

# STRATEGI MENGELOLA KONFLIK PERTANAHAN

Oleh: Sarjita \*

## Intisari

*Tahapan yang harus dilewati dalam menyelesaikan konflik pertanahan adalah mengenali pihak-pihak yang berkonflik, objek konflik, menemukan atau mengetahui kemauan/ dari subjek, menemukan pokok permasalahan konflik yang bersangkutan, mencari aturan hukum atau peraturan perundang-undangan yang terkait, menemukan alternatif institusi penyelesaian konflik yang akan digunakan, serta mengambil keputusan yang tepat dan diterima oleh para pihak. Konflik ada di masyarakat dan senantiasa melekat dalam diri setiap masyarakat. Oleh karena itu dimana ada masyarakat, maka akan ada potensi untuk munculnya konflik, sedangkan yang dapat dilakukan manusia hanyalah mengatur dan mengendalikan konflik agar tidak terjadi dalam bentuk berbagai kekuatan yang akhirnya terakumulasi dalam bentuk kekerasan (violence). Hal ini terjadi dikarenakan penyelesaian konflik pertanahan hanya menggunakan pendekatan "paradigma hukum" dan mengabaikan "paradigma moral". Tulisan ini menganalisis strategis yang diperlukan dalam menyelesaikan konflik pertanahan.*

## I. Pendahuluan

Konflik<sup>1</sup> (sengketa) tanah, merupakan persoalan yang bersifat klasik, dan selalu ada di mana-mana. Oleh karena itu, konflik yang berhubungan dengan tanah senantiasa berlangsung secara terus-menerus, karena setiap orang memiliki kepentingan yang berkaitan dengan tanah.

Perkembangan konflik/sengketa tanah, baik secara kualitas maupun kuantitas selalu mengalami peningkatan, sedangkan faktor penyebab utama munculnya konflik tanah adalah luas tanah yang tetap, sementara jumlah penduduk yang memerlukan tanah (manusia) untuk memenuhi kebutuhannya selalu bertambah terus.

Pada awal ketika masyarakat itu belum berkembang sangat kompleks atau konflik tanah masih dalam komunitas tertentu, misalnya di desa atau suatu suku tertentu, konflik tanah tersebut masih dapat diselesaikan oleh anggota (warga) bersama tokoh-tokoh yang disegani dalam komunitas masyarakat yang bersangkutan. Jika konflik tanah tersebut belum menemukan titik terang penyelesaian masalahnya, maka konflik tersebut akan berkembang dan meluas menjadi permasalahan yang bersifat krusial. Bahkan perselisihan atau konflik tanah tersebut akhirnya meluas atau memuncak menjadi perselisihan antara suku yang satu dengan suku yang lain, namun akhirnya mereka dapat mengatur dan

---

\* S.H., M. Hum., Staf Pengajar STPN Yogyakarta

<sup>1</sup> Konflik, dalam Bahasa Inggris: *conflict* atau *dispute* yang berarti perselisihan, pertentangan, percekocokan atau ketidaksesuaian tentang sesuatu yang terjadi antara dua orang atau lebih. Lihat Joni Emirzon, 2001. *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, Arbitrase*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 19.

menyelesaikan dengan cara khasnya sendiri, sesuai dengan pranata (hukum) adat yang telah disepakati.

Selanjutnya ketika masyarakat itu berkembang, konflik/sengketa tanah menjadi tidak sederhana, bahkan kompleksitas persoalan tanah sama dengan kompleksitas kehidupan negara dalam lingkup yang kecil. Konflik tanah yang semula dapat diselesaikan oleh komunitas masyarakat yang bersangkutan melalui pranata (hukum) adat, saat ini telah melibatkan beberapa komponen yang memiliki kepentingan yang berbeda yaitu kepentingan antar pemilik tanah yang bersangkutan, kepentingan pemilik modal, dan kepentingan negara (pemerintah), sehingga penyelesaian konflik tanah harus bergeser dari semula melalui lembaga pranata adat (musyawarah), karena tidak menemukan cara penyelesaian yang memuaskan kedua belah pihak, akhirnya penyelesaian tersebut menggunakan lembaga atau institusi Negara, yaitu Peradilan<sup>2</sup> Umum (Pengadilan<sup>3</sup> Negeri) dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

H. Muchsin<sup>4</sup> menyebutkan, bahwa dari seluruh konflik sumber daya agraria (tanah) yang sudah menjadi sengketa di peradilan dan diajukan penyelesaiannya di tingkat kasasi, selama tahun 2001 dari 4.048 perkara kasasi perdata, sekitar 51,04% atau sebanyak 2.066 kasus adalah masalah sengketa pertanahan, sedangkan kasus yang lainnya sebanyak 48,9% atau 1982 kasus.

Penyelesaian konflik tanah melalui lembaga peradilan tersebut, akhirnya mencuat ketika masyarakat selaku pemegang hak atau selaku pemilik tanah merasa bahwa harkat dan martabatnya tidak dihargai atau dikesampingkan, dan tidak diperlakukan sebagaimana mestinya. Mereka merasa sejak awal tidak dilibatkan oleh pemilik modal atau pemerintah dalam mengambil

keputusan yang berhubungan dengan kepemilikan tanahnya.

Di samping itu, konflik/sengketa tanah juga merupakan akumulasi konflik kepentingan antara pemilik tanah (perseorangan, badan hukum swasta, masyarakat hukum adat, pemerintah) dengan perseorangan atau badan hukum swasta lainnya, antara perseorangan atau badan hukum swasta dengan badan hukum publik (pemerintah), yang pada akhirnya semua konflik tanah itu akan bermuara ke lembaga peradilan, apabila penyelesaian secara musyawarah tidak tercapai kesepakatan di antara para pihak yang bersengketa.

Selanjutnya, apabila Saudara dihadapkan pada suatu pilihan, yaitu *manakah yang lebih baik*: Masyarakat yang "*seolah-olah*" stabil, aman, bebas konflik, dan harmonis karena represi dan campur tangan pemerintah yang begitu besar, *ataukah* masyarakat yang dinamis, dengan aneka-ragam perbedaan dan konfliknya, tetapi kepada mereka disediakan kanal-kanal dan mekanisme sosial yang dikelola dengan baik untuk menyalurkan potensi konflik yang mungkin meletup di antara mereka?

Tentunya, untuk menentukan pilihan tersebut di atas tidaklah mudah, apabila tidak dibekali dengan pengetahuan atau pemahaman yang mendasar bagaimana cara mengelola konflik. Seorang penguasa, yang kurang arif dan bijak tentunya akan memilih alternatif yang pertama, dengan berbagai pertimbangan demi kelanggengan kekuasaannya. Sementara seorang penguasa yang memiliki latar belakang yang luas tentang kemasyarakatan, dan selalu menguatamakan kearifan dalam mengambil keputusan akan memilih alternatif yang kedua, sebagai pilihan yang terbaik. Alasannya, konflik adalah sesuatu yang niscaya ada dalam inter-

<sup>2</sup> Peradilan menunjuk kepada proses, tata cara, prosedur mengadili. Lihat Satjipto Rahardjo, 1991. *Ilmu Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 181.

<sup>3</sup> Pengadilan merupakan salah satu lembaga dalam proses mengadili, karena masih ada lembaga lain yang terlibat dalam proses mengadili, yaitu Kejaksaan, Advokat., *Op. cit.*, hlm. 181.

<sup>4</sup> H. Muchsin. "*Konflik Sumber Daya Agraria Dan Upaya Penegakan Hukumnya.*" (*Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pembaruan Agraria*, Yogyakarta, 16 Juli 2002, hlm. 4.

aksi dan dinamika kehidupan masyarakat. Tidak ada satu pun bentuknya, dan berapa pun intensitasnya. Bahkan, masyarakat desa yang jika dilihat dari luar tampak seperti aman, tenang dan damai, di dalamnya menyimpan magma konflik yang luar biasa besar. Oleh karena, keanekaragaman masyarakat Indonesia mengandung potensi konflik yang sangat besar dan harus diterima sebagai realitas. Ingat, bahwa Negara Indonesia merupakan sebuah negara yang *multi-etnis* dan *multibudaya*, bahkan *multipartai*. Meniadakan konflik sama saja dengan bersikap *ahistoris*, *menafikan*, *menegasikan hakikat perbedaan dan keragaman masyarakat (budaya) itu sendiri* (Lihat Pasal 4 huruf j Tap MPRRI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam).

Konsep, bahwa Setiap masyarakat mengandung konflik-konflik di dalam dirinya, atau dengan perkataan lain, konflik adalah merupakan gejala yang melekat di dalam masyarakat, telah lama menjadi keyakinan/anggapan dari pandangan *Penganut Teori Pendekatan Konflik*.<sup>5</sup> Penganut teori ini berkeyakinan bahwa konflik adalah merupakan gejala kemasyarakatan yang akan senantiasa melekat di dalam kehidupan setiap masyarakat, dan oleh karenanya tidak mungkin dlenyapkan. Upaya yang dapat dilakukan hanyalah mengendalikan agar konflik yang terjadi di antara kekuatan sosial yang saling berlawanan tidak akan terwujud di dalam bentuk kekerasan (*violence*).

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka prioritas utama yang harus segera digarap adalah bagaimana menemukan cara atau teknik dan strategi yang efektif dan akhirnya menerapkan hal tersebut untuk mengelola konflik/sengketa. Sejarah telah membuktikan bahwa penyelesaian konflik di masa lalu, baik itu konflik/sengketa antara masyarakat versus pemerintah, konflik antar etnis, baik yang menimbulkan kekerasan atau tidak, menunjukkan bahwa konflik tidak dapat diselesaikan dengan senapan (kasus

Waduk Nipah), atau represi pemerintah (kasus Kedung Ombo, Kasus Tanah Hak Ulayat Suku Ohee dan lain sebagainya). Bahkan sampai dengan Pemerintah telah menggunakan cara-cara yang bersifat pasif, acuh tak acuh, menghindarinya, dengan menyatakan bahwa tidak pernah terjadi konflik, merupakan pencerminan sikap yang kurang terpuji dan tidak manusiawi. Apabila tradisi sebagaimana disebutkan di atas, bahkan sedikit banyak masih ada yang sedang, dan akan berlangsung, sejarahlah yang akan membuktikan. Jika diambil hikmah positifnya, tidak semua konflik selalu mengandung makna yang disfungsional. Konflik/sengketa dapat menjadi wahana untuk mendorong terjadinya suatu perubahan menuju pada suatu kondisi yang lebih baik.

Penyelesaian konflik atau sengketa yang bersifat "semu" sebagaimana tersebut di atas, suatu saat mungkin intensitas konflik dapat diturunkan dengan cepat, pihak-pihak yang bersengketa dipaksa untuk membangun konsensus di bawah "tekanan/ancaman". Namun, konsensus yang dibangun atau dihasilkan biasanya tidak akab berumur panjang. Model penyelesaian konflik seperti yang dicontohkan di atas, hanya bersifat "membenamkan" konflik laten ke bawah permukaan, sedangkan akar konflik atau sengketa yang sebenarnya tidak pernah mati atau terselesaikan dengan baik. Akar permasalahan yang tidak diselesaikan secara tuntas tersebut, di kemudian hari akan meradang, menjalar untuk suatu ketika meletup dalam ledakan yang eskalasinya sering kali tidak terduga dan lebih hebat dari sebelumnya.

Dengan demikian, yang penting adalah bagaimana mencegah atau mencari cara-cara yang efektif untuk mengelola konflik atau sengketa, dan bukan membenamkannya suatu konflik/sengketa tersebut, tanpa menyelesaikan akar permasalahannya. Oleh karena itu, penyelesaian konflik secara konfrontatif dan sepihak, seperti aksi sosial politik, demonstrasi, sabotase atau

<sup>5</sup> Nasikun, 2003. *Sistem Sosial Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. Cet. 12. hlm. 16. 21-22.

melalui ancaman, bahkan pendudukan obyek sengketa dengan cara kekerasan, serta penyelesaian melalui peradilan supaya dihindarkan, apabila masih memungkinkan penggunaan cara penyelesaian secara musyawarah untuk mufakat (*kooperatif-partisipasif: tawar-menawar, negosiasi/perundingan dengan atau tanpa mediasi dan perwasitan/arbitrase*).

Berangkat dari pengalaman empiris tersebut di atas, maka kemampuan/profesionalisme seorang juru runding, mediator, arbitrator dalam penyelesaian konflik/sengketa pertanahan sangatlah diperlukan keberadaannya. Peran seorang juru runding, mediator, atau arbitrator untuk mendorong para pihak yang bersengketa mengangkat akar permasalahan ke permukaan, kemudian memfasilitasi para pihak agar berdebat dan beradu argumentasi dalam sebuah forum yang bebas dari tekanan, menyadarkan akan kekurangan dan kelemahannya merupakan tanggung jawab moral yang wajib dilakukan mediator.

## II. Pengertian Konflik dan Sengketa

Untuk memperoleh pemahaman secara menyeluruh segala sesuatu yang berkaitan dengan konflik atau sengketa pertanahan, apa persamaan dan perbedaannya antara istilah “konflik” dengan “sengketa”, konflik agraria dengan konflik pertanahan, sengketa pertanahan dan sengketa agraria, serta penggunaan istilah tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

### 1. Pengertian konflik dan sengketa.

Istilah konflik berasal dari kata bahasa Inggris *conflict* dan *dispute* yang berarti perselisihan atau percecokan, atau pertentangan.<sup>6</sup> Dengan kata lain konflik merupakan situasi atau kondisi adanya pertentangan atau ketidaksesuaian antara para pihak yang akan dan sedang meng-

adakan hubungan atau kerja sama. Pada umumnya konflik akan terjadi di mana saja sepanjang terjadi interaksi atau hubungan antara sesama manusia, baik antara individu dengan individu maupun kelompok dengan kelompok dalam melakukan sesuatu. Selanjutnya menurut Rachmadi Usman,<sup>7</sup> disebutkan bahwa baik kata *conflict* dan *dispute* kedua-duanya mengandung pengertian tentang adanya perbedaan kepentingan di antara kedua pihak atau lebih, tetapi keduanya dapat dibedakan. Kosakata *conflict* sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia menjadi *konflik*, sedangkan kosakata *dispute* dapat diterjemahkan dengan kosakata *sengketa*. Lebih lanjut Beliau menegaskan, bahwa suatu konflik tidak akan berkembang menjadi sengketa, apabila pihak yang merasa dirugikan hanya memendam perasaan tidak puas atau keprihatinannya. Sebuah konflik akan berkembang menjadi sengketa bilamana pihak yang merasa dirugikan telah menyatakan rasa tidak puas atau keprihatinannya, baik secara langsung kepada pihak-pihak yang dianggap sebagai penyebab kerugian atau pihak lain. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa sengketa merupakan kelanjutan dari konflik, atau sebuah konflik akan berubah menjadi sengketa apabila tidak dapat diselesaikan.

### 2. Sengketa pertanahan.

Sebagaimana dikemukakan oleh Rusmadi Murad<sup>8</sup> adalah Perselisihan yang terjadi antara dua pihak atau lebih yang merasa atau dirugikan pihak-pihak tersebut untuk penggunaan dan penguasaan hak atas tanahnya, yang diselesaikan melalui musyawarah atau melalui pengadilan.

Pengertian lain mengenai sengketa pertanahan dirumuskan dalam Pasal 1 butir 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan, yaitu Perbedaan pendapat mengenai:

<sup>6</sup> Lihat Joni Emirzon, 2000. *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi dan Arbitrase)*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 19.

<sup>7</sup> Rachmadi Usman, 2003, *Pilihan Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 1.

<sup>8</sup> Rusmadi Murad, 1991. *Penyelesaian Sengketa Hukum Hak Atas Tanah*. Alumni, Bandung, hlm. 12.

- a. Keabsahan suatu hak;
- b. Pemberian hak atas tanah; dan
- c. Pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihan dan penerbitan tanda buktinya antara pihak-pihak yang berkepentingan maupun antara pihak-pihak yang berkepentingan dengan instansi Badan Pertanahan Nasional.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa Sengketa Pertanahan dapat diklasifikasikan berdasarkan substansi dan pihak-pihak/pelakunya serta cara penyelesaiannya.

Dilihat dari substansinya, maka sengketa pertanahan meliputi pokok persoalan yang berkaitan dengan: 1) peruntukkan dan/atau penggunaan serta penguasaan hak atas tanah; 2) keabsahan suatu hak atas tanah; 3) Prosedur pemberian hak atas tanah; dan 4) pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya. Kemudian jika dilihat dari pihak-pihak yang bersengketa, maka terdapat beberapa pihak, yaitu antara: 1) Perseorangan dengan perseorangan; 2) Perseorangan dengan Badan Hukum Swasta; 3) Badan Hukum Swasta dengan Badan Hukum Swasta; 4) Perseorangan dengan Badan Hukum Publik (Pemerintah/Pemerintah Daerah, BUMN/BUMD); 5) Badan Hukum Swasta dengan Badan Hukum Publik; 6) Badan Hukum Publik dengan Badan Hukum Publik; dan 7) Perseorangan dengan Badan Hukum Swasta maupun Badan Hukum Publik. Selanjutnya jika dilihat dari cara penyelesaiannya dapat dibedakan menjadi 2, yaitu penyelesaian melalui jalur non peradilan (Perundingan/musyawarah atau *negotiation*, *Konsiliasi/consultation*, *Mediasi/mediation*, *Arbitrase/arbitran*), dan jalur peradilan/Ligitasi.

Sebagai contoh mengenai sengketa/konflik pertanahan yang melibatkan berbagai pihak: konflik/sengketa tanah hak ulayat, penyebarannya hampir merata di seluruh luar Jawa dan Madura (di Papua, Kalimantan, dan Sumatra, Nusa

Tenggara Barat/Lombok, Sulawesi), konflik peruntukan penggunaan tanah (pemberian ijin lokasi, ijin perubahan penggunaan tanah (IPPT), ijin peralihan hak atas tanah, ijin membuka tanah), pembatalan hak atas tanah/sertipikat dan sekaligus merupakan konflik sumber daya agraria antara (Departemen Kehutanan dengan PT. Perkebunan, Departemen Kehutanan dengan Masyarakat Hukum Adat,<sup>9</sup> dan Departemen Transmigrasi/HPL (sekarang Departemen Kimpraswil) dengan Departemen Kehutanan/HPH, Departemen Kehutanan/HPH dengan Departemen Pertambangan dan Energi/Kuasa Pertambangan), dan konflik sumber daya alam (Masalah Penambangan Pasir Golongan C dengan Pelestarian Sumber Daya Air). Istilah konflik sumber daya agraria (Pasal 5 ayat (1) huruf d) dan konflik pemanfaatan sumber daya alam (Pasal 5 ayat (2) huruf e) dapat diketemukan dalam rumusan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tanggal 9 November 2001 tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

### 3. Konflik Hak Ulayat.

Ada kekhawatiran bahwa keberadaan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat akan semakin terancam dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah baik oleh perseorangan, badan hukum swasta maupun badan hukum publik. Secara tidak langsung akan semakin mendesak keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat yang keberadaannya dijamin oleh Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Pasal 3 UUPA menegaskan bahwa, pengakuan akan keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat, yaitu:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus

<sup>9</sup> San Afri Awang. 2003. *Politik Kehutanan Masyarakat*. CCSS bekerjasama dengan Kreasi Wacana Yogyakarta.

sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan Nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.”

Pasal 3 UUPA tersebut menegaskan bahwa, hak ulayat itu diakui dengan pembatasan tertentu, yakni mengenai keberadaan/eksistensi dan pelaksanaannya. Sehubungan dengan adanya pembatasan hak ulayat yang menyangkut eksistensi dan pelaksanaannya tersebut, sejak lahirnya UUPA sampai dengan masa Rezim Orde Baru ternyata tidak ada pejabaran khusus mengenai kriteria eksistensi hak ulayat dari ketentuan Pasal 3 UUPA itu. Sementara, UUPA sendiri tidak memberikan arahan tentang kriteria esistensi dan pelaksanaan hak ulayat ini.

Maria S.W. Sumardjono dan Nurhasan Ismail<sup>10</sup> menyatakan bahwa:

“...UUPA sendiri tidak memberikan arahan tentang kriteria eksistensi hak ulayat. Boleh jadi dalam pemikiran para pembentuk UUPA, keberadaan hak tersebut diserahkan kepada perjalanan waktu untuk mengujinya. Pengaturan yang tegas dikhawatirkan akan melanggengkan keberadaannya yang dapat mengarah pada disintegrasi bangsa Indonesia yang bertanah air satu”.

Kondisi sebagaimana disampaikan oleh Maria S.W. Sumardjono dan Nurhasan Ismail tersebut, dalam perkembangannya menimbulkan ketidakpastian hukum dalam memberikan tafsiran tentang kriteria eksistensi dan pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat. Akibatnya dalam pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat di berbagai daerah kabupaten/kota di Indonesia, menimbulkan konflik terbuka antara masyarakat hukum adat dengan pihak pemilik modal (badan

hukum swasta) maupun pemerintah. Sebagai contoh, munculnya konflik tanah antara warga Martoba dengan TNI-AD di Sumatera Utara, Hanoch Hebe Ohee dengan Pemerintah Daerah Tingkat I Provinsi Irian Jaya,<sup>11</sup> Kasus Suku Amumgme di Irian Jaya, Kasus Tanah Parbuluan di Sumatera Utara, dan Kasus Tanah Dayak Bentian di Kalimantan.

Berdasarkan hasil penelitian dan pengkajian yang lebih mendalam tentang berbagai konflik tanah di atas, di beberapa daerah di Indonesia masih banyak terdapat tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya. Sementara itu aturan yang dapat dijadikan pedoman untuk menyelesaikan konflik hak ulayat pada waktu itu belum tersedia. Pedoman baru tersedia pada tanggal 24 Juni 1999 dengan dikeluarkannya PMNA/Ka. BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Sebagai tindak lanjut dari PMNA/Ka. BPN Nomor 5 Tahun 1999 tersebut, pada tanggal 14 April 2000, Menteri Negara Agraria/Kepala BPN menerbitkan Instruksi Kepala BPN Nomor 2 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan PMNA/Ka. BPN Nomor 5 Tahun 1999. Upaya pemerintah dalam rangka menyelesaikan konflik hak ulayat tersebut, salah satunya dilaksanakan melalui Proyek Administrasi Pertanahan Tahun 2000, yaitu dengan ditetapkannya Nagari Tigo Jangko Kabupaten Tanah Datar Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Barat sebagai Pilot Proyek Identifikasi Tanah Ulayat. Petunjuk teknis pelaksanaan identifikasi tanah ulayat, pengukuran dan pemetaannya dituangkan dalam Surat Deputy Bidang Pengukuran dan Pendaftaran Tanah Badan Pertanahan Nasional Nomor 600-1999-D.IV tanggal 3 Juli 2000.

<sup>10</sup> Maria S.W. Sumardjono dan Nurhasan Ismail.. 1997. *Laporan Penelitian Studi Tentang Hukum Adat Pertanahan Di Irian Jaya*, Kerjasama FH UGM-BPN Yogyakarta, hlm. 1.

<sup>11</sup> Sarjita. 1995. *Perbedaan Persepsi Antara Masyarakat Hukum Adat dengan Fungsionaris Pemerintah Sebagai Salah Satu Faktor Timbulnya Sengketa Hukum Tanah Di PTUN*, PPLIH-FH UI Jakarta, hlm. 1.

### III. Bentuk-Bentuk Konflik/Sengketa

Bentuk-bentuk konflik perlu dikenali terlebih dahulu, karena pemahaman terhadap hal tersebut akan mempengaruhi cara pemecahan konflik. Menurut Ramlan Surbakti,<sup>12</sup> secara garis besar bentuk konflik dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

*Pertama:* konflik yang berwujud kekerasan. Konflik yang berwujud kekerasan biasanya terjadi di dalam masyarakat dan negara yang belum memiliki konsensus mengenai dasar dan tujuan negara serta mekanisme pengaturan penyelesaian konflik yang melembaga, sehingga dampaknya berupa huru-hara, sabotase, kudeta, pemberontakan, separatisme dan revolusi.

*Kedua:* konflik tidak berwujud kekerasan. Konflik yang tidak mengandung kekerasan biasanya ditemukan pada masyarakat dan negara yang memiliki konsensus mengenai dasar, dan tujuan, sehingga penyelesaian konflik tersebut dapat dilakukan melalui lembaga-lembaga formal, misalnya demonstrasi, pemogokan, pengajuan petisi, dialog dan polemik melalui media elektronik maupun cetak (Surat Kabar), lembaga peradilan, dan lain-lain. Penyelesaian sengketa/konflik yang tidak mengandung kekerasan, lebih cenderung dilakukan oleh masyarakat modern.

Di samping itu ada pembagian jenis konflik yang lain,<sup>13</sup> yaitu: Konflik yang bersifat tertutup (*hidden conflict*), karena penampakannya ditekan sehingga tidak muncul ke permukaan, dan konflik yang bersifat terbuka (*open conflict*), dimana konflik terlihat nampak jelas dan muncul ke permukaan.

Selanjutnya sengketa pertanahan sebagai akibat dari berbagai faktor yang bersifat multi dimensi (politik, ekonomi, sosial budaya, per-

tanahan keamanan) muncul dan terjadi di dalam masyarakat secara bervariasi. Soni Harsono dalam Pokok-pokok Kebijakan Pertanahan, mengelompokkan jenis sengketa/konflik pertanahan menjadi 5, yaitu berkaitan dengan: 1) penggarapan oleh rakyat di atas tanah perkebunan, kehuatanan, Negara dan lain-lain yang dikenal dengan istilah pendudukan/penyeroobotan; 2) masalah penguasaan tanah Land-reform; 3) pelaksanaan pendaftaran tanah; 4) pelaksanaan pembebasan tanah, pengadaan tanah untuk kepentingan umum bagi pelaksanaan pembangunan; 5) kepemilikan tanah/hak keperdataan melalui Peradilan Umum dan masalah sengketa keputusan administrasi/TUN di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sementara itu konflik/sengketa dapat diklasifikasikan ke dalam 2 (dua) bentuk, yaitu:

1. Konflik yang bersifat *destruktif* (konflik yang terjadi antar etnis, konflik yang terjadi karena fanatisme para pendukung partai atau ideologi tertentu, konflik yang terjadi karena penggunaan kekuasaan yang berlebihan oleh negara dan aparatnya). Konflik destruktif ini berakibat terjadinya benturan-benturan fisik yang membawa kerugian jiwa dan harta.
2. Konflik yang bersifat *fungsional*, yakni konflik/sengketa yang menghasilkan perubahan atau konsensus baru yang bermuara pada perbaikan. Pada konflik yang bersifat fungsional disebabkan oleh adanya perbedaan pendapat antara dua kelompok tentang sesuatu masalah yang mereka sama-sama hadapi.

### IV. Penyebab Konflik/Sengketa

Menurut Paul Conn,<sup>14</sup> konflik dapat disebabkan oleh dua hal, yakni:

<sup>12</sup> Ramlan Surbakti dalam Decki Natalis Pigay BIK. 2001. *Evolusi Nasionalisme Sejarah Konflik Politik Di Papua*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. hlm. 68.

<sup>13</sup> *Ibid.*: hlm. 70.

<sup>14</sup> Paul Conn. 1971. *Conflict and Decision Making: an Introduction to Political Science*. Harper and Row Publisher. New York. hlm. 42.

1. Kemajemukan horisontal, secara kultural seperti suku, bangsa, agama bahasa, dan ras dan masyarakat mejemuk secara horisontal sosial dalam arti perbedaan pekerjaan dan profesi.
2. Kemajemukan vertikal, seperti struktur masyarakat yang terpolarisasikan menurut pemilikan kekayaan, pengetahuan, dan kekuasaan.

Menurut Clifford Geertz,<sup>15</sup> ada beberapa faktor yang mempertajam konflik, sehingga menimbulkan pertentangan yang membutuhkan waktu yang lama. Beberapa faktor dimaksud adalah:

*Pertama*, konflik idiologi yang terjadi karena ketidaksenangan (rasa kebencian) terhadap nilai kelompok lain; *Kedua*, sistem stratifikasi sosial dan mobilisasi status yang cenderung untuk melaksanakan adanya kontak di antara individu yang secara sosial dulunya sedikit banyak terpisah; *Ketiga*, perjuangan untuk makin meningkatkan pertentangan politik yang tajam untuk mengisi kekosongan jabatan yang ditinggalkan oleh Pemerintah Kolonial.

Sumber-sumber penyebab terjadinya konflik dapat juga dikarenakan kelangkaan posisi dan sumber-sumber (*resources*) bahwa posisi dan sumber yang tersedia tidak seimbang dengan jumlah orang yang menempati posisi dan meraih sumber itu.

Secara sosiologis (kemasyarakatan), konflik yang terjadi di dalam masyarakat dapat disebabkan oleh beberapa hal, yaitu:

*Pertama*, salah pengertian atau salah paham karena kegagalan komunikasi; *Kedua*, perbedaan tujuan dan nilai hidup yang dipegang; *Ketiga*, rebutan persaingan dalam hal yang terbatas; *Keempat*, kurangnya kerjasama, oleh karena itu timbul kekecewaan dan perasaan dirugikan; *Kelima*, tidak mentaati atau mematuhi peraturan atau tatanan yang ada di dalam ma-

syarakat atau negara; *Keenam*, ada usaha menguasai dan merugikan, sehingga pihak yang akan dikuasai atau dirugikan mengadakan perlawanan.

Munculnya suatu konflik dapat juga dikarenakan adanya perbedaan atau ketidaksamaan persepsi, pandangan, pengertian atau pemahaman terhadap suatu masalah atau hal tertentu, misalnya konflik hak ulayat yang disebabkan adanya perbedaan persepsi antara Masyarakat Hukum Adat dengan Pemilik Modal (pengusaha), atau Masyarakat Hukum Adat dengan Pemerintah.

Sunyoto Usman<sup>16</sup> menggambarkan terjadinya konflik pertanahan sebagai akibat dari dampak kegiatan industri yang berkaitan erat dengan bentuk hubungan sosial yang terjalin di antara para *stakeholders*: masyarakat, pemerintah, pihak pengusaha industri, serta instansi-instansi lain (termasuk lembaga swadaya masyarakat dan lembaga keagamaan) yang aktivitasnya terkait langsung dengan ketiganya.

Konflik pertanahan diawali dengan munculnya perbedaan persepsi diantara *stakeholders*, yaitu: *Pertama*, hubungan antara masyarakat lokal dengan tanah adalah kompleks, karena tanah bagi masyarakat lokal tidak hanya memiliki nilai ekonomi yang sangat berarti, tetapi juga mempunyai makna sosial (berfungsi mengikat solidaritas segenap anggota masyarakat, sehingga membentuk sebuah tatanan sosial) dan kultural. Tanah adalah bagian dari hidup, sekaligus kehidupan itu sendiri. Manusia dan tanah tidak dapat dipisahkan. Setiap kegiatan yang merubah atau memisahkan hubungan manusia dengan tanah dapat mengganggu, bahkan malah merusak tatanan sosial; *Kedua*, hubungan antara pengusaha dengan tanah, mereka menempatkan tanah dan isinya sebagai modal usaha yang harus dimanfaatkan secara optimal, meskipun tetap memperhatikan efisiensi. Prinsip yang diterapkan adalah kemauan pasar, sesuai permintaan dan penawaran. *Ketiga*, persepsi pemerintah yang

<sup>15</sup> Seperti yang dikutip oleh Decki Natalis Pigay BIK. *Op. cit.*, hlm. 71.

<sup>16</sup> Sunyoto Usman, "Rekognisi Sebagai Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Tinjauan Sosiologi Lingkungan." Makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Rekognisi Sebagai Penyelesaian Konflik Pertanahan: Tinjauan Hukum, Sosial, Politik dan Pelestarian Sumber Daya Alam, Yogyakarta. 27-28 September 1999. hlm. 1

berpedoman pada konstitusi Negara, yang menyatakan bahwa tanah adalah dikuasai Negara. Tanah dianggap sebagai bagian dari fasilitas umum dan milik publik. Luas tanah tetap, sehingga ketika dalam masyarakat terjadi perluasan berarti pula terjadi penyempitan penguasaan tanah bagi orang atau kelompok tertentu. Oleh karena itu pemerintah mempunyai kewenangan untuk melakukan kontrol terhadap penggunaan tanah. Dengan demikian nampak bahwa persepsi tentang tanah yang berkembang di kalangan masyarakat lokal, pengusaha dan pemerintah adalah berbeda-beda.

Judo Poerwowidagdo<sup>17</sup> menyatakan bahwa, konflik pertanahan yang terjadi di dalam masyarakat, tidak saja berakar pada salah satu sebab, melainkan dapat terjadi karena beberapa sebab dan saling terkait satu dengan lainnya. Menurut teori penyelesaian konflik (*conflict resolution theory*), akar konflik itu biasanya terdiri dari beberapa hal yang saling berhubungan, yaitu:

- a. masalah *resources* (sumber-sumber seperti: tanah, dana atau uang, perumahan dsb.);
- b. masalah *interest* atau *needs* (kepentingan atau kebutuhan yang berbeda);
- c. masalah *values* (nilai-nilai: agama, budaya, moral. dsb.);
- d. masalah *information* (kurangnya informasi, tetapi juga adanya misinformasi atau perbedaan interpretasi data, dsb.);
- e. masalah *relationships* (hubungan-hubungan individu atau pribadi-pribadi);
- f. masalah *structures* (struktur kekuasaan, ketidakseimbangan kekuasaan, dsb).

Dari beberapa penyebab terjadinya konflik tersebut di atas, dapat digambarkan bahwa konflik lebih banyak disebabkan karena terdapatnya perbenturan kepentingan, jika ada pihak yang

merasa diperlakukan tidak adil, kemudian kecewa dan kekecewaan itu dapat diwujudkan melalui konflik.

Menurut penulis, konflik dapat terjadi karena adanya perbedaan sudut pandang atau persepsi dalam memahami sesuatu masalah. Misal, perbedaan persepsi antara pemerintah dengan masyarakat hukum adat dalam pemahaman terhadap tanah ulayat. Perbedaan persepsi dalam memahami sesuatu masalah yang berkaitan dengan hak ulayat dalam praktek menimbulkan konflik/sengketa di bidang pertanahan. Konflik dapat terjadi juga karena diberlakukannya suatu sistem hukum yang berbeda, sebagai contoh dalam konflik hak ulayat, pihak masyarakat hukum adat memakai pendekatan dari sistem hukum adat yang tidak tertulis, sedangkan pemerintah melakukan pendekatan dari sistem hukum positif (*legal positivistik*) atau peraturan perundang-undangan untuk mencari kebenaran formal.

Jelas di sini terdapat perbedaan mengenai asas-asas maupun prinsip antara sistem hukum adat yang sifatnya tidak tertulis, mencari *kebenaran kosmistik* dengan sistem hukum yang digunakan oleh Pemerintah yaitu berpedoman pada sistem hukum yang tertulis dan tertuang dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Konflik dapat terjadi baik pada saat pelaksanaan hak ulayat, maupun pada saat pemerintah akan melakukan unifikasi dan kodifikasi hukum di Indonesia.

Dalam kaitannya dengan konflik atau kontroversi pemberlakuan sistem hukum (unifikasi dan kodifikasi hukum) di Indonesia sebagaimana telah diuraikan di atas, Kosnoe<sup>18</sup> menyatakan bahwa "paham kodifikasi dan unifikasi bertendensi membunuh hukum adat yang secara riil masih banyak yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat Indonesia". Pendapat tersebut seirama dengan pendapat Imam Sudiyat,<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Judo Poerwowidagdo, "Strategi Pemberdayaan Untuk Rekonsiliasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Konflik Dalam Masyarakat, Makalah disampaikan pada Semiloka Rekognisis Sebagai Penyelesaian Konflik Pertanahan, Yogyakarta, 27-28 September 1999, hlm. 1.

<sup>18</sup> Moh Mahfud M.D., 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media Yogyakarta, hlm. 36.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 37.

yang menyatakan bahwa “penganutan faham kodifikasi yang berpangkat pada legisme adalah penganutan pada faham kolonialisme yang ingin membunuh hukum adat”.

Perbedaan pemahaman terhadap sesuatu hal yang mengakibatkan konflik, sebagaimana halnya antara masyarakat hukum adat dengan hukum adatnya (*customary laws*)<sup>20</sup> berhadapan dengan Pemerintah dengan sentralisme hukum nasionalnya atau kontroversi antara para Pakar Hukum Adat dengan Pemerintah dalam hal unifikasi dan kodifikasi hukum di Indonesia, sebagaimana diuraikan di atas apabila di analisis menggunakan *analisis dialektik* yang dikemukakan oleh Hegel, akan nampak penerapannya sebagai berikut:

- a. Hegel memberikan pengertian dasar tentang pandangan mengenai pertentangan tesis dan antitesis, serta titik temu keduanya yang akan membentuk sintesis baru; kemudian menjadi tesis baru. Dalam pertentangan dengan tesis baru itu, muncul antitesis baru, dan akhirnya kedua tesis yang saling bertentangan itu tergabung dalam satu sistensis baru yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>21</sup>
- b. Dalam konflik antara masyarakat hukum adat dengan Pemerintah Kota Jayapura, misalnya maka antitesisnya adalah persepsi masyarakat hukum adat mengenai hak ulayat yang masih memegang prinsip dan azas hukum adat. Persepsi tentang tanah ulayat masyarakat hukum adat di Provinsi Irian Jaya, bahwa tanah merupakan kepunyaan bersama dari seluruh anggota kelompok suku yang bersangkutan. Orang luar hanya mempunyai hak untuk menggunakan tanah setelah memberikan *recognitie*. Penyerahan tanah kepada orang luar tidak berarti dilepaskan untuk selamanya, tetapi hanya ber-

langsung selama diusahakan oleh orang tersebut. Apabila dikemudian hari orang luar itu tidak menggunakan lagi, maka tanah tersebut kembali ke dalam penguasaan suku yang mempunyainya. Kemudian tesisnya adalah persepsi dari pihak pemerintah (Pusat maupun Daerah) yang mendasarkan dan berpijak pada hukum positif (*legal positivistik*) atau hukum yang saat ini berlaku, dengan menyatakan bahwa tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yang telah dilepaskan tersebut statusnya berubah bukan lagi tanah hak ulayat, melainkan telah menjadi tanah Negara. Jelas dalam konflik hak ulayat yang penulis gambarkan tersebut terdapat antitesis, yaitu masyarakat hukum adat, dan tesis, yaitu Pemerintah Kota Jayapura.

- c. Sebagai sintesisnya adalah hasil penyelesaian konflik hak ulayat antara masyarakat hukum adat dengan pemerintah Kota Jayapura. Dalam konflik hak ulayat tersebut penyelesaiannya akan muncul tiga kemungkinan, yaitu konflik diakhiri dengan: *Pertama*, posisi Pemerintah Kota Jayapura sebagai pihak yang menang, dan Masyarakat Hukum Adat sebagai pihak yang dikalahkan; *Kedua*, posisi Masyarakat Hukum Adat sebagai pihak yang menang, sedangkan pihak Pemerintah Kota Jayapura sebagai pihak yang dikalahkan; dan *Ketiga*, masyarakat hukum adat maupun Pemerintah Kota Jayapura mengkhiri konflik dengan mengadakan musyawarah untuk mencapai kesepakatan atau kompromi, mencari jalan penyelesaian sama-sama saling menguntungkan (*win-win solution*). Di sini keduanya dalam posisi saling menguntungkan, tidak ada yang menang dan yang kalah.

<sup>20</sup> Noer Fauzi, 1999, *Petani dan Penguasa Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. INSIST-KPA bekerjasama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta. hlm. 255.

<sup>21</sup> Achmad, Charris. Zubair., 2002, *Dimensi Etik dan Asketik Ilmu Pengetahuan Manusia*. LESFI. Yogyakarta. hlm. 100.

## V. Penyelesaian Konflik/Sengketa Per-tanahan

Sudah menjadi sifat pembawaan bahwa manusia hanya dapat hidup dalam masyarakat. Hal ini dikarenakan manusia merupakan *zoon politikon* atau makhluk sosial. Dalam kaitannya dengan sifat pembawaan manusia yang demikian, maka di dalam masyarakat, manusia selalu berhubungan satu sama lain untuk memenuhi kepentingannya. Kehidupan bersama itu menyebabkan terjadinya interaksi, kontak, yang tidak jarang memunculkan terjadinya pertentangan atau konflik kepentingan (*conflict of interest*). Konflik kepentingan itu terjadi apabila dalam melaksanakan atau mengejar kepentingan seseorang merugikan orang lain. Dengan demikian terjadinya konflik tidak dapat dihindarkan

Pemenuhan kepentingan (kebutuhan) manusia sebagaimana dikemukakan oleh Abraham Maslow, yakni kepentingan psikologis, keamanan, sosial, harga diri dan aktualisasi, manusia mengharapkan bahwa kepentingan-kepentingannya tersebut tidak diganggu. Oleh karena itu kepentingan-kepentingan tersebut supaya dapat terhindar dari konflik, konflik haruslah dicegah atau tidak dibiarkan berlangsung terus-menerus. Dalam situasi dan kondisi inilah diperlukan penyelesaian konflik.

Nasikun<sup>22</sup> mengemukakan dua teori konflik, yaitu: *Pertama*, teori *Fungsionalisme Struktural* atau sudut pendekatan fungsional struktural. Sudut pendekatan fungsional struktural ini menyatakan bahwa masyarakat pada dasarnya terintegrasi di atas dasar kata sepakat para anggotanya akan nilai-nilai kemasyarakatan tertentu, suatu *general agreements* yang memiliki daya mengatasi perbedaan-perbedaan pendapat dan kepentingan di antara para anggota masyarakat. Ia memandang masyarakat sebagai suatu sistem yang secara fungsional terintegrasi ke dalam suatu bentuk *equilibrium*. Tokoh-tokoh pendukung teori ini antara lain Plato, August

Comte, Herbert Spencer, Emile Durkheim, Bronislaw Malinowski, Redcliffe Brown, dan Talcott Parsons.

Adapun anggapan dasar dari teori *fungsionalisme struktural*<sup>23</sup> adalah:

1. Masyarakat haruslah dilihat sebagai suatu sistem daripada bagian-bagian yang saling berhubungan satu sama lain;
2. Dengan demikian hubungan pengaruh mempengaruhi di antara bagian-bagian tersebut adalah bersifat ganda dan timbal balik;
3. Sekalipun integrasi sosial tidak pernah dapat dicapai dengan sempurna, namun secara fundamental sistem sosial selalu cenderung bergerak ke arah *equilibrium* yang bersifat dinamis: menanggapi perubahan-perubahan yang datang dari luar dengan kecenderungan memelihara agar perubahan-perubahan yang terjadi dalam sistem sebagai akibatnya hanya akan mencapai derajat yang minimal;
4. Sekalipun disfungsi, ketegangan-ketegangan, dan penyimpangan-penyimpangan senantiasa terjadi juga, akan tetapi di dalam jangka panjang keadaan tersebut pada akhirnya akan teratasi dengan sendirinya melalui penyesuaian-penyesuaian dan proses institusionalisasi. Dengan perkataan lain, sekalipun integrasi sosial pada tingkatnya yang sempurna tidak akan pernah tercapai, akan tetapi setiap sistem sosial akan senantiasa berproses ke arah sana.
5. Perubahan-perubahan di dalam sistem sosial pada umumnya terjadi secara gradual, melalui penyesuaian-penyesuaian, dan tidak secara revolusioner. Perubahan hanya terjadi pada bentuk luarnya saja, sedangkan unsur-unsur sosial budaya yang menjadi bangunan dasarnya tidak seberapa mengalami perubahan.

<sup>22</sup> Nasikun, *Op. cit.*, hlm. 9.

<sup>23</sup> *Ibid.* hlm. 11-13.

6. Pada dasarnya, perubahan-perubahan sosial timbul atau terjadi melalui tiga macam kemungkinan: penyesuaian-penyesuaian yang dilakukan oleh sistem sosial tersebut terhadap perubahan-perubahan yang datang dari luar (*extra systemix change*); pertumbuhan melalui proses diferensiasi struktural dan fungsional; serta penemuan-penemuan baru oleh anggota-anggota masyarakat.
7. Faktor paling penting yang memiliki daya mengintegrasikan suatu sistem sosial adalah konsensus di antara para anggota masyarakat mengenai nilai-nilai kemasyarakatan tertentu. Di dalam setiap masyarakat selalu terdapat tujuan-tujuan atau prinsip-prinsip dasar tertentu terhadap mana sebagian besar anggota masyarakat menganggap, serta menerimanya sebagai sesuatu hal yang mutlak benar.

Dengan kata lain menurut Hari Poerwanto,<sup>24</sup> teori itu “lebih menitik beratkan pada bagaimana cara manusia menghadapi dunia melalui sistem-sistem hubungan sosial, konflik dan kontradiksi serta dasar-dasar konsensus, yang pada akhirnya terciptanya suatu integrasi.”

Teori pendekatan fungsionalisme struktural tersebut dalam perkembangannya dianggap kurang mampu menganalisis masalah-masalah perubahan kemasyarakatan.<sup>25</sup> Karena pendekatan yang digunakan oleh teori tersebut telah mengabaikan kenyataan bahwa konflik dan kontradiksi-kontradiksi intern dapat merupakan sumber bagi terjadinya perubahan-perubahan kemasyarakatan, dan kurang memberikan tempat yang wajar pada kenyataannya bahwa suatu sistem sosial tidak selalu mampu menyesuaikan diri terhadap perubahan-perubahan. Suatu sistem sosial dapat juga bersikap menolak perubahan-perubahan yang datang dari luar, baik

dengan cara memelihara *status quo* maupun dengan cara melakukan perubahan-perubahan yang bersifat reaksioner.

*Kedua, Teori pendekatan konflik.* Teori ini didasarkan pada anggapan-anggapan<sup>26</sup> dasar:

- a. Setiap masyarakat senantiasa berada di dalam proses perubahan yang tidak pernah berakhir, atau dengan perkataan lain, perubahan sosial merupakan gejala yang melekat di dalam setiap masyarakat.
- b. Setiap masyarakat mengandung konflik-konflik di dalam dirinya, atau dengan kata lain, konflik adalah merupakan gejala yang melekat di dalam setiap masyarakat.
- c. Setiap unsur di dalam suatu masyarakat memberikan sumbangan bagi terjadinya disintegrasi dan perubahan-perubahan sosial.
- d. Setiap masyarakat terintegrasi di atas penguasaan atau dominasi oleh sejumlah orang atas sejumlah orang-orang yang lain.

Dengan perkataan lain bahwa konflik dianggap bersumber di dalam faktor-faktor yang ada di dalam masyarakat itu sendiri. Konflik/sengketa timbul dari kenyataan akan adanya unsur-unsur yang saling bertentangan di dalam setiap masyarakat. Kontradiksi intern bersumber pada pembagian kewenangan atau otoritas (*authority*) secara tidak merata. Sehingga di dalam setiap masyarakat terbagi menjadi mereka yang memiliki otoritas dan mereka yang tidak memiliki otoritas. Pembagian otoritas yang bersifat dikotomis tersebut merupakan sumber timbulnya konflik-konflik sosial di dalam setiap masyarakat. Pembagian otoritas secara dikotomis (*dichotomy*) akan menimbulkan: 1) kepentingan-kepentingan yang berlawanan satu sama lain; 2) Mereka yang menduduki posisi sebagai pe-

<sup>24</sup> Hari Poerwanto, 2000. *Kebudayaan dan Lingkungan dalam Perspektif Antropologi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 143.

<sup>25</sup> Nasikun, *Op. cit.*, hlm. 15.

<sup>26</sup> *Ibid.* hlm. 16-17

megang otoritas dan mereka yang tidak memiliki otoritas memiliki kepentingan-kepentingan, baik secara substansial maupun arahnya, berlawanan satu sama lain. Oleh karena itu, bagi mereka yang memiliki otoritatif cenderung untuk memelihara bahkan mengukuhkan *status quo*, sedangkan mereka yang tidak memiliki otoritatif akan berusaha untuk merombak atau mengubah *status quo*. Konsekuensi yang timbul adalah semakin bertambahnya otoritas pada satu pihak, dengan serta merta berarti pula semakin berkurangnya otoritas pada pihak lain.

Bertitik tolak dari pemikiran inilah teori pendekatan konflik menegaskan bahwa konflik merupakan suatu gejala yang serba hadir dalam masyarakat dan senantiasa melekat dalam diri setiap masyarakat, maka ia akan lenyap bersama lenyapnya manusia itu sendiri. Yang dapat dilakukan manusia hanyalah mengatur dan mengendalikan konflik agar yang terjadi di dalam berbagai kekuatan masyarakat tidak akan terwujud dalam bentuk kekerasan (*violence*).<sup>27</sup>

Bertitik tolak dari pemikiran inilah teori pendekatan konflik menegaskan bahwa konflik merupakan suatu gejala yang serba hadir dalam masyarakat dan senantiasa melekat dalam diri setiap masyarakat, maka ia akan lenyap bersama lenyapnya manusia itu sendiri. Yang dapat dilakukan manusia hanyalah mengatur dan mengendalikan konflik agar yang terjadi di dalam berbagai kekuatan masyarakat tidak akan terwujud dalam bentuk kekerasan (*violence*).<sup>27</sup> Menurut Ralf Dahrendorf<sup>28</sup> bahwa pengaturan konflik sangat tergantung pada tiga hal, yaitu: *Pertama*, kedua belah pihak harus mengakui kenyataan dari situasi politik yang terjadi di antara mereka, katankalah harus ada pengakuan atas kepentingan yang diperjuangkan oleh pihak lain; *Kedua*, kepentingan-kepentingan yang diperjuangkan harus terorganisasi secara rapi, tidak tercerai berai dan tidak ter-

kotak-kotak, sehingga masing-masing pihak memahami dengan jelas lingkup tuntutan pihak yang lain; *Ketiga*, kedua pihak harus menyepakati aturan mainnya (*rule of the game*) yang menjadi landasan dan pegangan di dalam berinteraksi antara mereka.

Upaya mengelola konflik supaya tidak menimbulkan kekerasan, maka A.M. Haryana<sup>29</sup> memberikan lima cara untuk mengelolanya, yaitu: *Pertama*, bersaing dan bertanding (*competing*), menguasai (*dominating*) atau memaksa (*forcing*), pola pengelolaan konflik ini bercirikan menang-kalah; *Kedua*, kerjasama (*collaborating*) dan menghadapi (*confronting*), kedua pihak yang terlibat dalam konflik mengadakan kerjasama dan mencari upaya penyelesaian/pemecahan konflik yang memuaskan kepentingan kedua belah pihak; *Ketiga*, kompromi (*conpromising*) dan berunding (*negotiating*). Pola ini menghendaki kedua pihak yang berkonflik tidak ada yang menang atau kalah; *Keempat*, menghindari (*evoiding*) atau menarik (*withdrawal*). Kedua belah pihak yang berkonflik tidak memperjuangkan kepentingan masing-masing, bahkan mereka tidak menarik perhatian pada perkara yang dikonflikkan; *Kelima*, menyesuaikan (*obliging*).

Adapun bentuk-bentuk dalam penyelesaian konflik, dapat dikemukakan pendapatnya Ralf Dahrendorf, yaitu:

*Pertama*, bentuk konsiliasi (*consiltion*). Dalam bentuk ini konflik diselesaikan melalui parlemen atau kursi parlemen, kedua belah pihak berdiskusi dan berdebat secara terbuka untuk mencapai kesepakatan. Sehubungan dengan cara penyelesaian konflik melalui bentuk konsiliasi ini, Nasikun<sup>30</sup> memandang bahwa Lembaga Konsiliasi tersebut harus memenuhi beberapa hal, yaitu:

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 21-22.

<sup>28</sup> Ralf Dahrendorf dalam A.M. Haryana, 1991. *Konflik di Tempat Kerja*, Kanisius Yogyakarta, hlm. 49.

<sup>29</sup> A.M. Haryana, *Loc. Cit.* hal. 49.

<sup>30</sup> Nasikun, *Op. cit.* hlm. 25.

- a. bersifat otonom dan memiliki wewenang untuk mengambil keputusan tanpa ada campur tangan dari badan-badan lain yang ada di luar;
- b. Kedudukan lembaga tersebut di dalam masyarakat harus bersifat monopolitis, dalam arti bahwa hanya lembaga itulah yang berfungsi demikian;
- c. Peranan lembaga tersebut harus sedemikian rupa, sehingga berbagai kelompok yang berlawanan satu sama lain merasa terikat dengan keputusan yang diambil oleh lembaga itu;
- d. Lembaga tersebut harus bersifat demokratis, setiap pihak harus memberi kesempatan kepada pihak lainnya untuk menyatakan pendapat-pendapatnya sebelum keputusan tersebut diambil.

*Kedua*, bentuk mediasi (*mediation*) yaitu kedua pihak sepakat mencari nasehat dari pihak ketiga. Penyelesaian konflik melalui bentuk ini, atas kesepakatan kedua pihak yang berkonflik, masalahnya akan diselesaikan melalui bantuan seseorang atau penasihat ahli maupun melalui seorang mediator. Pihak ketiga yang memberikan bantuan ini harus bersifat netral dan tidak memihak (*independen*). Mediator berkewajiban melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan kehendak dan kemauan para pihak.

Dalam kaitannya dengan penyelesaian konflik melalui mediasi, Gunawan Wijaya<sup>31</sup> berpendapat, bahwa mediator selaku pihak di luar perkara, yang tidak memiliki kewenangan memaksa, mediator berkewajiban mempertemukan para pihak yang berkonflik guna mencari masukan mengenai pokok persoalan yang dipermasalahkan. Berdasarkan informasi yang diperoleh tersebut, sehingga mediator dapat menentukan

duduk masalahnya, kekuarangan dan kelebihan masing-masing pihak yang sedang melakukan konflik. Untuk selanjutnya mencoba menyusun rencana atau usulan penyelesaian yang kemudian dikomunikasikan kepada pihak secara langsung. Mediator juga mempunyai kewajiban untuk menciptakan suasana yang kondusif bagi terciptannya kompromi di antara kedua belah pihak untuk saling memperoleh penyelesaian yang memuaskan atau menguntungkan (*win-win*) kedua belah pihak.

Menurut Maria S.W. Sumardjono<sup>32</sup> di Indonesia penggunaan cara-cara mediasi yang modern masih relatif baru. Pemanfaatan lembaga mediasi dapat merupakan alternatif yang berdampak positif untuk penyelesaian sengketa pertanahan. Oleh karena itu perlu dipikirkan sungguh-sungguh dan kelak juga diperlukan untuk menentukan kualifikasi mediator, pelatihan, pemberian sertipikat dan sebagainya. Komisi Nasional Hak Azasi Manusia (KOMNAS-HAM) pernah menggunakan cara-cara mediasi ini dalam beberapa kasus pertanahan.

Adapun prosedur yang harus ditempuh dalam mediasi sebagaimana dikemukakan oleh Astor dan Chinkin\* secara garis besar meliputi empat tahap sebagai berikut:

- a. pengantar, yang berisi penjelasan mediator tentang tata cara yang harus diikuti dan peran komunikasi yang terbuka dengan azas saling mempengaruhi;
- b. memahami isu dalam sengketa dengan cara memberikan kesempatan kepada masing-masing pihak mengemukakan pendapatnya terhadap hal yang disengketakan;
- c. mengidentifikasi isu dan menjabagi alternatif untuk mencari kesepakatan; dan
- d. mengevaluasi alternatif yang ada dan menentukan kesepakatan disertai rincian untuk pelaksanaannya.

<sup>31</sup> Gunawan Wijaya, 2001, *Alternatif Penyelesaian Sengketa*. PT: Raja Grafindo Persada. Jakarta. hlm. 92.

<sup>32</sup> Maria S.W. Sumardjono. 2001, *Kebijakan Antara Regulasi dan Implementasi*. Kompas Jakarta. hlm. 177.

\* Actor dan Chinkin.dalam Maria S.W. Sumardjono. *Ibid.*, hlm. 180.

*Ketiga*, bentuk *arbitran* artinya kedua belah pihak sepakat untuk mendapatkan keputusan yang bersifat legal sebagai jalan keluar bagi konflik. Di sini yang berperan untuk menyelesaikan konflik adalah seorang arbitrator.

Sehubungan dengan pemakaian bentuk arbitran ini, Maria S.W. Sumardjono,<sup>33</sup> pernah melontarkan gagasan tentang penggunaan lembaga Arbitrase Pertanahan sebagai alternatif penyelesaian sengketa pertanahan. Untuk melaksanakan arbitrase pertanahan ini, menurut Beliau diperlukan pemahaman tentang peta permasalahan tanah sebagai latar belakang dan prinsip dasar arbitrase untuk menjawab apakah perlunya atau belum diperlukannya kehadiran arbitrase pertanahan sebagai suatu lembaga alternatif penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan.

Lebih lanjut beliau<sup>34</sup> menyatakan bahwa Pembentukan arbitrase pertanahan dimaksud lebih mengarah pada pembentukan arbitrase pertanahan yang berfungsi untuk meredam konflik yang terjadi diseperti perbedaan persepsi dan ekspektasi antara pemegang hak atas tanah dan pihak lain yang memerlukan tanah tersebut berkenaan dengan penghargaan terhadap hak atas tanah.

Di samping itu, gagasan pembentukan arbitrase pertanahan muncul sebagai alternatif atas penyelesaian sengketa melalui pengadilan yang berjalan lambat, mahal dan terkadang tidak dapat dieksekusi.

Ketiga cara penyelesaian konflik, yaitu konsiliasi, mediasi dan arbitrase pertanahan se-

bagaimana telah diuraikan di atas, yang lebih penting adalah peran dari Negara untuk menjadi wasit yang tidak memihak dalam penyelesaian konflik.<sup>35</sup> Peranan Negara atau Pemerintah untuk menjadi wasit yang tidak memihak antara pihak-pihak yang berkonflik dalam masyarakat, serta menyediakan suatu sistem yudisial yang menjamin keadilan perlu diwujudkan sebagai salah satu pelaksanaan tugas utama Negara.

Bahkan menurut Maria S.W. Sumardjono<sup>36</sup> dinyatakan bahwa tersedianya perangkat peraturan yang memenuhi syarat belumlah mencukupi apabila belum disertai dengan pelaksanaannya secara konsisten dan didukung oleh lembaga yang mempunyai dan kemauan untuk melaksanakan tugasnya secara bertanggung jawab.

Penyelesaian konflik selain melalui ketiga cara sebagaimana tersebut di atas, dalam praktek di dalam masyarakat Indonesia dikenal pula cara penyelesaian konflik melalui musyawarah (*negotiation*). Cara musyawarah ini biasanya akan ditempuh terlebih dahulu oleh para pihak yang berkonflik, sebelum para pihak menempuh cara-cara penyelesaian konflik melalui konsiliasi, mediasi dan arbitrase serta peradilan.

Secara umum musyawarah (*negotiation*) adalah suatu cara atau upaya penyelesaian konflik oleh para pihak tanpa melalui proses peradilan dengan tujuan mencapai kesepakatan bersama atas dasar kerja sama yang lebih harmonis dan kreatif. Di sini para pihak yang berkonflik berhadapan langsung secara seksama dalam mendiskusikan permasalahan yang mereka hadapi dengan cara kooperatif dan saling terbuka.<sup>37</sup>

Pendapat lain dikemukakan oleh Hadimulyo,<sup>38</sup> yang menyatakan bahwa negosiasi

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 170.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 171-172.

<sup>35</sup> Magnis. Suseno. Frans. 2001. *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama), hlm. 317.

<sup>36</sup> Maria S.W. Sumardjono. *Kewenangan Negara Untuk Mengatur Dalam Konsep Penguasaan Tanah Oleh Negara*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 14 Pebruari 1998. hlm. 15.

<sup>37</sup> Joni Emirzon. *Op. cit.* hlm. 44.

<sup>38</sup> Hadimulyo. 1997. *Mempertimbangkan ADR Kajian Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Luar Peradilan*. ELSAM. Jakarta. hlm. 34.

adalah proses yang berlangsung secara sukarela di antara pihak-pihak yang bertatap muka secara langsung untuk memperoleh kesepakatan yang dapat diterima kedua belah pihak mengenai suatu isu atau masalah tertentu.

Untuk melakukan penyelesaian sengketa/konflik dengan musyawarah/negosiasi diperlukan beberapa persyaratan, antara lain kejelasan pihak yang akan bernegosiasi, interdependensi, kesediaan para pihak untuk bernegosiasi, sarana dan kemampuan untuk saling mempengaruhi, kesepakatan untuk menentukan suatu isu dan beberapa kepentingan, tidak ada hambatan psikologis yang berarti untuk mencapai kesepakatan, adanya wewenang para pihak untuk memutuskan, kesediaan untuk saling memberi dan menerima, kesepakatan yang diambil cukup rasional dan dapat dilaksanakan, tersediannya sumber daya (dana, waktu, dan lain-lain) untuk melaksanakan negosiasi.

Sehubungan dengan negoisasi ini, Erman Rajaguguk menyatakan bahwa, negoisasi akan berhasil apabila terdapat kompromi atas posisi-posisi para pihak, antara lain dapat diukur dengan nilai uang. Negoisasi lebih menekankan pada pencapaian apa sebenarnya dikehendaki oleh kedua belah pihak dan mencari hal-hal yang dapat memuaskan kedua belah pihak. Lebih lanjut beliau menekankan bahwa negoisasi merupakan alternatif penyelesaian sengketa/konflik yang sangat menarik di Indonesia, karena azas musyawarah dan mufakat telah menjiwai bangsa Indonesia.<sup>39</sup>

Dalam melaksanakan musyawarah (*negotiation*), Alan Towler<sup>40</sup> menggariskan beberapa prinsip umum, yaitu:

- 1) Melibatkan dua pihak atau lebih;
- 2) Pihak-pihak itu harus membutuhkan keterlibatan satu sama lain dalam mencapai hasil yang diinginkan bersama;
- 3) Ada keyakinan bahwa para pihak menganggap cara musyawarah merupakan cara

yang paling memuaskan untuk menyelesaikan perbedaan apabila dibandingkan dengan cara penyelesaian yang lain;

- 4) Masing-masing pihak harus beranggapan bahwa ada kemungkinan untuk membujuk pihak lain untuk memodifikasi posisi awal mereka;
- 5) Setiap pihak harus mempunyai harapan sebuah hasil akhir yang mereka terima, dan suatu konsep tentang seperti apakah hasil akhir itu;
- 6) Masing-masing pihak mempunyai suatu kewenangan (tingkat) kuasa atas kemampuan pihak-pihak lain untuk bertindak;
- 7) Proses musyawarah pada dasarnya merupakan salah satu interaksi di antara orang-orang, terutama antara-komunikasi lisan yang langsung.

Dalam melaksanakan musyawarah perlu masing-masing pihak paling tidak mengetahui strategi dan taktik musyawarah. Oleh karena itu James G. Patterson<sup>41</sup> menjelaskan lima strategi dalam melakukan musyawarah (*negotiation*), yaitu:

- 1) *Withdrawal/Avoidance*, yaitu strategi menghindari atau melarikan diri. Cara ini sangat baik dipergunakan bila permasalahan tersebut bersifat sederhana, pihak-pihak dalam suatu konflik kurang mampu menawarkan *win-win solution*, potensi kekalahan dalam konflik lebih berat/mahal biayanya, serta tidak cukup waktu untuk menyelesaikan konflik;
- 2) *Smoothing/Accommodation*, menyelesaikan konflik dengan menjaga agar setiap orang senang. Strategi ini diterapkan apabila kompleksitas permasalahan konflik bersifat sederhana, kerugian ditanggung oleh semua pihak yang berkonflik, ada pengurangan tingkat konflik agar mendapat informasi lebih banyak

<sup>39</sup> Erman Rajaguguk, 2000, *Arbitrase dalam Putusan Pengadilan*, Chandra Artama, Jakarta. hlm. 104-105.

<sup>40</sup> Alan Towler, dalam Joni Emerzon, *Op. cit.* hlm. 46.

<sup>41</sup> G. Petterson, dalam Joni Emerzon, *Op. cit.* hlm. 57-59.

serta sifat pihak-pihak yang berkonflik semakin melembut/melunak.

- 3) *Compromise*, para pihak yang berkonflik mendapat hak yang sama untuk mengekspresikan pendapat. Cara ini tepat apabila digunakan, dimana kedua belah pihak berkemungkinan akan mendapat keuntungan dalam musyawarah yang bersangkutan, solusi ideal tidak diperlukan, konflik memerlukan solusi sementara untuk masalah yang bersifat kompleks, serta kedua belah pihak memiliki kekuasaan yang sama;
- 4) *Force/Competition*, para pihak hanya melihat konflik sebagai suatu menangkalah (*win-lose*). Strategi ini diterapkan apabila ada pihak yang perlu tindakan atau keputusan segera, semua pihak mengharap dan senang dengan penggunaan kekuasaan dan kekuatan;
- 5) *Problem solving*, musyawarah dengan harapan akan menghasilkan keuntungan jika diselesaikan secara terbuka. Para pihak mencapai konsensus (kesepakatan) untuk memecahkan konflik dan membutuhkan banyak waktu. Strategi ini tepat digunakan, apabila setiap pihak yang berkonflik terlatih menggunakan metode pemecahan masalah, memiliki tujuan yang sama, menghasilkan kesalahpahaman atau kurang komunikasi.

Sesuatu yang perlu mendapat perhatian secara khusus dan perlu diwaspadai sejak dini dalam penyelesaian konflik/sengketa melalui musyawarah/negosiasi, yaitu sering terjadi para pihak yang berkonflik/bersengketa tidak sepenuhnya mau menepati konsensus/ kesepakatan atau perdamaian yang telah dibuat. Ada beberapa kemungkinan sebagai faktor penyebabnya, antara lain:

1. Mekanisme proses terjadinya konsensus/ kesepakatan serta ide/prakarsa maupun

yang terlibat bersifat "*top down*". Mekanisme proses yang bersifat "*top down*" ini, biasanya akan menghasilkan penyelesaian konflik/sengketa secara "semu" alias tidak akan bertahan lama, karena tercapainya kesepakatan tidak memperoleh dukungan sepenuhnya pihak-pihak yang sedang berkonflik/bersengketa.

2. Hasil kesepakatan/konsensus tidak didasarkan pada penyelesaian dari akar permasalahan yang sebenarnya, akan tetapi lebih didasarkan pada keinginan untuk meredam konflik semata.
3. Penerapan sanksi baik formal maupun sanksi hukum adat tidak ada/tidak dilaksanakan terhadap pihak yang telah melanggar hasil konsensus/kesepakatan.

Oleh karena itu, dalam membangun suatu konsensus/kesepakatan sebagai akhir dari penyelesaian konflik/sengketa, hendaklah *Pertama*: dilakukan dengan mengedepankan prinsip "*bottom-up*" dimana pihak-pihak yang berkonflik/bersengketa terlibat langsung dalam mekanisme proses pembuatan konsensus/kesepakatan, dan bukan sebaliknya. *Kedua*: Penyelesaian konflik/sengketa benar-benar mencahut akar permasalahan yang penyebabnya, dan tidak sekedar meredam untuk sementara; *Ketiga*: Penerapan sanksi secara tegas terhadap pihak-pihak yang melanggar hasil konsensus/ kesepakatan yang telah dibangun sesuai mekanisme. Konsensus/kesepakatan agar mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna kiranya perlu dituangkan dalam bentuk akta otentik (Notaris) atau dimintakan penetapan/putusan pengadilan dalam hal konsensus/kesepakatan merupakan perdamaian (*dading*) yang bersifat mengakhiri konflik/sengketa di Pengadilan.

Lebih lanjut Joni Emerson<sup>42</sup> menyebutkan beberapa hambatan dalam melakukan musyawarah, adalah emosi yang ekstrem, yaitu pola-pola hubungan yang saling mempertahankan

<sup>42</sup> Joni Emerson, *Ibid.* hlm. 65-66

posisi secara tegas walau sudah menyimpang dari tujuan semula, kemudian adanya persepsi atau penilaian yang berbeda mengenai fakta dan informasi lainnya, sikap dan tidak harmonis atau persepsi yang tidak seimbang mengenai risiko, dan tekanan-tekanan dari pemberi kuasa, serta pemikiran yang melembaga.

Cara-cara penyelesaian konflik sebagaimana telah diuraikan di atas, apabila dikomparatifkan atau diperbandingkan antara cara penyelesaian konflik melalui musyawarah (*negotiation*), mediasi (*mediation*), arbitrase (*arbitration*), dan peradilan (*litigation*) dan ditampilkan dalam bentuk tabel 1.

Dalam Pasal 5 ayat (1) Ketetapan MPRRI tersebut di tegaskan bahwa arah kebijaksanaan pembaruan agraria meliputi diantaranya: menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 4.

Upaya penyelesaian konflik agraria, selama ini dirasakan masih sangat lamban, bahkan keadaannya seperti mati suri. Penyelesaian konflik/sengketa agraria terbentur pada kendala psiko-

**Tabel 1: Perbandingan Keempat Cara Penyelesaian Konflik**

No	Proses	Musyawarah	Mediasi	Arbitrase	Peradilan
1.	Yang mengatur	Para Pihak yang berkonflik	Para Pihak	Arbitrator	Majelis Hakim
2.	Prosedur	Informal	Informal	Agak formal	Formalistik/teknis
3.	Jangka waktu	Singkat/cepat	(3-6) Minggu	(3-6) Bulan	(5-12) Tahun
4.	Biaya	Sangat Murah	Murah	Terkadang sangat mahal	Sangat mahal
5.	Aturan Pembuktian	Tidak Mengikat	Tidak perlu	Agak Informal dan tidak teknis	Sangat formal/teknis
6.	Publikasi	Terbuka/tertutup	Konfidensial/ Pribadi	Konfidensial/Pribadi	Terbuka untuk umum
7.	Hubungan Para Pihak	Kooperatif	Kooperatif & menyelesaikan konflik	Bermusuhan	Bermusuhan
8.	Fokus penyelesaian	Prospek ke depan	Menuju ke depan	Masalah masa lalu	Masa lalu
9.	Cara negoisasi	Kompromis	Kompromis	Sama keras pada prinsip hukum	Sama keras pada prinsip norma hukum
10.	Komunikasi	<i>Win-win solution</i>	Memperbaiki yang sudah lalu	Menghadapi jalan buntu	Menghadapi jalan buntu
11.	Hasil yang dicapai	Bersifat final/ menyelesaikan masalah	Sama-sama menang	Kalah menang	Kalah menang
12.	Pemenuhan	Dengan sukarela dan keterbukaan	Dengan sukarela dan senang hati	Selalu ditolak mengajukan oposisi	Ditolak & mencari dalil membenaran hukum
13.	Suasana emosi	Dengan Hati lapang dan kepala dingin	Bebas emosi	Emosional	Emosi bergejolak

## V. PENUTUP

Sebagai penutup, penulis akan mengakhiri pembahasan mengenai ide atau pembentukan Komisi Penyelesaian Konflik Agraria sebagaimana dikemukakan oleh Ketua Komisi Hak Asasi Manusia (Abdul Hakim Garuda Nusantara).

Perlu diketahui bahwa mandat untuk penyelesaian konflik agraria, termasuk di dalamnya konflik/sengketa pertanahan telah diamanatkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

logis dan politis pada masa lalu. UUPA dikeluarkan dalam rangka untuk mencapai keadilan sosial dalam penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan sumber daya agraria yang antara lain amanatkan adanya *Land reform* (pembaruan agraria). Sementara itu *Land reform* sendiri menjadi momok, di mana orang tidak mau membahas ataupun membicarakan lagi. Hal tersebut dikarenakan pada tahun 1965, pernah dihembuskan stigma, bahwa *Land reform* sebagai programnya Partai Komunis Indonesia (PKI), atau dengan sebutan "aksi sepihak". Kendala lain dikemuka-

kan oleh Patrick McAuslan,<sup>43</sup> yang mengemukakan bahwa dalam melaksanakan UUPA dan peraturan pelaksana lainnya di bidang pertanian sampai sekarang belum nampak mewujudkan secara serius, kongkrit dan murni.<sup>44</sup> Hal tersebut dikarenakan oleh beberapa hambatan yang sungguh-sungguh disadari baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat luas. Hambatan dimaksud adalah:

1. **Hambatan psikologis** yang berkembang sejak tahun 1960-1965, dimana dikatakan UUPA sebagai produk PKI;
2. **Masih sedikitnya jumlah ahli agraria**, pada hal Indonesia adalah Negara Agraris;
3. **Hambatan di bidang hukum**, yaitu pihak pelaksana (aparatur) masih adanya *ketidaksepehaman terhadap penafsiran UUPA* di antara para petugas agraria dan aparatur pemerintah, subyek hukum (masyarakat) di *mana orang hanya menonjolkan haknya, tetapi tidak menyadari kewajibannya*, produk hukum itu sendiri (UUPA dan peraturan pelaksanaannya) sering mengalami *pergeseran kepentingan atau ketentuan yang kurang sinkron*.

Dalam kondisi dan situasi penyelesaian konflik agraria, yang demikian, maka diperlukan suatu komitmen dari Pemerintah baik pada tataran normatif maupun pragmatis. Alangkah baiknya jika Pemerintah bercermin pada Afrika Selatan, yang telah melaksanakan *Land Reform* dan membentuk *Komisi Restitusi* untuk menyelesaikan konflik agraria.

Apabila menengok sejarah perjalanan pertanian/keagrarian di Indonesia, sebetulnya masih banyak potensi yang dapat digali/dikem-

bangkan dalam upaya penyelesaian konflik agraria. Antara lain, yaitu eksistensi Peradilan Adat/Swapradja (*Inheemse Recchtspraak, Ind. Stb. 1932 No.80*) sebagaimana telah dihapuskan berdasarkan UU Darurat Nomor 1 Tahun 1951.\* Saat ini dengan diberlakukannya UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua keberadaan Peradilan Adat diakui oleh Pemerintah. Hal tersebut tidak menutup kemungkinan diberlakukannya pula untuk daerah-daerah yang nuansa hak ulayat masyarakat hukum adatnya masih kuat, seperti di Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Kalimantan, Provinsi di Sulawesi, dan Nusa Tenggara Barat. Kemauan pemerintah dan pemerintah untuk mewujudkan/ menghidupkan kembali peradilan adat atau lembaga/hakim perdamaian desa (*dorp-sjuitie*) dalam rangka penyelesaian konflik/ sengketa pertanahan di tingkat/jenjang yang paling rendah, seperti di wilayah *Dusun, Bori atau Marga, Desa, Nagari, Pekon, Lembang, Pamusungan, Huta, dan Kampong* merupakan upaya yang cukup efektif, dan sejalan dengan nuansa Pasal 1 huruf o dan Penjelasan Umum angka 9 butir 7 dari 106 UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Jo. PP Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa Jis. Kepmendagri Nomor 63 Tahun 1999. UU tersebut beserta peraturan pelaksanaannya mempunyai karakteristik yang jauh berbeda jauh dengan nuansa UU Nomor 5 Tahun 1974 Jo. UU Nomor 5 Tahun 1979, yaitu diharapkan mampu mengakomodasikan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat. Dalam Penjelasan Umum angka 9 butir 7 UU Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa Berdasarkan asal-usul Desa yang bersangkutan *Kepala Desa mempunyai wewenang untuk mendamaikan*

<sup>43</sup> Patrick Mc. Auslan.dalam Sarjita. 2002. *Urgensi Penagturan Konsolidasi Tanah Dalam Bentuk Peraturan Pemerintah (Suatu Kajian dari Politik Hukum Agraria)*, STPN. Yogyakarta,hlm. 11.

<sup>44</sup> Sarjita dan Udiyo Basuki, "Menguji Kedudukan Keppres RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanian dengan Tap MPR RI Nomor III/MPR/2000 dan Penerapan Asas Penyelenggaraan Pemerintahan, Majalah Mimbar Hukum Fakultas Hukum UGM Nomor 45/X/2003,Yogyakarta.

\* Sarjita, 2003, *Konflik Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Kajoe Poeloe dan Kajoe Batoe dengan Pemerintah Kota Jayapura (Thesis)*, Program Pascasarjana UGM, Yogyakarta,hlm. 121. 158.

perkara/sengketa dari para warganya. Sementara pada Pasal 106 UU tersebut dirumuskan bahwa Di desa dapat dibentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Kembali kepada ide atau gagasan pembentukan Komisi Penyelesaian Konflik Agraria, nampaknya masih banyak yang harus dipertimbangkan dalam kaitannya dengan sosok Komisi ini. Komisi ini diharapkan dapat menyelesaikan konflik agraria khususnya yang berkaitan erat dengan pelanggaran hak ekonomi, sosial dan budaya yang terjadi pada masa/era Orde Baru.<sup>45</sup> Hal-hal yang perlu dipertimbangkan antara lain, Dasar Hukum pembentukan apakah dengan UU atau cukup dengan Keppres, ruang lingkup tugas dan kewenangan apakah, susunan dan kedudukan Komisi, Jangka waktu berlakunya Komisi, keanggotaan Susunan Komisi dan lain sebagainya. Ataukah bekerjanya mirip dengan Pengadilan Landreform sebagaimana telah dihapuskan dengan UU Nomor 7 Tahun 1970.

Ide atau gagasan pembentukan Komisi Penyelesaian Konflik Agraria sebagaimana diuraikan di atas, nampaknya telah diakomodasi dalam Draft Rancangan Undang-undang tentang Sumber Daya Agraria (sebagai pengganti UUPA) tanggal 14 April 2004, yaitu dalam Bab XI tentang Penyelesaian Sengketa Agraria (Pasal 56 dan Pasal 57) yang dibedakan menjadi:

1. Untuk sengketa status kepemilikan sumber daya agraria dan kebenaran materiil data fisik serta yuridis menjadi *kewenangan badan peradilan*, misalnya: apakah seseorang itu berkedudukan sebagai pe-

megang hak atau ijin yang sah atau tidak; dan

2. Untuk sengketa sumber daya agraria selain tersebut pada huruf a dapat diselesaikan melalui *penyelesaian sengketa alternatif (fasilitasi, negosiasi, rekonsiliasi, mediasi dan arbitrase)*; serta
3. Untuk sengketa sumber daya agraria dalam masa transisi dilakukan oleh suatu *Komisi dan Badan Peradilan Khusus yang dibentuk dengan Undang-undang*.

Sebagai kata akhir dalam tulisan ini, dalam penyelesaian sengketa pertanahan hendaknya suatu permasalahan dipahami dan dikaji dengan menggunakan paradigma “moral” dan tidak semata-mata hanya menggunakan paradigma “hukum”. Dalam negara hukum, kiranya penggunaan paradigma moral sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo<sup>46</sup> perlu mendapat perhatian khusus, dengan jalan melaksanakan atau mengamalkan kejujuran, pengendalian diri, menjaga harkat dan martabat manusia, rasa malu, mengurangi keakuan (*selfishness*), menghindari perasaan “*sok rumongso biso*” dan sebaliknya menerapkan perasaan “*sing biso rumongso*” serta memperhatikan terhadap orang lain. Oleh Satjipto Rahardjo diberikan contoh mengenai sebuah sosok budaya masyarakat di Negara Jepang. Negara Jepang menjadi tertib dan teratur serta disiplin bukan pertama-tama karena hukum, polisi, dan lain kelengkapan suatu negara hukum, tetapi karena perilaku yang substansial (faktor hati nurani). Ungkapan tersebut dalam Bahasa Jepang “*Anatano kokoro, anata no utsukushitsa*” (hatimu adalah kecantikanmu).

<sup>45</sup> Komnas HAM Bentuk Komisi Penyelesaian Konflik Agraria, Harian Kompas, 15 Maret 2004, hlm. 7.

<sup>46</sup> Satjipto Rahardjo, dalam Sarjita, 2004. *Sekilas Tentang Mahkamah Konstitusi dan Komisi Konstitusi (UU Nomor 23 Tahun 2004 Jo. Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2002)*, STPN, Yogyakarta hlm. 55.

- , 2003, *Konflik Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Kajoe Poeloe dan Kajoe Batoe dengan Pemerintah Kota Jayapura Provinsi Papua (Thesis)*, Program Pascasarjana UGM, Yogyakarta.
- , 2004, *Sekilas Tentang Mahkamah Konstitusi dan Komisi Konstitusi (UU Nomor 24 Tahun 2003 Jo. Tap MPR Nomor I/MPR/2003)*, STPN, Yogyakarta.
- Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Soetrisno, Loekman, 2003, *Konflik Sosial*, Studi Kasus Indonesia, Tajidu Press, Yogyakarta.
- Usman, Sunyoto, *Rekognisi Sebagai Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Tinjauan Sosiologi Lingkungan (Makalah disampaikan pada Seminar dan Loka Karya Rekognisi Sebagai Penyelesaian Konflik Pertanahan: Tinjauan Hukum, Politik, Sosial dan Pelestarian Sumber Daya Alam, Yogyakarta, 27-28 September 1999)*.
- Usman, Rachmadi, 2003, *Pilihan Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Wijaya, Gunawan, 2001, *Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

### **Peraturan Perundang-undangan:**

- Ketetapan MPR RI tentang *Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001
- Undang-undang tentang *Peraturan dasar Pokok-pokok Agraria*, UU Nomor 5 Tahun 1960.
- Undang-undang tentang *Penghapusan Pengadilan Landreform*, UU Nomor 7 Tahun 1970
- Undang-undang tentang *Pemerintah Daerah*, UU Nomor 5 Tahun 1974
- Undang-undang tentang *Pemerintahan Desa*, UU Nomor 5 Tahun 1979
- Undang-undang tentang *Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 22 Tahun 1999
- Peraturan Pemerintah tentang *Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa*, PP Nomor 76 Tahun 2001
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang *Tata cara Penanganan Sengketa Pertanahan*, PMNA/Ka. BPN Nomor 1 Tahun 1999
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang *Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat*, PMNA/Ka. BPN Nomor 5 Tahun 1999
- Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang *Pelaksanaan PMNA/ Ka. BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat*, Instruksi Menteri Negara Agraria/Ka. BPN Nomor 2 Tahun 2000