

TESIS

**BADAN PERTANAHAN NASIONAL (BPN) SEBAGAI MEDIATOR
DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TANAH PASCA
PERATURAN MENTERI AGRARIA DAN TATA
RUANG/KEPALA BADAN PERTANAHAN
NASIONAL REPUBLIK INDONESIA
NO. 21 TAHUN 2020**



Diajukan oleh:

Muhammad Khaikal Fajri

2420216310040

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN TINGGI, SAINS DAN TEKNOLOGI
PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN**

2026

**BADAN PERTANAHAN NASIONAL (BPN) SEBAGAI MEDIATOR
DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TANAH PASCA
PERATURAN MENTERI AGRARIA DAN TATA
RUANG/KEPALA BADAN PERTANAHAN
NASIONAL REPUBLIK INDONESIA
NO. 21 TAHUN 2020**

TESIS

Usulan Penelitian untuk Tesis S-2

Program Magister Kenotariatan

Diajukan Oleh :

MUHAMMAD KHAIKAL FAJRI

NIM. 2420216310040

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN TINGGI, SAINS DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
BANJARMASIN
2026**

LEMBAR PENGESAHAN

Tesis ini telah diperbaiki dan disetujui
pada Tanggal 29 Juni 2025

PEMBIMBING



Dr. Hj. Erlina, S.H., M.H.
NIP. 197805022001122002

Diketahui Oleh
Koordinator Program Studi Magister Kenotariatan



Dr. Hj. Rahmida Erliyani, S.H., M.H.
NIP. 19730420 200313 2 002

Diketahui Oleh Dekan Fakultas Hukum
Universitas Lambung Mangkurat



Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H.
NIP. 197506152003121001

HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI TESIS

Tesis ini telah dipertahankan di depan

Sidang Panitia Penguji

Pada tanggal 15 Juni 2026

Susunan Panitia Penguji

Ketua	:	Dr. Djoni S Gozali, S.H., M.Hum.
Sekretaris	:	Dr. Anang Shophan Tornado, S.H., M.H., M.Kn.
Anggota	:	Dr. Hj. Erlina, S.H., M.H.

PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Khaikal Fajri, S.H.

NIM : 2420216310040

Program Studi : Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas
Lambung Mangkurat

Judul Tesis : Badan Pertanahan Nasional (BPN) Sebagai Mediator
Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Pasca Peraturan
Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan
Nasional Republik Indonesia No. 21 Tahun 2020

Dengan ini menjabarkan bahwa:

1. Tesis yang saya buat ini adalah benar-benar karya saya sendiri dan bebas dari unsur plagiatisme.
2. Pada penulisan tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari diketahui tesis ini terbukti meniru atau menjiplak hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi sebagai akibat dari perbuatan tersebut.

Banjarmasin,

Yang membuat pernyataan



Muhammad Khaikal Fajri, S.H.



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN TINGGI, SAINS, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
FAKULTAS HUKUM**

SERTIFIKAT BEBAS PLAGIASI

diberikan kepada :

**MUHAMMAD KHAIKAL FAJRI
NIM 2420216310040**

**MAHASISWA PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT**

Judul Tesis :

**BADAN PERTANAHAN NASIONAL (BPN) SEBAGAI MEDIATOR DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TANAH
PASCA PERATURAN MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG/KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA**

Telah dideteksi tingkat plagiasinya sebesar : 16%
sesuai dengan kriteria teloransi $\leq 20\%$ dan dinyatakan bebas plagiasi

Banjarmasin, 16 Juli 2026



Mengetahui,
Dekan
Dekan Bidang Akademik

Dr. H. Saprudin, S.H., LL.M.
NIP. 19820610 200501 1 002

Koordinator Jurnal Tugas Akhir Mahasiswa
Fakultas Hukum ULM

Dr. Muhammad Ananta Firdaus, S.H., M.H.
NIP. 19830903 200912 1 002

RINGKASAN

BADAN PERTANAHAN NASIONAL (BPN) SEBAGAI MEDIATOR DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TANAH PASCA PERATURAN MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG/KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA NO. 21 TAHUN 2020

Tanah bukan sekedar aset ekonomi. Bagi jutaan rakyat Indonesia, tanah adalah identitas, penghidupan, dan warisan yang tidak ternilai. Maka ketika sengketa tanah terus meningkat yang mana lebih dari 12.000 kasus tercatat secara nasional pada tahun 2024, persoalannya bukan hanya soal angka, melainkan soal keadilan yang tertunda. 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. Di tengah kondisi itulah Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 hadir, memberikan kewenangan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk tampil sebagai mediator dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Namun regulasi ini membuka pertanyaan yang tidak sederhana, dapatkah lembaga yang menerbitkan sertifikat atau produk hukum yang paling sering menjadi objek sengketa itu sendiri berdiri sebagai pihak yang netral dalam proses penyelesaiannya? Dan jika kesepakatan tercapai, apakah hasilnya benar-benar memiliki kekuatan hukum yang dapat dijalankan?

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 ditinjau dari asas *nemo iudex in causa sua*, teori kewenangan Hans Kelsen, dan teori keadilan John Rawls. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan mengkaji kepastian hukum dan kekuatan eksekutorial Akta Perdamaian hasil mediasi BPN, serta menemukan solusi normatif atas kekosongan regulasi yang menyebabkan produk mediasi tersebut tidak memiliki titel eksekutorial dalam sistem hukum Indonesia. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi pembaruan regulasi pertanahan, khususnya dalam memperkuat perlindungan hukum bagi para pihak yang menempuh jalur mediasi

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan tipe deskriptif analitis. Tiga pendekatan diterapkan secara bersamaan: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menganalisis regulasi yang berlaku termasuk penggunaan putusan pengadilan sebagai konfirmasi yurisprudensial, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menguji kedudukan BPN melalui asas-asas hukum seperti *nemo iudex in causa sua*, *audi alteram partem*, *contrarius actus*, dan, *pacta sunt servanda*, serta pendekatan analitis untuk membangun argumentasi normatif secara sistematis. Bahan hukum yang digunakan mencakup bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan pada empat tingkatan peradilan, bahan hukum sekunder berupa doktrin,

literatur hukum, dan hasil penelitian terdahulu, serta bahan hukum tersier sebagai penunjang.

Hasil penelitian menunjukkan dua temuan utama. Pertama, kewenangan BPN sebagai mediator memang bersumber dari atribusi regulasi, namun hanya bersifat fasilitatif-administratif tanpa otoritas memutus. Lebih krusial, kedudukan BPN mengandung tiga konflik kepentingan struktural yang bersifat inheren yaitu konflik reputasional karena BPN berkepentingan mempertahankan validitas produknya sendiri, konflik informasional karena BPN menguasai warkah dan data pertanahan secara asimetris, serta konflik yudisial karena BPN berposisi sebagai pihak yang seharusnya diperiksa sekaligus yang memeriksa. Ketiga konflik ini tidak dapat diselesaikan melalui etika mediator individual semata karena bersifat sistemik dan melekat pada desain regulasinya. 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. Ditinjau dari formula nilai hukum Radburch, Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 hanya memenuhi nilai kemanfaatan secara dominan, sementara kepastian hukum bersifat semu dan keadilan substantif justru paling rentan terlanggar secara struktural.

**BADAN PERTANAHAN NASIONAL (BPN) SEBAGAI MEDIATOR
DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TANAH PASCA PERATURAN
MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG/KEPALA BADAN
PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA NO. 21 TAHUN
2020**

**Oleh: Muhammad Khaikal Fajri¹, Erlina²
Magister Kenotariatan, Universitas Lambung Mangkurat, 132 Halaman**

ABSTRAK

Kata Kunci: Badan Pertanahan Nasional, Mediasi Pertanahan, Kewenangan Fasilitatif-Administratif, Kepastian Hukum, Kekuatan Eksekutorial, Akta Perdamaian, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.

Tanah bukan hanya sekedar aset semata. Tanah menyimpan identitas, konflik, dan harapan jutaan orang. Tidak mengherankan jika sengketa pertanahan di Indonesia terus bertambah. Lebih dari 12.000 kasus pertanahan tercatat di tahun 2024. Di tengah beban itu, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 mendorong Badan Pertanahan Nasional untuk mengambil peran sebagai mediator. Tapi inilah masalahnya, BPN merupakan lembaga yang menerbitkan sertifikat yang merupakan produk hukum yang justru paling sering menjadi objek sengketa. Bisakah seorang penerbit menjadi pengadil atas produknya sendiri?

Penelitian ini berangkat dari pernyataan tersebut. Dengan metode yuridis normatif dan pendekatan perundang-undangan, konseptual, serta analitis, penelitian ini menelaah dua persoalan utama yaitu legitimasi kewenangan BPN sebagai mediator, dan kekuatan hukum dari hasil mediasi yang dihasilkannya.

Hasil penelitian ini cukup jelas. BPN memang memiliki kewenangan mediasi yang bersumber dari atribusi regulasi, namun kewenangannya hanya bersifat fasilitatif-administratif, tanpa otoritas memutus. Lebih dari itu, kedudukan BPN mengandung tiga konflik kepentingan struktural: reputasional, informasional, dan yudisial. Ketiganya secara inheren bertentangan dengan asas *nemo iudex in causa sua*. Adapun Akta Perdamaian yang dihasilkan dari proses mediasi BPN tidak lebih dari akta di bawah tangan yaitu tanpa kekuatan eksekutorial, tanpa kekuatan paksa, dan telah terbukti lemah pada empat tingkat peradilan.

Kesimpulannya, Permen ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020 menghadirkan efisiensi prosedural, tetapi gagal memberikan kepastian hukum yang substantif. Reformasi normatif menjadi keharusan. Pemisahan kelembagaan mediator dan pemberian titel eksekutorial melalui revisi Undang-Undang.

**NATIONAL LAND AGENCY (BPN) AS MEDIATOR IN LAND DISPUTE
RESOLUTION AFTER REGULATION OF THE MINISTER OF AGRARIAN
AND SPATIAL AFFAIRS/ HEAD OF NATIONAL LAND AGENCY OF
THE REPUBLIC OF INDONESIA NO. 21 OF 2020**

By:
Muhammad Khaikal Fajri¹, Hj. Erlina²
Master of Notary, Lambung Mangkurat University, 105 pages

ABSTRACT

Keywords: National Land Agency, Land Mediation, Facilitative-Administrative Authority, Legal Certainty, Executorial Power, Peace Deed, Regulation of the Minister of ATR/BPN No. 21 of 2020.

Land is not simply asset, it contains identities, conflicts, and hope of million people. No wonder if land disputes in Indonesia continue increasing. More than 12,000 land cases registered in 2024. In the middle of this burden, Regulation of the Minister of Agrarian and Spatial Affairs/ Head of National Land Agency (ATR/BPN) Number 21 of 2020 has pushed the of National Land Agency (BPN) to play role as mediator. But the problem is that the National Land Agency is a institution which issues the certificates as legal products which frequently become the object of the disputes. Can an issuer become judge for its own products? This study starts from that legal issue. Method of this study is normative legal research, using statute approach and conceptual approach. This research explores two main issues namely legitimacy of the authority of the National Land Agency as mediator, and the legal force of the outcome of the mediation produced. The findings of this study are quite clear. The National Land Agency truly has the authority to hold mediation which derives from attribution of regulation, however, the authority has a nature of facilitative-administrative, without authority to decide. More than that, the position of the National Land Agency contains three conflicts of structural interests namely: reputational, informational, and judicial. Those three are inherently contrary to the principle of *nemo iudex in causa sua*. The Peace Deed produced from mediation process by the National Land Agency is not more that unauthentic deed, namely, without executorial force, without coercive power, and has been proven weak among the four levels of judiciary. The conclusion is Regulation of the Minister of Agrarian and Spatial Affairs/ Head of National Land Agency (ATR/BPN) Number 21 of 2020 has brought procedural efficiency, but it has failed to provide substantive legal certainty. Normative reform becomes an obligation, and separation of mediator institution and the granting of executorial title through revision of the Act.

Certified by,



Drs. Werhan Asmin, S.H., M.H., M.Div
Authorized Sworn Translator

¹ Student Number : 2420216310040

² Supervisor

MOTO

"Berjuanglah untuk mengangkat derajat orang tuamu, maka Allah tidak akan membiarkan derajatmu jatuh"

PERSEMBAHAN

Puji syukur penulis panjatkan kepada **Allah Subhanahu wa Ta'ala**, yang tidak pernah meninggalkan penulis sendirian dalam setiap langkah. Di saat semangat redup dan jalan terasa buntu, hanya kepada-Mu penulis kembali. Karya sederhana ini adalah bukti kecil dari kasih sayang-Mu yang tidak pernah berhenti.

Shalawat dan salam selalu penulis haturkan kepada **Nabi Muhammad Shallallahu 'Alaihi Wasallam**, teladan terbaik sepanjang zaman. Semoga ilmu dalam tulisan ini membawa manfaat dan menjadi bagian dari amal yang tidak terputus.

Untuk Kedua Orang Tua: Bapak Ismunandar dan Ibu Maimunah,

Tidak ada kata yang cukup untuk menggambarkan betapa besar pengorbanan kalian. Bapak yang bekerja keras tanpa banyak mengeluh, Ibu yang doanya tidak pernah putus bahkan di saat penulis tidak tahu sedang didoakan. Kalian tidak pernah meminta penulis menjadi sempurna, hanya meminta untuk terus berjuang. Tesis ini penulis persembahkan sebagai salah satu cara untuk mengangkat derajat kalian, karena itulah janji yang penulis pegang. Semoga Allah membalas setiap tetes keringat dan air mata kalian dengan kemuliaan di dunia dan kebahagiaan di akhirat. Penulis mencintai kalian karena Allah.

Untuk Adik penulis, Ahmad Dafa Ramadhan,

Kehadiranmu adalah pengingat bahwa penulis harus terus melangkah maju.
Semoga kakakmu ini bisa jadi contoh yang layak, dan semoga perjuanganmu
kelak jauh lebih besar dan lebih membanggakan.

Untuk Dosen Pembimbing: Ibu Dr. Hj. Erlina, S.H., M.H.,

Terima kasih sudah sabar membimbing penulis yang masih banyak kurangnya ini.

Setiap masukan dan koreksi Ibu bukan sekadar memperbaiki tulisan, tapi juga
membentuk cara penulis berpikir. Terima Kasih selalu membantu kami mahasiswa
bimbingan Ibu agar selalu melangkah kedepan.

Untuk Seseorang Yang Spesial

Terima Kasih selalu ada di momen paling lelah, yang tetap percaya bahkan ketika
diri sendiri mulai ragu. Terima kasih sudah jadi tempat cerita, tempat istirahat, dan
alasan untuk tidak menyerah. Semoga apa yang kita cita-citakan bisa tercapai.

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat **Allah Subhanahu wa Ta'ala** atas segala limpahan rahmat, taufik, dan hidayah-Nya sehingga tesis yang berjudul *“Badan Pertanahan Nasional (BPN) Sebagai Mediator dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Pasca Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 21 Tahun 2020”* ini dapat penulis selesaikan. Shalawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad Shallallahu ‘Alaihi Wasallam, teladan terbaik sepanjang zaman.

Proses panjang dalam penyelesaian tesis ini tidak pernah bisa penulis tempuh seorang diri. Ada banyak tangan yang membantu, banyak doa yang menopang, dan banyak kebaikan yang tidak ternilai harganya. Oleh karena itu, dengan sepenuh hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. **Bapak Dr. Faisal, S.H., M.H.**, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, yang telah memberikan kesempatan dan fasilitas kepada penulis untuk menempuh studi di Program Magister Kenotariatan hingga selesai.
2. **Ibu Dr. Hj. Rahmida Erliyani, S.H., M.H.**, selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, atas arahan, kebijakan, dan perhatian yang diberikan kepada penulis selama menempuh studi.
3. **Ibu Dr. Hj. Erlina, S.H., M.H.**, selaku Dosen Pembimbing Tesis, yang dengan sabar dan penuh dedikasi telah membimbing penulis dari awal hingga akhir proses penulisan tesis ini..
4. **Bapak Prof. Dr. Djoni S. Ghozali, S.H., M.Hum.** dan **Bapak Dr. Anang Sophan Tornado, S.H., M.H., M.Kn.**, selaku Dosen Penguji Tesis, atas kritik, masukan, dan pertanyaan-pertanyaan kritis yang justru membuat tesis ini menjadi jauh lebih baik.
5. **Seluruh Dosen Pengasuh Mata Kuliah Program Studi Magister Kenotariatan** Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, yang telah dengan ikhlas mentransfer ilmu, wawasan, dan pengalaman kepada penulis. Setiap pembelajaran di ruang kelas adalah bekal yang akan terus penulis manfaatkan.

6. **Seluruh teman-teman seperjuangan Program Studi Magister Kenotariatan**, yang telah berbagi semangat, diskusi, dan cerita selama menempuh studi bersama. Perjalanan ini terasa jauh lebih ringan karena ada kalian. Semoga kesuksesan selalu mengiringi langkah kita masing-masing.
7. Seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu, termasuk **Teman-Teman El-Familia, 24Coffee&Eatery**. Dan juga **AAA Clan** sebagai hiburan dan teman-teman virtual yang tanpa disadari telah menemani dan menjaga semangat penulis di sela-sela padatnya proses penulisan ini. Kehadiran kalian, sekecil apapun, tetap berarti."

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna. Namun penulis berharap karya ini tetap dapat memberikan manfaat, sekecil apapun, bagi perkembangan ilmu hukum khususnya di bidang kenotariatan dan hukum agraria. Segala kekurangan sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis, dan semua kebaikan yang ada di dalamnya adalah anugerah dari Allah Subhanahu wa Ta'ala.

Banjarmasin, 08 Juli 2026

Penulis,

Muhammad Khaikal Fajri

NIM. 2420216310040

DAFTAR ISI

BADAN PERTANAHAN NASIONAL (BPN) SEBAGAI MEDIATOR DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TANAH PASCA	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN	v
RINGKASAN	vii
ABSTRAK	x
PERSEMBAHAN.....	xiii
UCAPAN TERIMA KASIH	xv
DAFTAR ISI	xvii
DAFTAR LAMPIRAN	xviii
BAB I PENDAHULUAN.....	20
A. Latar Belakang Masalah	20
B. Rumusan Masalah	25
C. Keaslian Penelitian	25
D. Tujuan Penelitian.....	34
E. Tinjauan Pustaka.....	34
1. Kerangka Teoritis.....	34
2. Kerangka Konseptual.....	47
F. Metode Penelitian.....	56
1. Jenis Penelitian	56
2. Tipe Penelitian	57
3. Pendekatan Penelitian	58
4. Jenis Bahan Hukum	60
G. Sistematika Penulisan.....	62
BAB II KEWENANGAN, KEDUDUKAN, DAN CACAT STRUKTURAL KELEMBAGAAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL SEBAGAI MEDIATOR DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN.....	62

A.	Sumber Dan Karakter Kewenangan BPN Sebagai Mediator Berdasarkan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020	63
B.	Kedudukan BPN Sebagai Mediator dan Cacat Struktural Kelembagaan Mediasi Pertanahan	73
BAB III KEPASTIAN HUKUM DAN KEKUATAN EKSEKUTORIAL		
HASIL MEDIASI.....		89
A.	Kepastian Hukum Terhadap Hasil Mediasi	89
B.	Kekuatan Eksekutorial Akta Perdamaian BPN	107
BAB IV PENUTUP		121
A.	Kesimpulan.....	121
B.	Saran	122
DAFTAR PUSTAKA.....		125
LAMPIRAN.....		132
DAFTAR RIWAYAT HIDUP		135

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Akta Perdamaian Berdasarkan Permen ATR/BPN No 21 Tahun 2020	132
Lampiran 2. Berita Acara Hasil Mediasi Berdasarkan Permen ATR/BPN No 21 Tahun 2020.....	134