

RPSEP-28

PENYELESAIAN SENGKETA TANAH YANG RESPONSIF TERHADAP AKSES KEADILAN BAGI KELOMPOK MARGINAL⁵²

Antarin Prasanthi Sigit⁵³

Abstrak

Prioritas pembangunan di bidang ekonomi berakibat pada liberalisasi sumber daya tanah. Strategi yang dipilih untuk itu telah mengesampingkan upaya menciptakan struktur pertanahan yang egaliter. Representasi dari pengabaian itu adalah munculnya sejumlah sengketa tanah yang melibatkan kelompok marginal (petani gurem & buruh tani) dan pemegang Hak Guna Usaha (HGU) perkebunan.

Banyak sengketa tanah yang tidak juga dapat diselesaikan. Lahirnya sengketa baru berjalan lebih cepat dibandingkan penyelesaian sengketa yang ada sebelumnya. Sementara itu marginalisasi petani gurem dan buruh tani terus berlanjut tanpa perlindungan yang semestinya dari negara. Dengan mencermati realitas tersebut maka penyelesaian sengketa tanah yang mengakomodasi akses kelompok marginal terhadap keadilan mendesak untuk dilakukan.

Mengingat beragamnya fungsi tanah maka penyelesaian sengketa hak atas tanah tidak dapat hanya dikaji dari satu sisi - aspek hukumnya – saja. Dibutuhkan bantuan dari berbagai disiplin ilmu sosial lainnya agar pemahaman yang didapat menjadi komprehensif. Karenanya penelitian ini menggunakan metode sosio-legal (*socio-legal studies*) yaitu dengan memanfaatkan pendekatan dalam ilmu hukum yang berkarakter normatif dan pendekatan dalam ilmu-ilmu sosial yang bersifat empiris.

Kata kunci: *struktur penguasaan tanah yang timpang, sengketa hak atas tanah, penyelesaian sengketa tanah, akses kelompok marginal terhadap keadilan*

A. Latar Belakang Masalah

Masyarakat senantiasa berada dalam keadaan yang dinamis untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Dinamika tersebut memunculkan berbagai perubahan yang menyebabkan masyarakat tidak lagi terdiri dari komunitas yang egaliter. Terjadi per lapisan

⁵²Makalah diajukan dalam Seminar Nasional Universitas Terbuka, tanggal 23 Oktober 2014

⁵³Pengajar di Bidang Studi Hukum, Masyarakat dan Pembangunan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan mahasiswa program doktoral di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Alamat email: antarinprasanthi@yahoo.com

sosial (*social stratification*)⁵⁴ di sana. Hirarki yang merepresentasikan keadaan ketidaksamaan ini membuka peluang bagi terciptanya struktur masyarakat yang timpang.

Stratifikasi sosial di masyarakat juga berpengaruh pada hukum, baik itu di bidang pembuatan, pelaksanaan atau penegakan maupun penyelesaian sengketanya sehingga hukum sulit untuk mempertahankan netralitas atau kedudukannya yang tidak memihak.⁵⁵ Walaupun hukum memiliki fungsi yang penting yaitu untuk mengatur jalan masuk ke dalam penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah namun pada kenyataannya hukum menghadapi banyak kendala untuk melakukannya. Hukum menghadapi tantangan demi menjalankan fungsinya secara adil untuk menentukan akses bagi anggota masyarakat dalam memperoleh tanah yang mereka butuhkan.

Dalam konteks Indonesia, akses keadilan bagi warga masyarakat yang rentan (kelompok marginal) dalam pembagian tanah seringkali dipinggirkan. Di sini, “*Justice for All*” atau “Keadilan Bagi Semua” masih berada dalam tataran ideal karena pada kenyataannya masih banyak orang yang masuk dalam kategori miskin sehingga karenanya menjauhkan mereka dari akses pada keadilan, seperti yang dialami oleh petani gurem dan buruh tani. Sungguhpun secara asasi mereka berhak atas kehidupan yang memadai dan juga memiliki hak untuk memperoleh jaminan atas penegakan haknya itu. Namun dalam upaya untuk mencapai kehidupan yang layak dan meningkatkan kualitas kehidupan mereka, petani gurem dan buruh tani tidak menerima keuntungan yang berarti dari sistem pembagian sumberdaya tanah yang berlaku. Bahkan sistem tersebut cenderung menjauhkan petani gurem dan buruh tani dari kepastian akan jaminan penguasaan atas tanah yang dibutuhkannya. Hak mereka atas tanah yang bersifat mutlak dan sepatutnya tidak ditawar sering diabaikan, sekalipun secara ekonomi, sosial maupun budaya kehidupan mereka sangat bergantung kepada penguasaan terhadap tanah. Hak petani gurem dan buruh tani atas tanah seakan tidak memperoleh perlindungan meski sebenarnya ketersediaan luasan tanah yang adekuat secara berkelanjutan akan membuat kelompok tersebut mendapat penghidupan yang sewajarnya secara berkesinambungan.

⁵⁴Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982, hal. 163.

⁵⁵Friedman (1975) seperti dikutip oleh Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa perlapisan sosial merupakan kunci bagi penjelasan mengapa hukum itu bersifat diskriminatif, baik pada peraturan-peraturannya sendiri maupun melalui penerapannya. Peraturan-peraturan hukum itu sendiri tidaklah tak-memihak. Ia merupakan hasil dari suatu benturan atau perjuangan kekuasaan dalam masyarakat. Dalam keadaan demikian maka pendapat yang berkuasa pun akan menentukan bagaimana isi peraturan hukum itu. *Ibid.*

Hak atas tanah bagi warga negara Indonesia pada umumnya dan kaum tani pada khususnya sebenarnya telah diatur melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960)⁵⁶ yang menjadi dasar pengaturan hukum tanah di Indonesia, namun dalam pelaksanaannya kemakmuran bersama yang diharapkan dapat terwujud masih belum bisa direalisasikan. Ada banyak kepentingan berada di balik proses pengaturan tanah sehingga segala perubahan yang terkait dengan tanah harus berhadapan dengan kepentingan politik.⁵⁷

Marginalisasi petani gurem dan buruh tani berlangsung terus menerus hingga kini dan menjadi semakin parah dengan menguatnya kecenderungan pemberian berbagai keleluasaan bagi kebutuhan kapital untuk menguasai tanah melalui kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh negara. Akibat yang muncul dari dominasi kebijakan yang bersifat berat sebelah itu adalah ketimpangan dalam penguasaan tanah yang selanjutnya diikuti dengan maraknya konflik/sengketa⁵⁸ tanah di berbagai daerah di Indonesia. Konsorsium Pembaruan Agraria

⁵⁶ UUPA 1960 tercantum dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043. UUPA menciptakan Hukum Agraria Nasional berstruktur tunggal, yang seperti dinyatakan dalam bagian “Berpendapat” serta Penjelasan Umum UUPA *berdasarkan atas Hukum Adat tentang tanah*, sebagai hukum aslinya sebagian terbesar rakyat Indonesia. Lihat Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2008, hal. 3. Lihat juga Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2007, hal. 5. Selanjutnya dinyatakan bahwa alam pemikiran hukum adat mengandung konsepsinya hukum adat mengenai pertanahan yang diangkat dalam menjadi konsepsi Hukum Tanah Nasional dan dirumuskan sebagai *komunalistik-religius*, yang memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama Karunia Tuhan Yang maha Esa oleh para warganegara secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Hubungan hukum *komunalistik-religius* dalam alam pemikiran hukum adat seperti itu dalam perundang-undangan dikenal sebagai hak ulayat, yang oleh Hukum Tanah Nasional diangkat pada tingkat nasional menjadi hubungan hukum antara bangsa Indonesia dengan semua tanah di seluruh wilayah negara sebagai tanah bersama. Hubungan hukum ini dalam Hukum Tanah Nasional disebut “hak bangsa”. Lihat Boedi Harsono, *op.cit.*, 2007, hal. 30.

⁵⁷ Patrick Mc Auslan (2003) menyatakan bahwa sistem pertanahan dipengaruhi oleh sistem pemerintahan yang berlaku dan tercemar dalam politik hukumnya sehingga sistem tersebut sangat rentan terhadap perubahan yang terjadi di dalam sistem pemerintahan. Dengan demikian sistem pertanahan mengalami evolusi seiring dengan perubahan politik hukum. Lihat Patrick McAuslan, *Only the Name of the Country Changes: The Diaspora of "European" Land Law*, 2003, hal. 64-77. Selain itu sistem pertanahan juga berevolusi dari sistem komunal menuju sistem individual yang didorong oleh proses pembangunan dan juga terbatasnya tanah karena meningkatnya jumlah penduduk. Lihat Garret Harding, *The Tragedy of The Common Science*, 1968, hal 1243 - 1248.

⁵⁸ Pengertian konflik dan sengketa dikemukakan Maria S.W.Sumardjono: (1) Konflik (*latent conflict*) diindikasikan oleh adanya masalah yang timbul ke permukaan, ada pihak-pihak yang terlibat di mana mereka belum berhadapan langsung; (2) Sengketa (*manifest conflict*) diindikasikan oleh adanya pihak-pihak yang sudah teridentifikasi, yang berhadapan langsung dalam suatu sengketa, di mana sengketa sedang berlangsung atau berkelanjutan, dan tidak dicapai jalan keluar yang memuaskan kedua pihak. Secara umum, sengketa selalu diawali dengan adanya konflik. Lihat Maria S.W.Sumardjono, *Penyelesaian Konflik/Sengketa Pertanahan*, Presentasi dalam RDPU Komisi II DPR-RI, Jakarta, Februari, 2012, hal.3-4.

(KPA)⁵⁹ dalam Laporan Akhir Tahunan 2013 mencatat bahwa selama 5 (lima) tahun terakhir (2009-2013) telah terjadi peningkatan konflik tanah, di mana persentase terbesarnya terjadi di areal perkebunan.⁶⁰

Sekalipun terkendala oleh banyaknya kepentingan di balik pengaturan tanah, disparitas dalam struktur penguasaan tanah yang menciptakan “ketuna-kismaan” atau *landlessness* bagi petani gurem dan buruh tani sebagai kelompok marginal harus diatasi, di antaranya melalui penyelesaian sengketa yang dilakukan secara komprehensif. Penyelesaian yang dimaksudkan tersebut harus mempertimbangkan berbagai aspek, seperti sejarah sengketa itu sendiri, pihak-pihak yang terlibat, dan unsur-unsur lain di luar hukum, sebagai suatu keutamaan.⁶¹

Agar dapat diperoleh pemahaman yang ekstensif tentang penyelesaian sengketa hak atas tanah yang dihadapi oleh petani gurem dan buruh tani sebagai kelompok marginal maka permasalahan utama yang dikaji di sini adalah “Bagaimana akses terhadap keadilan bagi kelompok marginal dalam penyelesaian sengketa tanah?” Beberapa pertanyaan penelitian yang diajukan untuk menjawab permasalahan utama tersebut adalah sebagai berikut:

1. Apa landasan hukum dan asas-asas yang menjadi dasar bagi kelompok marginal untuk memperoleh akses terhadap keadilan dalam penyelesaian sengketa tanah?
2. Bagaimana akses kelompok marginal terhadap keadilan dalam penyelesaian sengketa tanah diberikan secara formal?

⁵⁹ Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) adalah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang beranggotakan organisasi petani, organisasi masyarakat adat, organisasi nelayan, organisasi perempuan, individu, dan akademisi yang memperjuangkan dijalkannya Pembaruan Agraria Sejati (*Genuine Agrarian Reform*) di [Indonesia](#). KPA didirikan pada tanggal [24 September 1995](#). Di tingkat global, KPA tergabung dalam ILC (*International Land Coalition*) dan menjadi dewan anggota. Lihat <http://www.kpa.or.id/?lang=en>, 14 Maret 2012.

⁶⁰KPA menggunakan pengertian konflik sebagaimana yang dipakai oleh BPN. Dijelaskan dalam laporan tersebut bahwa jumlah konflik di tahun 2013 meningkat sebesar 314% atau 3 (tiga) kali lipat dibandingkan tahun 2009. Sementara itu peningkatan lainnya adalah pada luasan areal konflik yaitu sebesar 861% dan jumlah kepala keluarga yang terlibat dalam konflik sebesar 1.744%. Selain itu ditemukan pula bahwa konflik di areal perkebunan pada tahun 2010, 2011, 2012 dan 2013 adalah yang terbesar, dengan persentase sbb: 42%, 60%, 45% dan 49%. Selain persoalan perizinan yang ditengerai sarat dengan manipulasi, masalah lain yang memicu sengketa di areal perkebunan adalah merupakan warisan persoalan sejak masa kolonial yang tidak juga dapat diselesaikan dan kemitraan perusahaan perkebunan dan masyarakat sekitarnya dengan pola inti plasma di mana pembagian keuntungannya dirasikan berat sebelah. Lihat http://www.kpa.or.id/wp-content/uploads/2011/11/Laporan-Akhir-Tahun-2013-KPA_final-release-19-Des.pdf

⁶¹ Setiap sengketa seringkali mempunyai spesifikasi sendiri sehingga membawa konsekuensi pada cara penyelesaiannya yang spesifik pula. Persoalan sengketa perkebunan tidak dapat semata-mata diselesaikan melalui hukum, kecuali sengketa biasa (tradisional) misalnya warisan, hibah, dan sebagainya. Lihat Achmad Sodiki, *Putusan Mahkamah Konstitusi yang Berkenaan dengan Sumber Agraria*, Makalah dalam Seminar dan Lokakarya “Sengketa Agraria: Mencari Solusi yang Berkeadilan dan Mensejahterakan Rakyat Kecil”, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Mei 2012, hal. 1.

3. Bagaimana penyelesaian sengketa tanah untuk mengakomodasi akses kelompok marginal terhadap keadilan dilakukan secara non-formal?

B. Metode Penelitian

Penelitian pertanahan di negara berkembang seperti Indonesia pada umumnya bersifat interdisiplin. Hal ini disebabkan oleh fungsi tanah yang beragam. Dengan demikian masalah pertanahan tidak dapat hanya dikaji dari satu sisi saja melainkan membutuhkan bantuan berbagai disiplin ilmu lainnya, yaitu dengan menggunakan kajian sosio-legal (*socio-legal studies*).

Oleh karena persoalan penyelesaian sengketa tanah yang menjadi fokus studi ini tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial-budaya masyarakatnya maka metode yang dipergunakan di sini adalah bersifat sosio-legal. Selain mempergunakan pendekatan dalam ilmu hukum yang berkarakter normatif⁶², metode ini juga memanfaatkan pendekatan dari ilmu-ilmu sosial yang memiliki karakter empiris⁶³.

C. Pembahasan

⁶² Studi normatif-tekstual yang dilakukan di sini adalah melalui inventarisasi bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, yang berupa ketentuan hukum tanah secara umum dan sengketa pertanahan secara khusus, baik perundang-undangan, putusan pengadilan, yurisprudensi maupun kebijakan di bidang pertanahan lainnya dan juga doktrin-doktrin pertanahan yang ada. Material hukum dari bahan-bahan hukum primer meliputi undang-undang, aturan-aturan hukum lainnya yang berlaku di masyarakat, yurisprudensi, putusan-putusan hakim. Bahan-hukum primer di sini adalah TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam serta ketentuan hukum yang menjadi dasar Hukum Tanah Nasional yakni Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960. Bahan hukum primer lainnya yang dikaji di antaranya adalah UU 18/2004 tentang Perkebunan, UU 56/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian berikut peraturan pelaksanaannya (PP 224/1961), PP 40/1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah serta beberapa bahan hukum primer lainnya yang relevan dengan topik studi ini. Selain itu, bahan hukum sekunder yang dikumpulkan adalah berupa ajaran-ajaran hukum khususnya tentang pertanahan di Indonesia yang diperoleh dari buku-buku teks, jurnal-jurnal, dan pendapat dari para sarjana. Sedangkan bahan hukum tersier yang dimaksudkan sebagai pemberi petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder meliputi kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya. Setelah kegiatan inventarisasi bahan hukum maka selanjutnya dilakukan sistematisasi atas bahan-bahan yang telah dikumpulkan. Analisa data yang dilakukan dalam tahap ini adalah untuk memberikan pemahaman terkait akses kelompok marginal dalam penyelesaian sengketa.

⁶³ Studi empiris-sosiologis melalui kasus-kasus sengketa tanah dilakukan dengan mempergunakan pendekatan kualitatif. Untuk itu dimanfaatkan metode pengamatan (*observasi*), wawancara secara mendalam dan diskusi dalam kelompok dengan bantuan instrumen pedoman wawancara dan pedoman diskusi. Studi kasus dipergunakan untuk membantu memberikan pemahaman tentang keberlakuan hukum sehari-hari dan bagaimana hubungan hukum dengan konteks kemasyarakatan. Kasus yang distudi adalah sengketa tanah di areal perkebunan di Kabupaten batang, dalam hal ini sengketa antara masyarakat setempat dengan PT. Pagilaran, PT. Tratak, PT. Segayung dan PT. Simbangjati Bahagia.

I. Landasan Hukum dan Asas-asas yang Menjadi Dasar Bagi Kelompok Marginal Untuk Memperoleh Akses Terhadap Keadilan dalam Penyelesaian Sengketa Tanah

Secara yuridis formal landasan hukum diakomodasikannya akses keadilan bagi kelompok marginal dalam penyelesaian sengketa tanah dapat ditemukan dalam:

1. Pasal 33 ayat 3 UUD 1945;
2. TAP IX/MPR/2001 ttg Pembaruan Agraria dan Pengelolaan SDA dan TAP V/MPR/2003 ttg Saran Kepada Presiden dan DPR bagi Pelaksanaan Reformasi Agraria yang mengamanatkan penyelesaian konflik-konflik berkenaan dengan sumber daya agraria (termasuk di dalamnya tanah) secara proporsional dan adil.
3. UU 5/1960 ttg Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA 1960) sebagai dasar Hukum Tanah Nasional (HTN), dengan filosofi yang mendasarinya, yaitu:
 - a. *Falsafah Pancasila*: (1) Dasar Ketuhanan YME (Pasal 1 ayat 2, Pasal 14 dan Pasal 49); (2) Dasar Kemanusiaan yang Adil dan Beradab: a. Secara umum (Pasal 10, Pasal 11 ayat 1, Penjelasan Umum II Angka 7; b. Secara khusus (perspektif kolektif → Pasal 1 ayat 1, Pasal 2 ayat 1; perspektif individual → Pasal 2 ayat 2, Pasal 4 ayat 1 dan 2, Pasal 16); (3) Dasar Persatuan Indonesia (Pasal 1 ayat 1, Pasal 9 ayat 1); (4) Dasar Demokrasi (Pasal 9 ayat 2, Pasal 11, Pasal 15, Pasal 26 ayat 1); (5) Dasar Keadilan (Pasal 7, Pasal 10, Pasal 11 ayat 2, Pasal 13 dan Penjelasan Pasal 13 ayat 4, Pasal 15, Pasal 17, Pasal 53, Penjelasan Umum II Angka 4)
 - b. *Falsafah Hukum Adat* (Konsiderans Berpendapat, Pasal 5 dan Penjelasmannya, Pasal 16, Pasal 56, Pasal 58)
 - c. Konsepsi *komunalistik religius* sebagai penjabaran dari Pancasila dan politik pertanahan nasional yang dituangkan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945;

Dari pemahaman atas landasan hukum tersebut dapat dinyatakan bahwa asas-asas yang digunakan untuk mengakomodasi akses terhadap keadilan bagi kelompok marginal dalam penyelesaian sengketa tanah adalah:

- a. *Asas keadilan dalam penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan pemeliharaan tanah.*
- b. *Asas kesejahteraan rakyat ;*
- c. *Asas optimalisasi partisipasi rakyat;*
- d. *Asas fungsi sosial.*
- e. *Asas keseimbangan hak dan kewajiban.*

II. Akses Terhadap Keadilan Bagi Kelompok Marginal dalam Penyelesaian Sengketa Secara Formal

A. Penyelesaian Sengketa Tanah Secara Formal

1. Dengan menggunakan mekanisme litigasi yaitu melalui Pengadilan Umum (untuk sengketa perdata di mana berlaku ketentuan-ketentuan perdata seperti KUHPerdata dan UUPA 1960) atau Pengadilan Tata Usaha Negara (untuk sengketa administrasi pertanahan) sebagaimana diatur dalam UU 5/1986 jo UU 9/2004 jo UU 51/2009;
2. Melalui penertiban administrasi pertanahan;
3. Melalui regulasi

B. Akomodasi Terhadap Akses Keadilan bagi Kelompok Marginal dalam Penyelesaian Sengketa Secara Formal

1. Untuk memanfaatkan cara-cara litigasi diperlukan adanya pendampingan dari aktor yang mampu memahami persoalan ketidakadilan yang dialami kelompok marginal selain juga memiliki kapasitas untuk merumuskan persoalan ketidakadilan tersebut ke dalam kerangka hukum yang ada. Hal tersebut diperlukan karena pengalaman ketidakadilan yang dimiliki kelompok marginal tidak dengan mudah dapat diungkapkan. Pengalaman yang merugikan itu seringkali dipandang sebagai sesuatu yang “sudah semestinya”. Selain itu kurangnya kesadaran akan hak-hak yang mereka punyai dan minimnya pengetahuan hukum yang dimiliki oleh kelompok marginal membuat persoalan ketidakadilan ditekan dan tidak dinyatakan, apalagi diproses. Pada umumnya kelompok marginal masih enggan untuk menggunakan cara-cara litigasi karena selain biayanya mahal, waktu yang dibutuhkan juga lama. Selain itu solusi yang didapatkan sering tidak memuaskan harapan mereka;
- 2.a Permasalahan administrasi pertanahan muncul karena kesalahan penetapan pemberian hak/ijin dan pendaftaran tanah. Karenanya, jika ditemukan cacat administratif dalam pemberian hak/ijin dan pendaftaran tanah seperti itu perlu dilakukan koreksi administratif oleh instansi pemberi hak/ijin dan pendaftaran tanah. Apabila kekeliruan tersebut terlanjur menjadi sengketa maka instansi pemberi hak/ijin dan pendaftaran tanah harus memfasilitasi upaya musyawarah, sebelum dilanjutkan ke pengadilan;

- b. Sementara itu pensertipikatan yang menjadi bagian dari upaya penertiban administrasi pertanahan ternyata tidak secara serta merta mengentaskan kelompok marginal dari perangkap kemiskinan. Akses mereka kepada modal pinjaman dari bank tetap sulit karena tanah yang disertipikatkan luasannya sempit. Sebagai akibatnya tanah yang sempit itu dijual dan sertifikat tanah berpindah-tangan untuk membayar hutang dari pemiliknya.
- 3.a Regulasi yang dibuat untuk menangani konflik di masyarakat telah diatur dalam UU 7/2012 ttg Penanganan Konflik Sosial. Namun UU tersebut hanya mengatur konflik horisontal, sementara konflik vertikal yang juga sering muncul diabaikan.
- 3.b Dalam konteks sengketa tanah di areal perkebunan yang dipicu oleh konflik struktural diperlukan regulasi-regulasi yang mengutamakan pemberian kompensasi secara layak dan adil (seperti yang telah diatur dalam UU 5/1960 UU 2/2012, PP 39/1973 dan Keppres 55/1993). Selain itu diperlukan regulasi-regulasi yang mengatur pembukaan akses yang dapat meningkatkan kapasitas kelompok marginal agar nantinya mereka mampu untuk memperjuangkan hak/keadilan sendiri tanpa intervensi.

III. Akses Terhadap Keadilan Bagi Kelompok Marginal dalam Penyelesaian Sengketa Secara Non-Formal

Penyelesaian sengketa secara non-formal biasanya dilakukan melalui musyawarah dengan difasilitasi oleh mediator sebagai salah satu bentuk alternatif penyelesaian sengketa (APS/ADR). Penyelesaian seperti ini dipilih karena lebih cepat, lebih mudah dan lebih murah. Selain itu penyelesaian tersebut dianggap sesuai dengan semangat kerukunan masyarakat yang ingin menciptakan keseimbangan dan keharmonisan di dalam kehidupan bersama mereka sebagaimana didukung oleh realitas kehidupan di desa yang relatif masih saling tergantung. Ke"tidak-mengerti"an akan aturan-aturan hukum formal dan ke"tidak-percayaan" kepada aparat juga menjadi salah satu alasan mengapa kelompok marginal lebih memilih mekanisme non-formal untuk menyelesaikan sengketa tanah yang mereka hadapi.

Hingga sekarang sebenarnya belum ada peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit memberikan dasar hukum penerapan APS/ADR. Selama ini alasan yang dijadikan dasar untuk melakukan APS/ADR adalah Pasal 103 HIR yaitu bahwa hakim selalu mengusulkan penyelesaian secara damai oleh para pihak, dan Keppres 55/1993 berikut

peraturan pelaksanaannya yaitu Permeneg Agraria/KaBPN 1/1994 yang mengatur tata cara melakukan musyawarah dengan cukup rinci.

Terkait akses terhadap keadilan bagi kelompok marginal dalam penyelesaian sengketa non-formal seperti APS/ADR, dapat dinyatakan:

- A. Peran serta dari berbagai pihak, di luar pihak yang bersengketa, seperti pemerintah daerah, DPRD, pimpinan informal/ketua-ketua masyarakat melalui forum dialog sering dipergunakan. Namun demikian ada kecenderungan pemilik kekuasaan di tingkat lokal mengendalikan/mendominasi proses penyelesaian sengketa. Sebagai akibatnya kesepakatan yang dicapai dalam forum dapat saja dibatalkan dan dinyatakan sebagai bias serta tidak sesuai dengan kepentingan mereka yang marginal;
- B. Beberapa forum dialog yang berhasil dilakukan adalah dengan mempertimbangkan beberapa hal berikut:
 1. Forum-forum dialog harus disepakati, tidak hanya bentuk forumnya namun juga aturan pembicaraan yang akan dilakukan. Kesepakatan itu terjadi setelah sebelumnya dilakukan pendekatan kepada pihak-pihak yang bersengketa secara terpisah untuk memperoleh informasi yang mendalam terkait akar sengketa dan menggali kemungkinan-kemungkinan damai yang bisa ditawarkan berikut respons alternatif jika ternyata tawaran itu tidak disetujui;
 2. Proses penyelesaian harus diupayakan bersama sehingga kemungkinan terjadinya dominasi oleh elit dengan menghasilkan “kesepakatan semu” dapat diperkecil. Proses penyelesaian sengketa secara partisipatif ini seyogyanya menghilangkan perbedaan kekuasaan, melindungi pihak yang lemah dan menjauhkan politik lokal. Sehingga untuk itu diperlukan mediator pihak ketiga yang benar-benar memiliki legitimasi dan mempunyai *concern* terhadap kelompok marginal.
- C. Mekanisme penyelesaian sengketa alternatif yang mempertimbangkan faktor lokal, seperti norma lokal dan kepentingan lokal, seringkali melibatkan pula norma dan kepentingan lembaga yang lebih luas sebagai dampak dari heterogenitas penduduk dan mobilitas mereka. Dengan demikian pembuatan keputusan lokal tidak secara langsung dapat memberikan resolusi yang adil karena proses lokal juga dapat dipengaruhi oleh ketimpangan dalam relasi kuasa.

D. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

- 1.a Akses terhadap keadilan bagi kelompok marginal belum diakomodasi dengan baik dalam proses penyelesaian sengketa tanah walaupun dasar hukum dan asas-asas yang mendasarinya telah mengamanatkannya. Pengabaian akan akses tersebut telah menjauhkan kelompok marginal dari cita-cita keadilan yang diharapkan dan membuat mereka semakin rentan;
- 1.b Dalam penyelesaian sengketa tanah melalui jalur formal, akses kelompok marginal tergantung pada pendampingan dari aktor luar yang punya kemampuan untuk memahami persoalan ketidakadilan yang dialami kelompok marginal selain memiliki akses informasi dan jejaring yang luas dengan lembaga bantuan hukum. Terkait administrasi pertanahan, penyelesaian perselisihannya harus dilakukan dengan cermat dan bertanggung-jawab berlandaskan asas-asas penyelesaian sengketa yang telah diamanatkan. Untuk pemberian sertipikat, sebagai bagian dari penertiban administrasi pertanahan, masih belum dapat dimanfaatkan untuk membuka akses kelompok marginal akan permodalan. Sementara itu di bidang regulasi, aturan-aturan yang mengatur tentang penanganan konflik dan/atau sengketa belum komprehensif sehingga dapat disalahtafsirkan;
- 1.c Penyelesaian sengketa melalui jalur non-formal tidak menjamin absennya penyalahgunaan kekuasaan, seperti kecenderungan elit desa mendominasi upaya penyelesaian sengketa sehingga kesepakatan yang dihasilkannya sering bersifat semu. Oleh karenanya proses penyelesaian sengketa tanah melalui mekanisme non formal harus diupayakan bersama-sama dengan mengedepankan kepentingan kelompok marginal. Proses dialog yang dinamis sangat diperlukan di sini sehingga mediator menjadi sangat berperan. Ia harus mampu menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat, sesuai dengan kondisi sosial-budayanya.

2. Saran

- 2.a Penyelesaian sengketa tanah dengan menggunakan mekanisme formal maupun non-formal ternyata belum cukup menekan sengketa tanah untuk bereskalasi. Oleh

karenanya perlu dibuka saluran keluhan dan konsultasi warga sebelum terjadi konflik. Mekanisme penyampaian keluhan dan konsultasi warga tersebut diawali dari tingkat desa ke tingkat kabupaten. Hal tersebut dimungkinkan dengan adanya otonomi daerah di mana pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan konflik. Upaya untuk menyelesaikan sengketa dengan mekanisme ini perlu melibatkan peran serta semua pihak yang berkompeten, di mana pemerintah daerah dapat saja berperan sebagai mediator yang independen atau dapat pula menunjuk mediator lain. Pihak yang berperan sebagai mediator harus benar-benar netral dan dapat diterima oleh masing-masing pihak, dapat dipercaya, *credible*, dan memiliki kapasitas mediasi yang baik, selain juga memahami aspek sosio-budaya masyarakat setempat;

- 2.b Di tengah keterbatasan hukum untuk dapat memberikan keadilan maka kualitas dan kebijakan sumberdaya manusia di lingkungan pengadilan harus ditingkatkan. Pengadilan harus mampu melakukan inovasi dengan memberikan penafsiran baru jika hal tersebut dianggap perlu untuk dilakukan demi kesejahteraan rakyat. Dalam merespons dinamika di masyarakat sudah waktunya dipersiapkan hakim-hakim yang mendalami satu bidang spesialis, selain sebagai seorang hakim generalis, melalui pendidikan lanjutan, pelatihan-pelatihan, guna pengembangan analisa atas kasus-kasus yang muncul, seperti di bidang pertanahan. Selain itu perlu disusun regulasi yang mengatur pembukaan akses yang dapat meningkatkan kapasitas kelompok marginal agar nantinya mereka mampu untuk memperjuangkan hak/keadilan sendiri tanpa intervensi.
- 2.c Jalur alternatif hukum non formal perlu diperkuat agar kebutuhan masyarakat atas lembaga penyelesaian sengketa dapat dipenuhi. Penguatan area hukum non formal ini harus diletakkan dalam konteks sebagai alternatif keadilan bagi masyarakat. Dengan adanya mekanisme alternatif ini maka secara sistemik akan terjadi kompetisi yang sehat antara berbagai pilihan mekanisme hukum.

E. Daftar Pustaka

Achmad Sodiki, *Putusan Mahkamah Konstitusi yang Berkenaan dengan Sumber Agraria*, Makalah dalam Seminar dan Lokakarya “Sengketa Agraria: Mencari Solusi yang

Berkeadilan dan Mensejahterakan Rakyat Kecil”, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Mei 2012

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2008.

Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2007.

Garret Harding, *The Tragedy of The Common Science*, 1968, hal 1243 - 1248.

Maria S.W.Sumardjono, *Penyelesaian Konflik/Sengketa Pertanahan*, Presentasi dalam RDPU Komisi II DPR-RI, Jakarta, Februari, 2012

Patrick McAuslan, *Only the Name of the Country Changes: The Diaspora of "European" Land Law*, 2003

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982

<http://www.kpa.or.id/?lang=en> ,14 Maret 2012.

http://www.kpa.or.id/wp-content/uploads/2011/11/Laporan-Akhir-Tahun-2013-KPA_final-release-19-Des.pdf