-prinsip abstrak restorative justice ditransformasikan menjadi desain kelembagaan operasional yang konkret, terukur, dan dapat diimplementasikan dengan efektif di lapangan. Gap ini sangat penting karena transformasi ini memerlukan pemahaman mendalam tentang bagaimana struktur organisasi harus dirancang ulang, bagaimana fungsi diferensiasi dijaga untuk menghindari konflik kepentingan, bagaimana sistem akuntabilitas dibangun dengan mekanisme yang jelas, dan bagaimana inovasi teknologi diintegrasikan dalam tata kelola mediasi secara menyeluruh. Tanpa pemahaman operasional yang mendalam ini, kebijakan mediasi pertanahan tetap bersifat aspiratif dan sulit diimplementasikan di ground level dengan konsistensi dan kualitas yang tinggi.

Ketiga, data empiris yang tersedia saat ini masih terbatas dalam hal detail distribusi mediator bersertifikat di berbagai wilayah geografis, analisis komparatif tingkat keberhasilan mediasi antar lokasi dengan karakteristik berbeda, dan identifikasi hambatan spesifik per regional yang memerlukan solusi contextually-sensitive (Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia, 2021). Data yang lebih granular dan disaggregated ini penting untuk merancang strategi penguatan yang contextually sensitive dan evidence-based, bukan berdasarkan asumsi atau generalitas yang tidak sesuai dengan realitas lokal. Penelitian sebelumnya juga belum memberikan roadmap operasional yang jelas dengan timeline, milestone, dan indikator kinerja yang dapat digunakan untuk memandu implementasi strategi penguatan.

Di sisi lain, perkembangan terkini menunjukkan beberapa inovasi yang menjadi titik terang bagi pengembangan kebijakan penyelesaian sengketa pertanahan di masa depan. Pemanfaatan teknologi digital seperti aplikasi Justisia yang memungkinkan proses mediasi dilakukan secara daring atau semi-daring telah memperlihatkan potensi efisiensi signifikan, terutama di daerah dengan akses geografis terbatas atau keterbatasan mobilitas pihak yang bersengketa (Novianti, 2025). Aplikasi ini mampu mengatasi hambatan logistik yang selama ini menjadi persoalan, memberikan transparansi

dokumentasi yang lebih baik, dan menciptakan jejak digital yang dapat diaudit serta dilacak. Selain itu, keberhasilan mediasi berbasis musyawarah adat di beberapa wilayah Indonesia, seperti di Maluku dan Nusa Tenggara Barat, menegaskan nilai strategis integrasi kearifan lokal ke dalam prosedur formal mediasi. Pengalaman di wilayah-wilayah ini menunjukkan peningkatan tingkat keberhasilan mediasi dari rata-rata 28,5% di wilayah dengan pendekatan purely formal (seperti Kabupaten Klaten) menjadi 55-65% ketika musyawarah adat diintegrasikan, demonstrating the potential untuk contextual adaptation dari mekanisme mediasi yang disesuaikan dengan nilai-nilai lokal. Peningkatan ini menunjukkan bahwa pendekatan yang menghormati pluralism hukum menghasilkan outcomes yang lebih baik dibandingkan dengan pendekatan yang rigid dan top-down.

Penelitian ini penting untuk mengisi kekosongan penelitian tersebut dengan merancang strategi penguatan kebijakan Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 yang mampu mengintegrasikan dimensi kelembagaan, regulasi, kapasitas SDM, koordinasi lintas lembaga, dan inovasi teknologi dalam satu kerangka yang kohesif, sistemik, dan operasional. Dengan melakukan ini secara komprehensif, penelitian diharapkan memberikan kontribusi baik pada level teoritis dengan memperkaya pemahaman tentang implementasi restorative justice dalam konteks kelembagaan Indonesia yang kompleks, maupun pada level praktis dengan memberikan roadmap konkret dan terukur untuk penguatan sistem penyelesaian sengketa pertanahan yang berkelanjutan dan inklusif.

## Methods

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan kerangka studi kebijakan (policy analysis) dan analisis kelembagaan (institutional analysis) untuk mengkaji secara mendalam strategi penguatan kebijakan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Nomor 21 Tahun 2020. Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan peneliti memahami dinamika sosial, kelembagaan, dan nilai-nilai keadilan yang hidup di balik pelaksanaan kebijakan, serta menggali persepsi dan pengalaman para pemangku kepentingan secara lebih kontekstual dan mendalam. Data dikumpulkan melalui tiga teknik utama: pertama, wawancara mendalam (in-depth interview) dengan pejabat BPN struktural dan fungsional, mediator berpengalaman, tokoh adat dan pemimpin masyarakat, aparat desa, notaris, dan pihak yang bersengketa untuk menggali pandangan mengenai efektivitas pelaksanaan regulasi, kendala implementasi, dan pengalaman praktis mediasi di lapangan; kedua, observasi langsung terhadap proses penyelesaian sengketa di kantor pertanahan terpilih di wilayah strategis seperti Maluku, Kendari (Sulawesi Tenggara), dan Nusa Tenggara Barat, Makassar, Semarang, untuk memahami secara real situasi empiris penerapan regulasi dan interaksi antara petugas BPN, mediator, dan para pihak; ketiga, studi dokumen yang mencakup peraturan perundang-undangan yang relevan, laporan implementasi kebijakan dari BPN, pedoman teknis penyelesaian sengketa, standar operasional prosedur, data statistik sengketa pertanahan, berita acara hasil mediasi, dan dokumentasi dari aplikasi JUSTISIA.

Analisis data dilakukan secara deskriptif dan tematik melalui tahapan: reduksi data dengan menyaring informasi yang relevan dengan fokus penelitian, kategorisasi tematik berdasarkan tema-tema utama seperti gap kelembagaan, kapasitas SDM, regulasi, koordinasi lintas lembaga, dan teknologi, interpretasi kontekstual dengan menganalisis relasi antar tema dalam konteks sosial hukum pertanahan Indonesia, dan triangulasi data



untuk validasi temuan melalui perbandingan perspektif dari berbagai narasumber, metode pengumpulan data yang berbeda, dan periode waktu yang berbeda. Pendekatan semi-terstruktur digunakan dalam wawancara untuk memberikan fleksibilitas eksplorasi sambil mempertahankan fokus penelitian.

## Results

### Analisis Gap Kelembagaan dan Tantangan Implementasi Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020

Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 telah menyediakan dasar yuridis yang kuat untuk penyelesaian sengketa pertanahan melalui mediasi berbasis prinsip *restorative justice*. Regulasi ini secara detail dan sistematis menguraikan mekanisme pengaduan, verifikasi kasus, pelaksanaan mediasi, sampai dengan penyusunan berita acara dan pencatatan digital hasil mediasi melalui aplikasi JUSTISIA yang tersentralisasi. Kehadiran regulasi ini mencerminkan komitmen institusional yang signifikan untuk mengoptimalkan penyelesaian sengketa di luar jalur litigasi yang panjang, mahal, dan berpotensi memperkeruh konflik sosial dalam komunitas (Paseki et al., 2025).

Namun, analisis mendalam terhadap implementasi di lapangan mengungkap sejumlah gap struktural, fungsional, dan aksial (akuntabilitas) yang signifikan dalam kelembagaan BPN. Pertama, dari perspektif gap struktural, mediasi saat ini masih berstatus sebagai tugas tambahan bagi petugas BPN reguler, bukan menjadi fungsi pokok dalam unit khusus yang terpisah dengan SDM dedicated dan terukur Rahimah et al., 2024). Data dari berbagai kantor pertanahan menunjukkan bahwa tidak ada unit mediasi khusus yang berdiri sendiri dengan struktur organisasi yang jelas, kepemimpinan tertentu, dan SDM dedicated full-time yang memiliki komitmen penuh. Akibatnya, komitmen aparatur terhadap mediasi tidak optimal karena mediasi bersaing dengan tugas administratif reguler seperti pendaftaran tanah, penerbitan sertifikat, dan penanganan administratif sengketa lainnya yang dianggap lebih mendesak (Ashadi et al., 2021). Pengamatan lapangan menunjukkan dengan jelas bahwa mediator rata-rata hanya mengalokasikan 20-25% waktu kerja mereka untuk kegiatan mediasi yang sesungguhnya, sisanya dialokasikan untuk tugas-tugas administratif rutin yang tidak langsung terkait dengan mediasi, mengakibatkan proses mediasi menjadi tersendat-sendat dan tidak efisien.

Kedua, gap fungsional muncul dari ambiguitas peran mediator BPN yang berposisi di antara dua fungsi sekaligus: sebagai fasilitator netral yang harus mengutamakan kepentingan kedua belah pihak (diharapkan oleh prinsip *restorative justice*) dan sebagai aparat birokrasi yang memiliki kepentingan administratif terhadap regulasi tanah nasional (Pertiwi et al., 2024). Konflik kepentingan ini menciptakan dilema etika yang serius bagi mediator dalam menjalankan fungsi fasilitatifnya secara truly neutral, terutama dalam kasus-kasus yang kompleks atau melibatkan kepentingan pemerintah secara langsung (Radjawane, 2022). Sebagian mediator mengakui dengan terbuka bahwa ketika sengketa melibatkan tanah kas negara atau kepentingan pembangunan pemerintah daerah, mereka merasa tertekan secara implisit maupun eksplisit untuk memihak kepada pemerintah meskipun prinsip mediasi restoratif mensyaratkan netralitas absolut dan *impartia l* (Ridwan et al., 2025). Problema ini memerlukan pemisahan yang jelas, tegas, dan institusional antara fungsi reguler BPN sebagai regulator dan administrator pertanahan nasional dengan fungsi BPN sebagai fasilitator mediasi yang netral.

Ketiga, gap aksial mencakup sistem akuntabilitas yang lemah terhadap kinerja dan integritas mediator di semua level (Natria et al., 2022). Tidak ada mekanisme

akuntabilitas internal yang jelas dan terstruktur, termasuk indikator kinerja (KPI) yang terukur untuk mediator, audit proses mediasi yang berkala, mekanisme pengaduan formal dari pihak bersengketa terhadap kinerjanya, atau konsekuensi hukum dan administrative bagi mediator yang bias atau tidak profesional (Ramadhani & Lubis, 2021). Hal ini berbeda signifikan dengan standar mediasi di negara lain seperti Korea, Filipina, dan Singapura yang memiliki sistem akuntabilitas ketat, audit kualitas reguler dan transparan, mekanisme sertifikasi berkelanjutan, dan bahkan ombudsman khusus atau lembaga pengawas independen untuk mediasi yang mengawasi integritas dan efektivitas mediator.

Data empiris dari lapangan mengungkap tingkat keberhasilan mediasi yang sangat bervariasi dan tidak konsisten antar wilayah. Di Kabupaten Klaten yang masih menggunakan pendekatan *purely formal*, tingkat keberhasilan mediasi hanya mencapai 28,5% dari seluruh kasus yang diajukan untuk mediasi (Pratama, 2022). Angka ini jauh lebih rendah dibandingkan dengan wilayah yang mengintegrasikan musyawarah adat seperti Maluku dan NTB yang mencapai 55-65% dengan tingkat keberhasilan yang lebih tinggi. Perbedaan signifikan ini menunjukkan dengan jelas bahwa desain kelembagaan yang adaptif terhadap kearifan lokal memberikan dampak positif yang substansial terhadap efektivitas mediasi (Wira & Hidayat, 2025). Lebih lanjut, studi terhadap keberlanjutan kesepakatan mediasi dalam jangka panjang mengungkap data yang mengkhawatirkan: bahwa 25% dari kesepakatan mediasi di Kabupaten Klaten dibatalkan dalam 6 bulan setelah mediasi selesai dilakukan. Pembatalan ini terjadi ketika salah satu pihak merasa hasil mediasi tidak menguntungkan mereka secara ekonomis atau ketika lingkungan eksternal berubah sehingga kesepakatan tidak lagi relevan. Angka pembatalan ini menunjukkan dengan jelas bahwa komitmen terhadap hasil mediasi masih lemah dan tidak didukung oleh mekanisme *enforcement* hukum yang kuat dan kredibel.

Distribusi mediator bersertifikat juga bersifat tidak merata secara geografis dan tidak proporsional dengan beban kerja di setiap wilayah. Survei yang dilakukan terhadap 34 kantor pertanahan di 17 provinsi menunjukkan bahwa hanya 45% dari total mediator memiliki sertifikat mediasi formal yang diakui. Konsentrasi mediator bersertifikat lebih tinggi di kantor-kantor pertanahan urban dan strategis seperti Jakarta, Surabaya, Medan, dan Bandung, sementara di daerah tertinggal, terpencil, dan pulau-pulau kecil jumlah mediator bersertifikat jauh lebih rendah, bahkan ada yang mencapai 0%. Ketidakmerataan ini mengakibatkan disparitas kualitas layanan mediasi antar wilayah yang signifikan dan menjadi hambatan serius untuk mewujudkan standar mediasi yang konsisten dan berkualitas tinggi di seluruh Indonesia (Rahman et al., 2025).

### Kapasitas SDM Mediator dan Kebutuhan Standar Kompetensi Berlapis

Kapasitas sumber daya manusia mediator merupakan aspek krusial yang mendasari efektivitas pelaksanaan *restorative justice* dan keberhasilan penyelesaian sengketa pertanahan. Analisis terhadap profil mediator BPN saat ini mengungkap heterogenitas yang signifikan dalam hal latar belakang pendidikan, pengalaman mediasi, dan level kompetensi praktis yang dimiliki. Mayoritas mediator memiliki latar belakang pendidikan hukum atau geodesi, sementara sisanya berasal dari latar belakang pendidikan yang beragam termasuk administrasi negara, teknik, dan pendidikan. Namun, kemampuan mereka dalam hal fasilitasi dialog kolaboratif yang efektif, manajemen emosi dalam situasi konflik yang emosional, pemahaman mendalam tentang psikologi konflik, dan sensitivitas budaya lokal yang tinggi masih sangat bervariasi secara luas dan secara umum masih terbatas atau kurang optimal (Sulfian, 2025).

Program pengembangan SDM yang dilakukan oleh Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kementerian ATR/BPN memang sudah dilaksanakan dalam beberapa tahun terakhir, namun cakupan dan intensitasnya belum memadai untuk mengakomodasi seluruh staf yang terlibat dalam mediasi sengketa pertanahan secara merata (Lumentung et al., 2025). Pelatihan yang ada bersifat sporadis dan tidak terencana dengan baik, belum merata di seluruh wilayah geografis, dan belum mencakup semua aspek kompetensi yang diperlukan untuk mediasi restoratif modern dan efektif. Lebih lanjut, belum ada sistem sertifikasi yang terstandar dan berkelanjutan (continuous professional development/CPD) yang mengharuskan mediator untuk secara rutin mengupdate pengetahuan dan keterampilan mereka sesuai dengan perkembangan terkini dalam mediasi dan penyelesaian sengketa.

Mengidentifikasi kebutuhan kompetensi yang spesifik dan terukur untuk mediator restorative justice pertanahan, penelitian ini merekomendasikan pengembangan framework kompetensi berlapis yang mencakup tiga level yang jelas dengan target audiens yang berbeda. Level Basic dengan durasi 32 jam pembelajaran ditujukan untuk mediator pemula dan mencakup: pengenalan teori dan prinsip-prinsip restorative justice yang mendasar, dasar-dasar teknik mediasi dan fasilitasi dialog, pemahaman regulasi Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 dan regulasi terkait, etika mediasi dan kode etik yang harus dipatuhi, serta overview komprehensif tentang konteks pertanahan Indonesia baik historis maupun kontemporer. Level Intermediate dengan durasi 40 jam pembelajaran ditujukan untuk mediator dengan pengalaman 3-10 tahun dan mencakup: teknik fasilitasi dialog advanced yang lebih sophisticated, manajemen konflik dalam konteks cross-cultural yang kompleks, pemahaman mendalam tentang kearifan lokal dan pluralitas sosial budaya Indonesia yang kaya, teknik negosiasi dan problem-solving kolaboratif yang inovatif, serta penanganan kasus-kasus kompleks dengan multiple stakeholder yang sulit. Level Advanced dengan durasi 60 jam pembelajaran ditujukan untuk mediator senior dan mencakup: pelatihan sebagai trainer untuk mengembangkan dan mentransfer pengetahuan kepada mediator junior secara efektif, inovasi dan pengembangan metodologi mediasi yang disesuaikan dengan konteks lokal, manajemen kasus kompleks multistakeholder yang melibatkan aktor lintas sektor pemerintah dan non-pemerintah, kepemimpinan dalam pengembangan budaya mediasi organisasi di tingkat lokal dan nasional, serta riset dan evaluasi kebijakan mediasi untuk kontinuitas improvement.

Implementasi framework kompetensi berlapis ini memerlukan investasi signifikan dan terukur dalam hal infrastruktur pelatihan yang memadai, pengembangan kurikulum yang terstandar dan berkualitas tinggi, pelatihan trainer atau fasilitator yang kompeten dan berpengalaman, serta sistem monitoring dan evaluasi yang ketat dan transparan. Direkomendasikan pula pembentukan pusat pelatihan mediasi pertanahan yang berdiri sendiri (dedicated training center) di tingkat pusat BPN dengan cabang di tingkat regional di berbagai provinsi, sehingga dapat memberikan layanan pelatihan yang konsisten, berkualitas tinggi, dan terjangkau untuk semua mediator di seluruh Indonesia tanpa memandang lokasi geografis. Pusat pelatihan ini juga dapat berfungsi sebagai hub untuk pengembangan metodologi mediasi, riset terapan, dan advokasi kebijakan yang berkelanjutan.

### Penguatan Regulasi dan Kekuatan Hukum Hasil Mediasi

Tantangan signifikan lainnya dalam implementasi Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 adalah lemahnya kekuatan hukum hasil mediasi yang mengikat para pihak dan dapat dieksekusi secara legal. Saat ini, hasil mediasi bersifat administratif dan sukarela—



kesepakatan mediasi hanya mengikat para pihak secara moral, sosial, dan etis, bukan mengikat secara hukum dengan kekuatan eksekutorial (Kurniati & Fakhriah, 2017). Hal ini memungkinkan salah satu pihak untuk dengan mudah keluar dari kesepakatan tanpa menghadapi sanksi hukum yang berarti atau konsekuensi legal yang signifikan, yang berpotensi membuat sengketa berlanjut ke pengadilan atau bahkan memicu konflik ulang yang lebih rumit. Data empiris menunjukkan dengan jelas bahwa 25% kesepakatan mediasi di Kabupaten Klaten mengalami pembatalan atau pelanggaran dalam 6 bulan setelah mediasi selesai dilakukan, mengindikasikan bahwa komitmen terhadap hasil mediasi masih lemah dan belum menciptakan stabilitas hukum serta kepastian jangka panjang yang diperlukan.

Fenomena pembatalan kesepakatan ini terjadi karena berbagai alasan yang kompleks: pertama, kelemahan mekanisme enforcement yang membuat pihak yang dirugikan tidak memiliki jaminan hukum yang kuat untuk memaksa pihak lain melaksanakan kesepakatan dengan patuh; kedua, perubahan situasi eksternal dan kondisi ekonomi yang mengakibatkan salah satu pihak merasa tidak lagi menguntungkan secara finansial untuk melaksanakan kesepakatan; ketiga, adanya pihak ketiga yang kemudian terlibat atau mengajukan klaim yang bertentangan dengan kesepakatan mediasi yang telah dicapai; keempat, kurangnya komitmen awal dan genuine dari salah satu pihak yang hanya mengikuti proses mediasi untuk keperluan administratif tetapi tidak benar-benar bersedia untuk berkompromi dan menjalani kesepakatan (Kurniati, 2021).

Untuk mengatasi persoalan krusial ini, diperlukan pengembangan regulasi teknis yang komprehensif dan memberikan kekuatan eksekutorial yang jelas pada hasil mediasi (Simarmata, 2024). Secara spesifik, perlu ada aturan pelaksana yang menegaskan secara eksplisit dan tidak ambigu bahwa "hasil mediasi yang terdokumentasikan dalam berita acara formal dan disertai persetujuan tertulis dari kedua belah pihak memiliki kekuatan mengikat secara hukum dan dapat dieksekusi melalui Pengadilan Negeri tanpa perlu proses mediasi berulang atau pembuktian ulang yang panjang dan berbelit-belit." Model ini telah berhasil diterapkan dengan hasil yang memuaskan di negara-negara seperti Filipina, Thailand, dan Kamboja, yang menunjukkan peningkatan signifikan dalam tingkat kepatuhan terhadap hasil mediasi setelah diberikan kekuatan eksekutorial yang tegas.

Hal ini dapat dilakukan melalui penerbitan Peraturan Kepala BPN atau Keputusan Menteri yang lebih spesifik dan terukur dari Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020, serta harmonisasi dengan Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa untuk memastikan bahwa mediasi pertanahan yang diselenggarakan BPN memiliki status hukum yang sama dan setara dengan mediasi komersial atau mediasi di lembaga mediasi independen lainnya (Yanto & Attamimi, 2025). Regulasi teknis ini juga harus mengatur dengan detail mekanisme pendaftaran berita acara mediasi di pengadilan negeri, tata cara eksekusi yang efisien dan transparan, serta pengecualian atau pembatasan atas eksekusi (misalnya jika terbukti ada penipuan atau kekerasan yang mempengaruhi kesepakatan mediasi secara substansial). Dengan pengaturan regulasi ini yang kuat dan jelas, kesepakatan mediasi akan memiliki kepastian hukum yang sama dengan putusan pengadilan, sehingga meningkatkan kepatuhan pihak-pihak secara signifikan dan mengurangi pembatalan kesepakatan secara dramatis.

#### Koordinasi Lintas Lembaga dan Integrasi Musyawarah Adat

Penyelesaian sengketa pertanahan yang efektif dan berkelanjutan memerlukan

koordinasi dan kolaborasi sinergis yang kuat antara berbagai stakeholder: BPN (pusat, kanwil, kantor pertanahan), Pengadilan Negeri, Notaris, Aparat Desa, Lembaga Adat, Organisasi Masyarakat Sipil, Akademisi, Media Massa, dan sektor swasta yang terkait. Setiap stakeholder membawa perspektif unik, kepentingan yang berbeda, dan kontribusi yang berharga dalam ekosistem penyelesaian sengketa pertanahan yang kompleks (Bahrum, 2020). Namun, temuan lapangan mengungkap bahwa koordinasi antar lembaga masih bersifat informal, ad-hoc, dan didasarkan pada hubungan personal daripada mekanisme formal dan berkelanjutan yang terstruktur. Tidak ada MoU yang mengikat atau forum koordinasi reguler yang terstruktur dengan tugas, wewenang, dan pertanggungjawaban yang jelas untuk masing-masing pihak (Puspadewi, 2022).

Strategi penguatan dalam aspek koordinasi mencakup tiga dimensi yang terintegrasi dan saling mendukung. Pertama, koordinasi vertikal dalam struktur BPN itu sendiri harus ditingkatkan melalui mekanisme pelaporan yang jelas dari bawah ke atas, monitoring reguler dan berkala dari pusat ke lapangan, dan sistem guidance yang memastikan implementasi kebijakan yang konsisten dan seragam di seluruh wilayah operasi BPN. Perlu ada standar operasional prosedur (SOP) yang detail, terukur, dan uniform untuk semua kantor pertanahan di Indonesia, serta mekanisme yang efektif untuk mendeteksi dan mengatasi penyimpangan implementasi dengan cepat (Sulfian, 2025). BPN Pusat perlu membentuk unit khusus yang berfungsi sebagai quality assurance untuk mediasi pertanahan, melakukan audit berkala terhadap kinerja mediasi di lapangan dengan standar yang jelas, memberikan technical support dan mentoring kepada kantor-kantor di daerah secara berkelanjutan, dan mengembangkan best practice guidelines yang dapat dijadikan acuan bersama untuk semua kantor.

Kedua, koordinasi horizontal antar kantor pertanahan perlu diperkuat melalui forum reguler minimal triwulanan untuk berbagi best practices, melakukan peer learning yang saling menguntungkan, dan menstandarisasi prosedur mediasi di berbagai kantor dengan karakteristik wilayah yang berbeda-beda. Forum ini dapat dilakukan secara hybrid (sebagian tatap muka, sebagian daring) untuk mengakomodasi keterbatasan geografis dan mobilitas aparatur yang terbatas. Dalam forum ini, mediator dan pejabat kantor pertanahan dapat saling berbagi pengalaman mereka dalam menangani kasus-kasus kompleks dan problematik, mendiskusikan strategi mediasi yang inovatif dan kontekstual, dan mengidentifikasi hambatan bersama serta solusi praktis. Komunitas praktik (community of practice) dapat dibentuk berdasarkan tema-tema tertentu, misalnya mediasi sengketa tanah dengan masyarakat adat, mediasi sengketa lahan agraria skala besar, atau mediasi sengketa tanah perkotaan. Komunitas praktik ini menjadi wadah untuk kolaborasi dan pembelajaran berkelanjutan yang bersifat organik dan bottom-up, sehingga lebih relevan dengan kebutuhan lapangan.

Ketiga, koordinasi lintas lembaga harus diformalkan melalui pembentukan task force multipihak yang solid (BPN, Pengadilan Negeri, Notaris, Aparat Desa, Lembaga Adat, Koperasi) di tingkat provinsi dan kabupaten dengan MoU yang menjelaskan secara detail, terukur, dan operasional peran, wewenang, dan pertanggungjawaban masing-masing pihak (Lestari et al., 2023). MoU ini harus mencakup mekanisme rujukan kasus dari satu lembaga ke lembaga lain yang jelas, protokol komunikasi yang efisien dan responsif, standar waktu respons yang disepakati bersama dan realistic, dan mekanisme penyelesaian dispute antar lembaga yang konstruktif. Task force ini perlu memiliki coordinator atau ketua yang jelas dengan tugas dan tanggung jawab spesifik yang terukur, serta pertemuan reguler minimal bulanan untuk membahas isu-isu penting yang muncul, mengkoordinasikan aksi yang perlu dilakukan, dan mengevaluasi kinerja kolaborasi

secara berkala dan transparan.

Aspek penting dari koordinasi lintas lembaga adalah pengakuan legal formal terhadap musyawarah adat sebagai bagian integral dari proses mediasi restoratif BPN yang lebih inklusif. Pengalaman empiris di Maluku dan NTB menunjukkan bahwa integrasi musyawarah adat dalam mekanisme mediasi formal meningkatkan tingkat keberhasilan secara massive karena masyarakat merasa keputusan memiliki legitimasi budaya yang kuat dan sesuai dengan sistem nilai mereka yang dihormati (Mohlis, 2025). Ketika mediasi melibatkan tokoh adat secara aktif atau dilakukan dengan melibatkan nilai-nilai dan prosedur adat secara substansial, tingkat penerimaan hasil mediasi oleh masyarakat jauh lebih tinggi, probabilitas pembatalan kesepakatan berkurang signifikan, dan sustainability hasil mediasi meningkat drastis. Di Maluku, integrasi musyawarah adat juga meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap proses mediasi formal BPN, karena mereka melihat adanya penghormatan sungguh-sungguh terhadap sistem nilai mereka dalam prosedur hukum yang lebih luas dan formal.

Strategi ini memerlukan pengembangan protokol kolaborasi antara mediator BPN dan pemimpin adat yang jelas, terstruktur, dan operasional, pengaturan tentang bagaimana hukum adat dan hukum nasional berinteraksi secara konstruktif dalam proses penyelesaian, serta penyediaan pelatihan khusus bagi mediator tentang sensitivitas budaya yang tinggi dan cara berkolaborasi dengan lembaga adat secara efektif. Protokol ini harus menguraikan dengan detail kapan dan bagaimana melibatkan tokoh adat, bagaimana menggabungkan mekanisme musyawarah adat dengan prosedur formal mediasi BPN, bagaimana mengatasi konflik atau ketegangan antara hukum adat dan hukum nasional, serta bagaimana meresolusikan kasus ketika musyawarah adat tidak mencapai kesepakatan yang memuaskan. Pengakuan legal musyawarah adat ini dapat dilakukan melalui amandemen Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 atau melalui penerbitan peraturan teknis dari BPN yang lebih spesifik, terukur, dan operasional di lapangan.

### Integrasi Teknologi dan Roadmap Implementasi Berlapis

Pemanfaatan teknologi digital melalui aplikasi JUSTISIA telah memberikan kontribusi positif pada transparansi dan dokumentasi proses mediasi pertanahan, meskipun masih sangat terbatas dalam scope dan fungsi. Aplikasi ini memungkinkan pencatatan data kasus yang lebih tersentralisasi dan terintegrasi, dokumentasi hasil mediasi yang lebih terstruktur dan mudah dilacak, dan akses informasi yang lebih mudah bagi pihak-pihak yang terkait dalam proses mediasi. Namun, penggunaan teknologi masih terbatas pada fungsi dokumentasi belaka dan belum mengoptimalkan potensi penuh teknologi untuk peningkatan kualitas mediasi dan efisiensi proses secara menyeluruh dan sistemik.

Untuk mengoptimalkan peran teknologi dalam ekosistem mediasi pertanahan yang kompleks, diperlukan pengembangan aplikasi JUSTISIA yang mencakup fitur-fitur tambahan yang komprehensif dan sophisticated: (1) Monitoring kualitas mediasi real-time dengan tracking detail tentang durasi mediasi, jumlah pertemuan yang dilakukan, timeline penyelesaian, dan progress kesepakatan; sistem alert otomatis jika proses mediasi terlambat atau macet yang memerlukan intervensi dari supervisor (Nursobah, 2015) ; (2) Evaluasi mediator melalui feedback otomatis dan terstruktur dari pihak bersengketa setelah mediasi selesai, menggunakan survey berbasis QR code atau SMS

yang mudah dan accessible bagi masyarakat; (3) Analytics data yang sophisticated untuk mengidentifikasi tren sengketa, pola jenis kasus yang cocok untuk mediasi versus litigasi, hot spot geografis sengketa dengan intensitas tinggi, mediator yang memiliki kinerja exceptional atau memerlukan pembinaan khusus, dan faktor-faktor yang mempengaruhi kesuksesan mediasi; (4) Dashboard publik yang memberikan akses transparansi terhadap status penyelesaian kasus secara agregat dan berbasis wilayah (dengan tetap menjaga privasi pihak bersengketa), jumlah kasus yang dimediasi, tingkat keberhasilan per wilayah dan per mediator, dan waktu rata-rata penyelesaian; (5) Integrasi dengan sistem informasi lainnya seperti database tanah nasional, data pengadilan, dan sistem notariel untuk cross-checking dan validasi data yang lebih akurat dan reliable.

Implementasi strategi penguatan kebijakan secara keseluruhan direkomendasikan melalui roadmap yang bertahap dalam tiga fase yang jelas dengan milestone dan indikator kinerja yang terukur.

1. Fase Pertama (0-6 bulan) berjudul Persiapan dan Perencanaan mencakup: penyusunan SOP detail untuk mediasi pertanahan yang disesuaikan dengan konteks lokal di berbagai wilayah; identifikasi dan seleksi mediator potensial untuk program pengembangan berkelanjutan; persiapan kurikulum dan materi pelatihan yang berkualitas tinggi untuk level basic; perekrutan dan persiapan fasilitator pelatihan yang kompeten dan berpengalaman; serta penyiapan infrastruktur pendukung termasuk ruang mediasi yang memadai, teknologi penunjang, dan sarana lainnya yang diperlukan.
2. Fase Kedua (6-18 bulan) berjudul Pilot dan Konsolidasi dengan operasionalisasi unit mediasi di 8-10 kantor pertanahan pilot yang dipilih dari berbagai wilayah dengan karakteristik geografis, sosial, dan ekonomi yang berbeda untuk memastikan pembelajaran yang komprehensif; pelatihan intensif batch pertama dengan target minimum 50 mediator mencapai level basic dan 30 mediator mencapai level intermediate dengan sertifikasi formal; pembentukan task force multipihak di wilayah pilot untuk mengembangkan protokol kolaborasi yang operasional; pengembangan fitur-fitur tambahan aplikasi JUSTISIA berdasarkan feedback dari pilot; serta dokumentasi best practices dan lessons learned dari pilot program untuk penyempurnaan di tahap berikutnya.
3. Fase Ketiga (18-36 bulan) berjudul Skalabilisasi dan Penguatan Penuh dengan ekspansi pembentukan unit mediasi ke seluruh kantor pertanahan di Indonesia (minimal 100 kantor pertanahan); penyelesaian pelatihan advanced untuk 20-25 senior mediator yang akan menjadi leaders dan trainers di tingkat lokal dan regional; penguatan regulasi melalui aturan teknis komprehensif yang memberikan kekuatan eksekutorial pada hasil mediasi; integrasi penuh teknologi JUSTISIA dengan semua fitur advanced yang telah dikembangkan dan diuji; pembentukan pusat pelatihan mediasi pertanahan berdiri sendiri yang berfungsi sebagai hub for excellence dalam pengembangan mediasi pertanahan nasional; dan pengakuan legal formal musyawarah adat dalam regulasi mediasi pertanahan nasional yang berlaku untuk semua BPN.

### Implikasi Sosial Hukum dan Dampak Berkelanjutan

Penerapan restorative justice dalam penyelesaian sengketa pertanahan membawa implikasi sosial hukum yang signifikan dan perubahan paradigmatis yang mendalam dalam tata hukum nasional Indonesia. Pendekatan ini mampu mengurangi ketegangan

dan konflik berkepanjangan yang biasa dihadapi dalam sengketa pertanahan yang kompleks, terutama di daerah dengan nilai budaya yang tinggi dan kehadiran masyarakat adat yang kuat serta otonom (Ningsih & Tuasikal, 2025). Dengan mengedepankan pemulihan hubungan sosial, penghormatan hak bersama, dan keadilan berkelanjutan dalam jangka panjang, restorative justice memberikan solusi yang lebih humanis dan konstruktif dibandingkan litigasi adversarial yang cenderung meninggalkan bekas luka sosial yang dalam dan merusak ikatan komunitas dalam jangka panjang.

Temuan di lapangan menunjukkan dengan jelas bahwa masyarakat yang mengalami proses mediasi restoratif melaporkan tingkat kepuasan dan kepercayaan institusi yang jauh lebih tinggi dibandingkan yang menjalani litigasi formal yang panjang dan berbelit. Dalam studi kami terhadap 200 pihak bersengketa yang pernah melalui mediasi pertanahan, 78% menyatakan puas atau sangat puas dengan proses penyelesaian secara restoratif dan hasilnya, sementara studi terhadap litigasi formal di pengadilan menunjukkan hanya 42% tingkat kepuasan yang jauh lebih rendah. Selain itu, dari 100 kasus yang berhasil dimediasi dengan kesepakatan yang resmi, hanya 22% yang kemudian melanjutkan ke pengadilan setelah mediasi selesai, menunjukkan bahwa mediasi restoratif efektif dalam mengurangi beban perkara di pengadilan dan memberikan solusi final yang diakui dan diterima oleh pihak-pihak.

Implikasi lain dari penerapan restorative justice adalah perubahan dalam pola penyelesaian sengketa di komunitas lokal ke arah yang lebih kolaboratif. Dengan mengintegrasikan musyawarah adat secara substansial, pendekatan ini menghormati autonomy masyarakat dalam menyelesaikan sengketa mereka sendiri sesuai nilai-nilai budaya mereka yang dihormati, sehingga meningkatkan sense of ownership dan responsibility dalam pelaksanaan kesepakatan yang dicapai secara bersama. Hal ini juga mendukung pengembangan good governance di tingkat lokal, karena masyarakat menjadi lebih terlibat dan aktif dalam proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka dan aset berharga mereka seperti tanah dan sumber daya alam.

## Conclusion

Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 merupakan tonggak penting dalam tata kelola penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia yang menerapkan pendekatan restorative justice dengan mediasi sebagai mekanisme utama. Paradigma ini membawa perubahan fundamental menuju penyelesaian sengketa yang lebih humanis, mengedepankan musyawarah, mufakat, dan pemulihan hubungan sosial antar para pihak yang bersengketa, sekaligus menghindari proses litigasi yang panjang, mahal, dan destruktif bagi jaringan sosial komunitas.

Namun, keberhasilan implementasi peraturan ini tidak lepas dari tantangan yang memerlukan penguatan menyeluruh dari berbagai aspek kelembagaan, regulasi, dan kapasitas SDM. Analisis mendalam terhadap implementasi di lapangan mengungkap bahwa meskipun keberhasilan mediasi dapat mencapai tingkat signifikan (55-65% di wilayah dengan integrasi musyawarah adat), masih terdapat gap struktural dan fungsional dalam kelembagaan BPN, heterogenitas kapasitas SDM mediator yang signifikan, lemahnya regulasi teknis yang memberikan kekuatan hukum pada hasil mediasi, koordinasi lintas lembaga yang belum formal dan terstruktur, dan pemanfaatan teknologi yang masih terbatas dalam scope dan fungsi. Gap-gap ini menjadi hambatan utama dalam mengoptimalkan penyelesaian sengketa secara adil dan berkelanjutan yang memuaskan semua pihak.



Oleh karena itu, strategi penguatan kebijakan yang holistik dan terintegrasi sangat diperlukan dan mendesak untuk dilaksanakan. Strategi ini harus mencakup: (1) Restrukturisasi Kelembagaan melalui pembentukan unit mediasi khusus yang berdiri dengan SDM dedicated full-time, struktur organisasi yang jelas, dan pemisahan fungsi yang tegas antara mediator dan aparat reguler; (2) Pengembangan Kapasitas SDM melalui program pelatihan sistematis berlapis (basic, intermediate, advanced) dengan sertifikasi berkelanjutan dan pembentukan pusat pelatihan mediasi pertanahan dedicated; (3) Penguatan Regulasi dengan aturan teknis komprehensif yang memberikan kekuatan eksekutorial pada hasil mediasi dan harmonisasi dengan UU No. 30 Tahun 1999; (4) Formalisasi Koordinasi Lintas Lembaga melalui MoU dan task force multipihak dengan pengakuan legal formal musyawarah adat; dan (5) Optimalisasi Teknologi dengan pengembangan fitur JUSTISIA yang comprehensive untuk monitoring, evaluasi, dan transparansi yang lebih mendalam.

Pengakuan legal formal terhadap musyawarah adat sebagai bagian integral dari proses mediasi restoratif nasional menjadi instrumen penting yang mengakomodasi kearifan lokal dan pluralitas sosial budaya Indonesia, sehingga sistem hukum nasional menjadi lebih inklusif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat yang beragam dan heterogen. Implikasi sosial hukum menunjukkan bahwa penguatan ini mampu mengurangi ketegangan agraria dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap institusi pertanahan, serta memberikan kontribusi signifikan dalam mewujudkan keadilan berkelanjutan di sektor pertanahan.

Penguatan kebijakan Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 ini diharapkan menjadikan Badan Pertanahan Nasional sebagai institusi yang tidak hanya memiliki peran administratif konvensional tetapi juga sebagai mediator profesional yang responsif, kompeten, dan mampu mewujudkan penyelesaian sengketa pertanahan yang adil, cepat, berkelanjutan, dan sejalan dengan nilai-nilai keadilan restoratif serta pembangunan hukum nasional yang progresif dan inklusif untuk semua. Dengan demikian, penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia dapat berkontribusi secara nyata pada keadilan sosial, kemakmuran bersama, dan pembangunan berkelanjutan yang inklusif di seluruh nusantara untuk generasi mendatang.

## References

- A. Intan Puspawati, Anak Agung. "Percepatan Penyelesaian Kasus Pertanahan Sebagai Salah Satu Tujuan Pengelolaan Pertanahan." *Repertorium; Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 11, no. 1 (2022): 60–69. <https://doi.org/10.28946/rpt.v11i1.1723>.
- Ashadi, Ma'rif Hafids, Sufirman Rahman, and dkk. "Efektivitas Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Pada Kantor Pertanahan Kota Makassar." *Jurnal of Lex Generalis* 2, no. 9 (2021). <https://pasca-umi.ac.id/index.php/jlg/article/view/2590-2602>.
- Bahrum. "Peran Kepala Desa Sebagai Mediator Penyelesaian Sengketa Tanah Di Desa Kulo Kecamatan Kulo Kabupatén Sidenreng Rappang." *Universtias Hasanuddin*, 2020. [https://repository.unhas.ac.id/id/eprint/2447/2/Bo22181020\\_tesis\\_1-2.pdf](https://repository.unhas.ac.id/id/eprint/2447/2/Bo22181020_tesis_1-2.pdf).
- Cahya Darmawan, Eka Krisna, and Ridwan. "Political Will of the Head of Badan Pertanahan Nasional Bogor Regency I against Land Mafia Cases through the Implementation of Electronic Certificates 2020-2024." *Journal La Sociale* 06, no. 05 (2025): 1301–13. <https://doi.org/10.37899/journal-la-sociale.v6i5.2326>.
- Fajri, Akmal, Erwien Adisiswanto, Wahibatul Maghfuroh, and dkk. "Peran Kantor

- Pertanahan Dalam Mengoptimalisasi Penyelesaian Konflik Tanah Di Kota Probolinggo.” *Jurnal IUS* 13, no. 1 (2025). <https://e-journal.upm.ac.id/index.php/ius/article/view/35>.
- Indonesia, Kementerian Ketenagakerjaan Republik. “Review Rencana Tenaga Kerja Nasional 2020-2024.” Jakarta, 2021.
- Kamilah, Anita, Nadia Sudaryanti, Asep Hasanudin, Dedi Mulyadi, and dkk. “Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Akibat Overlapping.” *Jurnal Ilmu Sosial, Politik, Dan Humaniora* 5, no. 1 (2025): 1–13. <https://doi.org/doi.org/10.53697/iso.v5i1.2443> \*Correspondence:
- Kurniati. “Analisis Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Jalur Mediasi Di Desa Bontomanai KEcamatan Mangarabombang Kabupaten Takalar.” Universitas Bosowa, 2021. <https://repository.unibos.ac.id/xmlui/bitstream/handle/123456789/3971/2021KURNIATI4618101035.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Kurniati, Nia, and efa laela Fakhriah. “BPN Sebagai Mediator Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Di Indonesia Pacsa PERKABAN No. 11 Tahun 2016.” *Sosiohumaniora* 19, no. 2 (2017): 95–105. <https://doi.org/https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v19i2>.
- Lestari, Krisma Dwi, Diyan Isnaeni, Moh. Muhibbin, and dkk. “Peran Gugus Tugas Reforma Agraria Dalam Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Desa Tambakrejo Kecamatan Sumbermanjing Kabupaten Malang.” *DinamikaDinamika* 29, no. 1 (2023). <https://jim.unisma.ac.id/index.php/jdh/article/view/19555>.
- Mohlis. “Sinergi Hukum Adat Dan Hukum Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Konsep Kerakatan Pada Masyarakat Tapin.” *Jurnal Studi Islam Lintas Negara* 7, no. 2 (2025): 284–92. <https://doi.org/https://doi.org/10.37567/cbjis.v7i2.4201>.
- Natria, Deri, Samian, Corina D. Riantoputra, and dkk. “Employee Accountability in Indonesia : The Role of Formalization , Managerial Monitoring Behavior and Perceived Competence.” *PLos ONE*, 2022, 1–17. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0278330>.
- Ningsih, Riska Kurnia, and Hadi Tuasikal. “Tantangan Dan Solusi Dalam Implementasi Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Tanah Challenges and Solutions in the Implementation of Mediation as an Alternative for Land Dispute Resolution.” *Journal of Dual Legal Systems* 2, no. 1 (2025): 70–89. <https://doi.org/10.58824/jdls.v2i1.323>.
- Novianti, Linda. “Inovasi Mediasi Berbasis Digital Terhadap Peluang Dan Tantangan Di Era Revolusi Industri 4.0.” *Jurnal Mediasi Indonesia* 01, no. 1 (2025). <https://ejournal.dewansengketa.id/index.php/jurmed/article/view/12>.
- Nursobah, Asep. “Pemanfaatan Teknologi Informasi Untuk Mendorong Percepatan Penyelesaian Perkara Di Mahkamah Agung.” *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 4, no. 2 (2015): 323–34.
- Paseki, Dicky Janeman, Carlo Aldrin Gerungan, Hironimus Ronny Taroreh, and dkk. “Penanganan Dan Penyelesaian Sengketa Tanah Di Kabupaten Minahasa Menurut Permen ATR / Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020.” *Jurnal Nuansa Akademik* 10, no. 2 (2025): 419–32. <https://doi.org/https://doi.org/10.47200/jnajpm.v10i2.3144>.
- Pertiwi, Meliana Dyah, Adriana Grahani Firdausy, Dona Budi Kharisma, and dkk. “Problematics of Land Dispute Resolution in Indonesia.” *Atlantis Highlights in*

- Social Sciences, Education and Humanities, no. 5 (2024): 94–104. [https://doi.org/10.2991/978-94-6463-634-5\\_12](https://doi.org/10.2991/978-94-6463-634-5_12).
- Pratama, Alfinsa Yoga. “Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Proses Mediasi Oleh Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Klaten.” Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2022. <https://repository.uajy.ac.id/id/eprint/28476>.
- Rahimah, Alifa, Riza Afrian Mustaqim, Nurul Fithria, and dkk. “Efektivitas Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Badan Pertanahan Nasional Kota Banda Aceh.” UIN Ar-Raniry Banda Aceh, no. 20 (2024): 1–21. <http://repository.ar-raniry.ac.id/id/eprint/38859>.
- Rahman, Alfia Ratu, Baso Mading, Andi Tira, and dkk. “Efektivitas Penerapan Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Di Pengadilan Negeri Makassar.” Indonesian Journal of Legality of Law 7, no. 2 (2025): 141–47. <https://doi.org/10.35965/ijlf.v7i2.6120>.
- Ramadhani, Qurrota A. R., Anita Kamilah, Aji Mulyana, Yuyun Yulianah, and dkk. “Harmonisasi Hukum Negara Dan Norma Adat: Analisis Sosiologis Atas Penyelesaian Sengketa Tanah Adat Di Indonesia.” Journal of Contemporary Law Studies 2, no. 3 (2025): 209–22. <https://doi.org/doi.org/10.47134/lawstudies.v2i3.3363> Harmonisasi.
- Ramadhani, Rahmat, and Umami Salamah Lubis. “Opportunities and Challenges for the Badan Pertanahan Nasional ( BPN ) in Handling Land Cases in the New Normal Era.” Legality: Jurnal Ilmiah Hukum 29, no. 1 (2021): 1–15. <https://doi.org/doi.org/10.22219/ljih.v29i1.14042>.
- Rasmawati, Irma, Adonia Ivonne Laturette, and Pieter Radjawane. “Kedudukan Badan Pertanahan Nasional Sebagai Mediator Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan.” TATOHI: Jurnal Ilmu Hukum 2, no. 1 (2022): 47–68. <https://doi.org/https://doi.org/10.47268/tatohi.v2i1.896>.
- S. Lumentung, I. Astreed, Kristi W. Simanjuntak, A. Sakti R. S. Rakia, and dkk. “Efektivitas Mediasi Dengan Pendekatan Kolaboratif Dalam Menyelesaikan Kasus Pertanahan Di Kantor Pertanahan Kota Sorong.” Judge : Jurnal Hukum 06, no. 02 (2025): 218–27. <https://doi.org/doi.org/10.54209/judge.v6i02.1368>.
- Simarmata, Gery Hall. “Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi Non Litigasi Dalam Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah.” Universitas Medan Area, 2024.
- Suartini, Suartini, Maslihati Nur Hidayati, and Anna Maryam. “Pendekatan Restorative Justice Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Indonesia.” Binamulia Hukum 12, no. 2 (2024): 429–41. <https://doi.org/10.37893/jbh.v12i2.621>.
- Sulfian, A Sultan. “Optimalisasi Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Menyelesaikan Sengketa Agraria Melalui Jalur Mediasi.” Ekspose: Jurnal Penelitian Hukum Dan Pendidikan 24, no. 1 (2025): 151–61. <https://doi.org/https://doi.org/10.30863/ekspose.v24i1.10329>.
- Wijaya, Tarma, Efa Laela Fakhriah, Deny Haspada, and dkk. “Penyelesaian Sengketa Tanah Di Indonesia: Analisis Peraturan Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020.” Justitia Omnibus 6, no. 1 (2024): 36–43. <https://jurnal-pasca.unla.ac.id/index.php/iustitiaomnibus/article/download/154/126/647>.
- Wira, Raden, and Renaldi Hidayat. “Penyelesaian Sengketa Tanah Adat Melalui Lembaga Adat : Studi Kasus Di Kabupaten Lombok Utara.” SIMPUL: Jurnal Ilmu Politik Dan Hukum 1, no. 1 (2025): 12–17. <https://doi.org/doi.org/10.71094/simpul.v1i1.68>.

Yanto, Yanuar Dwi, and Zeehan Fuad Attamimi. "Efektivitas Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Di Kantor Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Banyumas." *Jurnal Hukum Dan Arbitrase* 8, no. 2 (2025): 1–18. <https://doi.org/https://doi.org/10.31869/plj.voio.6172>.