

# URGENSI LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN PENYELESAIAN KONFLIK PERTANAHAN DAN PROSES PENYELESAIAN YANG BERBASIS TEORI HUKUM PROGRESIF

## *THE URGENCY OF INDEPENDENT STATE AGENCY TO RESOLVE LAND CONFLICTS AND THE PROCESS OF SETTLEMENT BASED ON PROGRESSIVE LEGAL THEORY*

**Pascal Wilmar Yehezkiel Toloh<sup>1</sup>, Vanda Pangau<sup>2</sup>,**

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado, Indonesia

Koresponden email: pascalwilmaryehezkieltoloh@mail.ugm.ac.id

## ABSTRAK

Eskalasi konflik agrarian/pertanahan selalu meningkat setiap tahun, penyebabnya ialah adanya ketimpangan penguasaan tanah dan realisasi reforma agraria yang belum maksimal. Faktor penyelesaian konflik pertanahan belum didukung oleh kelembagaan yang dapat menyelesaikan kasus secara berkeadilan. Artikel ini bertujuan untuk mengetahui konsep penyelesaian konflik pertanahan yang berlandaskan teori hukum progresif dan desain lembaga negara independen penyelesaian konflik agraria yang berpegang pada prinsip musyawarah dan penghormatan hak masyarakat adat. Metode penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Hasil penelitian menunjukkan penyelesaian konflik oleh masyarakat adat yang berbasis pada mediasi sebagai alternatif penyelesaian konflik secara nonlitigasi, secara esensial merupakan bagian dari pendekatan hukum progresif. Penguatan mekanisme mediasi dalam penyelesaian konflik pertanahan, harus disertai dengan penguatan eksistensi masyarakat hukum adat. Sebagaimana praktik mediasi atau perundingan di beberapa daerah Indonesia, peran lembaga adat sangat dominan karena dinilai dapat menggali rasa keadilan di tengah masyarakat yang berkonflik. Untuk menjamin efektifitas penyelesaian konflik pertanahan maka diperlukan 1) pembentukan lembaga yang independen secara institusional dan fungsional dengan penguatan kewenangan pada ranah pencegahan berupa pengawasan realisasi reforma agraria yang berorientas pada prinsip tanah untuk rakyat serta pemberantasan mafia tanah, 2) adanya kewenangan penyelesaian konflik melalui mekanisme mediasi yang berprinsip musyawarah dan penghormatan terhadap hak masyarakat hukum adat dengan mengakomodir unsur masyarakat adat sebagai mediator dalam proses penyelesaian konflik pertanahan.

**Kata kunci :** hukum agraria, reforma agraria, hukum progresif, penyelesaian konflik pertanahan, lembaga independen

## ABSTRACT

*The escalation of agrarian (land) conflicts always increases every year, the cause is the inequality of land control and the realization of agrarian reform which has not been optimal, then the factor of resolving land conflicts which is not yet supported by institutions that can resolve cases fairly. This article aims to understand the concept of conflict resolution land based on progressive legal theory and the form of independent state agency for resolving agrarian conflicts that adhere to the principles of deliberation and respect for the rights of indigenous peoples. The research method used in this study is a normative legal study with a statutory approach, a conceptual approach and a comparative approach. The research results show that conflict*

*resolution by indigenous communities based on mediation as an alternative to non-litigation conflict resolution is essentially part of a progressive legal approach. Strengthening mediation mechanisms in resolving defense conflicts must be accompanied by strengthening the existence of customary law communities, because as with the practice of mediation or negotiation in several regions of Indonesia, the role of traditional institutions is very dominant because they are considered to be able to explore a sense of justice among communities in conflict. To ensure the effectiveness of the operationalization of land conflict resolution, it is necessary to establish institutions that are institutionally independent and functional by strengthening authority in the realm of prevention in the form of monitoring the realization of agrarian reform that is oriented towards the principle of land for the people and eradicating the land mafia, and the authority to resolve conflicts through a mediation mechanism based on the principle of deliberation. and respect for the rights of customary law communities by accommodating elements of indigenous communities as mediators in the process of resolving land conflicts.*

**Keywords :** agrarian law, agrarian reform, progressive law, land conflict resolution, independent agency

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sejak Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) ditetapkan 63 tahun silam, masalah implementasinya yang sampai saat ini belum tuntas diselesaikannya adalah konflik pertanahan dan penyelesaiannya. Istilah konflik pertanahan yang selanjutnya disebut konflik menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas, baik secara kultural maupun sosial-politis. Konflik pertanahan antara lain terkait hak-hak pemilikan maupun pengelolaan agraria (pertanahan) yang masih belum sepenuhnya selesai ditetapkan bagi seluruh masyarakat secara nasional mengakibatkan perizinan pemanfaatannya melahirkan konflik. Apalagi jika dihadapkan pada jaminan hak-hak dasar warga negara, termasuk keadilan gender dan kelompok marginal lainnya, serta kepentingan antargenerasi. Selain itu, terjadinya ketimpangan penguasaan lahan dan kerusakan fungsi lingkungan hidup terjadi akibat kapasitas pengelolaan agraria relatif terbatas serta lebih berorientasi pada aspek administrasi (daripada mempertanggungjawabkan hasil pengelolaan riil di lapangan), tidak jarang melakukan korupsi, serta memberikan kemudahan penguasaan SDA kepada oligarki (Kemenkopolkum, 2023).

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat situasi agraria sepanjang tahun 2022 menunjukkan

realitas konflik agraria yang tidak berkurang, bahkan cenderung meningkat. Catatan ini diperkuat oleh temuan Komnas HAM yang menyatakan konflik agraria merupakan kasus yang paling banyak diadukan sepanjang tahun ini. Sedikitnya 212 konflik agraria (pertanahan) di berbagai sektor investasi dan bisnis berbasis korporasi. Konflik tersebut terjadi di 459 desa atau kota di Indonesia. Secara total, letusan konflik tersebut terjadi di atas tanah seluas 1.035.613 ha sepanjang tahun 2022. Sementara masyarakat yang terdampak konflik agraria setidaknya berjumlah 346.402 kepala keluarga (KPA, 2022).



Sumber: Catatan Akhir Tahun 2022 Konsorsium Pembaruan Agraria

**Gambar 1** Letusan Konflik Agraria 2022

Penyelesaian konflik pertanahan saat ini dihadapkan dengan kondisi memburuknya sistem penegakan hukum dan moralitas aparat penegak hukum. Memburuknya sistem penegakan hukum dan rendahnya integritas moral penegak hukum yang ditandai dengan praktik jual beli perkara, dan mafia peradilan menyebabkan munculnya krisis kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan sebagai benteng terakhir pencari keadilan. Akibat dari krisis kepercayaan tersebut adalah adanya sikap apatis masyarakat untuk menyelesaikan perkaranya melalui lembaga peradilan. Hal ini mengakibatkan penanganan dan penyelesaian konflik pertanahan belum optimal.

Untuk menjawab problema penegakan keadilan agraria di atas, perlu adanya perubahan paradigma dan sistem berhukum. Satjipto Rahardjo berpandangan bahwa arena penegakan hukum merupakan realitas empirik tentang bekerjanya hukum di masyarakat, sebab terjadi fenomena hukum berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum di Indonesia pada akhir abad ke-20. Dalam proses pencarinya itu, Satjipto Rahardjo kemudian berkesimpulan bahwa salah satu penyebab menurunnya kinerja dan kualitas penegak hukum di Indonesia adalah dominasi paradigma positivisme dengan sifat formalitasnya yang melekat. Dalam berhukum haruslah dipandang bahwa hukum adalah untuk manusia, inilah yang disebut sebagai paradigma hukum progresif. Gerakan ini menggunakan optik atau keyakinan dasar tidak melihat hukum sebagai sesuatu yang sentral dalam berhukum, melainkan manusialah yang berada di titik pusat perputaran hukum (Rahardjo, 2010). Maka dari itu, hukum dan masyarakat harus berkolaborasi satu sama lain dalam satu sistem. Salah satu cara untuk menerobos keterbatasan dan kelemahan lembaga peradilan tersebut ialah dengan mekanisme penyelesaian sengketa secara alternatif (*alternative dispute resolution/ADR*), yakni suatu bentuk penyelesaian konflik di luar pengadilan berdasarkan kata sepakat (konsensus) yang dilakukan oleh para pihak yang bersengketa baik tanpa ataupun dengan bantuan pihak ketiga yang netral (Nansi, 2022).

Salah satu mekanisme yang dapat dijalankan dalam penyelesaian konflik pertanahan ialah dengan mediasi. Metode ini telah tumbuh dan berkembang sejalan dengan tumbuhnya keinginan manusia menyelesaikan sengketa secara cepat, dan memuaskan kedua belah pihak. Filosofi yang dikandung mediasi ialah manusia secara lahiriah tidak menghendaki dirinya bergelimang konflik dan persengketaan dalam rentang waktu yang lama. Manusia berusaha untuk menghindar dan keluar dari konflik, meskipun konflik atau persengketaan tidak mungkin dihilangkan dari realitas kehidupan manusia. Pola penyelesaian sengketa terus dilakukan manusia dalam rangka memenuhi keinginan fitrahnya untuk hidup damai, aman, adil, dan sejahtera (Nansi, 2022). Pola ini sesuai dengan esensi agraria (pertanahan) yang selalu melekat

dengan nilai spiritual dan kultural dalam hal ini masyarakat hukum adat. Sejalan dengan substansi UUPA bahwa hukum adat merupakan sumber utama dalam pembangunan hukum tanah nasional. Ini berarti bahwa pembangunan hukum tanah nasional dilandasi konsepsi hukum adat yang mengandung prinsip komunalistik religius (Harsono, 1994). sebagaimana yang diistilahkan Boedi Harsono yang memungkinkan adanya penguasaan tanah secara individual dengan hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung kebersamaan.

Operasionalisasi penyelesaian konflik pertanahan saat ini melalui Badan Pertanahan Nasional terbilang belum memadai sebagaimana laporan di atas bahwa intensitas konflik pertanahan yang mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya. Aspek kelembagaan merupakan salah satu faktor penyebabnya, Maria Sumardjono dalam laporan hasil lokakarya persiapan menuju pembentukan komisi nasional untuk penyelesaian konflik agraria (2004), mengungkapkan beberapa akar permasalahan penyelesaian konflik pertanahan sebagai berikut (M. Sumardjono, 2011). Dalam hal penyelesaian upaya sengketa memerlukan koordinasi antar instansi, misalnya dalam sengketa antar masyarakat dengan melibatkan instansi kehutanan, ABRI, Departemen Perhubungan, dan lain-lain. Koordinasi yang diharapkan tidak selalu dapat dilaksanakan. Salah satu alasan sulitnya melaksanakan koordinasi antar instansi, terutama instansi sektoral adalah karena

1. dari segi normatif peraturan perundang-undangan sektoral yang sentralistik itu, tumpang tindih dan inkonsisten satu sama lain;
2. dari segi empiris, tidak adanya suatu instansi yang bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan di bidang sumberdaya agraria mendorong setiap sektor untuk bertindak dalam ranah vertikal masing-masing dengan menyisakan sedikit kesempatan untuk melakukan koordinasi horizontal.

Dalam hal diperlukannya koordinasi antar instansi, dengan tujuan untuk memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat terhadap hak atas tanahnya, diperlukan peran DPR dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan untuk memfasilitasi pertemuan dengan instansi terkait untuk melakukan koordinasi yang diperlukan.

Secara hukum, solusi atas masalah kelembagaan ini telah dimuat dalam TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, dalam Bab tentang Penyelesaian Sengketa Sumber Daya Agraria, Pasal 50 ayat (3): "Penyelesaian sengketa sumberdaya agraria secara tuntas dan sekaligus dilakukan oleh suatu komisi dan badan peradilan khusus yang akan dibentuk oleh undang-undang", tetapi sampai saat ini belum terlihat arah kebijakan maupun *political will* pemerintah untuk membentuk suatu lembaga khusus yang bersifat independen untuk menyelesaikan konflik pertanahan yang telah menjadi salah satu masalah nasional, dengan dampaknya terhadap kestabilan sosial kemasyarakatan sangat besar, maka pembentukan lembaga lembaga independen penyelesaian konflik pertanahan, merupakan suatu urgensi saat ini. Berdasarkan uraian tersebut, studi ini memiliki unsur kebaruan (*novelty*) dengan mengkaji pendekatan hukum progresif dalam penyelesaian konflik pertanahan yang dijalankan oleh lembaga negara independen melalui mekanisme mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa dan desain lembaga negara independen penyelesaian konflik pertanahan.

## II. METODE

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum yuridis normatif (Marzuki, 2017) atau disebut juga penelitian hukum doktrinal. Dalam penelitian ini, peneliti berfokus untuk mengetahui, mengkaji serta menganalisis pendekatan hukum progresif dalam penyelesaian konflik pertanahan dan urgensi lembaga independen penyelesaian konflik pertanahan. Setelah mengumpulkan data dokumen dan mengolah data dengan menggunakan studi kepustakaan, kemudian dilakukan analisis data kualitatif yakni dengan menggunakan konstruksi hukum, perangkat hukum dan penalaran hukum dalam penelitian ini guna menemukan hasil dari intisari topik permasalahan yang diangkat, penulis menggunakan beberapa pendekatan penelitian, yaitu: (1) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yakni dengan menelaah dan menganalisis peraturan perundang-undangan mengenai hukum agraria; (2) pendekatan konsep (*conceptual approach*), yaitu pendekatan penelitian

dengan menelaah dan memahami konsep-konsep hukum progresif dan penyelesaian konflik pertanahan; (3) pendekatan kasus (*case approach*), yakni memecahkan jawaban atas rumusan masalah yang diajukan dengan merujuk pada *ratio decidendi* (Marzuki, 2017).

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Relevansi Pendekatan Hukum Progresif Dalam Penyelesaian Konflik Pertanahan

#### 1. Teori Hukum Progresif

Penyelesaian konflik di masyarakat yang tidak menghormati hak asasi manusia merupakan tindakan yang tidak mencerminkan negara hukum. Sebab, penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia merupakan ciri penting suatu negara hukum yang demokratis. Terbentuknya negara dan penyelenggaraan kekuasaan suatu negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu. Oleh karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap negara yang disebut sebagai negara hukum. Jika dalam suatu negara, hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil, maka negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.

Dalam memahami penegakan hukum dan keadilan dalam konsepsi negara hukum, Mahfud MD menyatakan hukum yang masih formal berlaku (hukum positif) dapat dipertahankan sejauh mengandung atau bersesuaian dengan rasa keadilan masyarakat, tapi ia juga dapat dikesampingkan jika memuat hal-hal yang dirasakan tidak adil. Di sini, prinsip yang diutamakan adalah menegakkan keadilan dan kebenaran dengan dukungan kepastian. Pernyataan seperti ini menjadi penting, karena dalam faktanya kegiatan menegakkan hukum itu tidak dengan sendirinya berarti menegakkan keadilan. Banyak sekali orang menggunakan hukum dengan membangun kebenaran formal, tetapi substansinya sangat bertentangan dengan rasa keadilan karena yang dibangun di sana adalah "hukum untuk hukum", bukan "hukum untuk keadilan" (Mahfud MD, 2017).

Dengan kata lain, kegiatan sebagian penegak hukum dan pemerintah belakangan ini bukan lagi merupakan kegiatan untuk membangun tegaknya negara hukum dan memfungsikannya untuk membangun keadilan, melainkan bergumul dengan berbagai orientasi pada konsep-konsep yang berbeda untuk memenangkan perkara atau menangani konflik. Jika yang diutamakan adalah memenangkan perkara sebagai pemakaian subjektif atas profesionalisme dan bukan menegakkan kebenaran dan keadilan, maka inkonsistensi mereka dalam mengacu berbagai konsep negara hukum menjadi hal biasa, tak menimbulkan rasa bersalah, sehingga tidak menimbulkan beban dalam melaksanakan profesi (Mahfud MD, 2017).

Pendekatan represif aparat dengan berlandaskan perintah institusi dan penguasa, dapat dipahami sejalan dengan pemikiran Philippe Nonet dan Philip Selznick (1978) yang mencorakkan hukum represif dalam suatu negara, hukum sebagai pelayan kekuasaan represif adalah situasi yang terburuk, melahirkan hukum represif yaitu hukum yang bertujuan mempertahankan kepentingan penguasa, yang kerap kali diterapkan dengan dalih menjamin ketertiban (Philippe Nonet & Philip Selznick, 1978).

Sebagaimana esensi dari hukum itu sendiri seharusnya hukum bekerja untuk memberikan kebahagiaan kepada masyarakat melalui para penegak hukum, bukan sebaliknya. Esensi hukum itu sejalan dengan pemikiran Satjipto Rahardjo, bahwa ilmu hukum pada dasarnya dikembangkan untuk kepentingan manusia senantiasa akan memihak pada masyarakat, bukan pada dokumen atau kertas ilmiah semata. Ketika kepentingan manusia terkalahkan oleh dokumen ilmiah, maka di sanalah dibutuhkan landasan nilai (basic of value) yang mampu memperjuangkan dan mengangkat martabat kemanusiaan sebagai suatu bentuk *actus humanus*. Hukum progresif harus mempunyai pijakan nilai yang tidak terjebak ke dalam semangat legal positivistik semata, tetapi memihak terhadap semangat kemanusiaan (*spirit of humanity*).

Paradigma hukum progresif sangat menolak mainstream seperti ini yang tersentralisasi pada aturan/mekanisme hukum positivistik, dan hukum progresif melawan paham ini. Corak hukum progresif menekankan pada sisi subjektif aparat

hukum berlandaskan kejujuran dan ketulusan sebagai mahkota penegakan hukum. Empati, kepedulian, dan dedikasi menghadirkan keadilan, menjadi roh penyelenggara hukum. Kepentingan manusia (kesejahteraan dan kebahagiannya) menjadi titik orientasi dan tujuan akhir dari hukum. Sebab, penegak hukum merupakan unjung tombak perubahan (Sastroatmojo, 2005).

Pemikiran hukum progresif menekankan bahwa suatu institusi harus bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia. Oleh sebab itu gerakan hukum progresif mengatakan bahwa hukum adalah untuk manusia. Jika kita berpegangan pada keyakinan bahwa manusia itu adalah untuk hukum, maka manusia itu akan selalu diusahakan, mungkin juga dipaksakan, untuk bisa masuk ke dalam skema-skema yang telah dibuat oleh hukum (Rahardjo, 2007). Dalam pandangan hukum progresif, bermakna hukum yang peduli terhadap kemanusiaan sehingga bukan sebatas legal-formal belaka. Secara spesifik hukum progresif antara lain bisa disebut sebagai hukum yang pro-rakyat dan hukum yang berkeadilan. Konsep hukum progresif adalah hukum tidak ada untuk kepentingannya sendiri, melainkan untuk suatu tujuan yang berada di luar dirinya (Rahardjo, 2007).

Pendekatan hukum progresif merupakan idealita penegakan hukum saat ini, dalam usaha mencari esensi hukum itu sendiri yakni keadilan. Konflik pertanahan yang didasarkan pada usaha mempertahankan hidup lewat lahan oleh masyarakat dan tindakan represif aparat didasarkan atas perintah institusi, haruslah diselesaikan dalam situasi kedamaian melalui pendekatan hukum progresif yang mengambarkan aparat hukum yang humanis untuk mewujudkan kesejahteraan dan kebahagiaan kepada masyarakat melalui hukum.

## 2. Penyelesaian Konflik Pertanahan dengan Pendekatan Hukum Progresif

Eksistensi hukum agraria nasional yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan agraria didasarkan pada ketentuan atau prinsip hukum adat tentang tanah, nilai fundamental ini kembali ditegaskan pada Pasal 5 UUPA "*Hukum agraria yang berlaku*

atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundungan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama". Kemudian, norma ini dielaborasi dalam bagian penjelasan bahwa dengan sendirinya hukum agraria harus sesuai dengan kesadaran hukum dari rakyat banyak. Oleh karena sebagian besar rakyat Indonesia tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam Negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalis dan masyarakat swapraja yang feodal.

Unsur hukum adat dalam Undang-Undang Pokok Agraria ini menjadi landasan fundamental dalam penyusunan kebijakan agraria serta penegakannya dalam hal ini penyelesaian konflik pertanahan, bahwa pendekatan hukum adat merupakan pendoman yang harus dipegang dalam penyelesaian konflik agraria. Dalam praktik, beberapa daerah efektif melaksanakan penyelesaian konflik pertanahan dengan pendekatan hukum adat yang bercorak mediasi, antara lain sebagai berikut.

a. Kabupaten Malinau, Kalimantan Utara

Kelembagaan satuan adat desa yang kuat serta kepemimpinan oleh kepala desa yang sekaligus sebagai kepala adat mampu mampu menyelesaikan konflik pertanahan dengan mekanisme perundingan atau musyawarah (Bayu et al., 2018).

b. Sumatera Barat

Penyelesaian konflik dan sengketa pertanahan di wilayah Sumatera Barat didahului lewat Kerapatan Adat Nagari sebagai peradilan adat

dan lembaga adat, eksistensi peradilan adat ini dikuatkan melalui Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 tentang Nagari, Peraturan Walikota Padang Nomor 5 Tahun 2020 tentang Lembaga Adat di Kota Padang, dan Peraturan Walikota Padang Nomor 6 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyelenggaraan Lembaga-Lembaga Adat di Kota Padang. Lembaga peradilan adat tersebut mengakomodir unsur pemimpin adat seperti *ninik amak*, *bundo kanduang* dan *alim ulama nigari* sebagai pemimpin Lembaga yang menyelesaikan konflik pertanahan dengan mekanisme mediasi atau musyawarah (Wahyuni et al., 2021).

c. Bali

Penyelesaian konflik pertanahan di Provinsi Bali dapat diselesaikan melalui peradilan adat atau peradilan desa yang dikenal dengan sebutan "kerta desa", mekanisme penyelesaian dilakukan dengan cara mediasi yang dinilai memberikan keleluasaan bagi setiap pihak yang berkonflik untuk merumuskan kesepakatan yang adil. Kelembagaan peradilan adat ini telah dilegitimasi melalui Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman, sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum adat Bali (Mayasari & Rudy, 2021).

Praktik penyelesaian konflik pertanahan di atas mengambarkan dua unsur penting yakni peran dari masyarakat dalam hal ini masyarakat hukum adat dan mekanisme yang digunakan yaitu mediasi dengan prinsip musyawarah, dua unsur ini merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan dalam kehidupan masyarakat lokal ketika terjadi konflik maka penyelesaiannya melalui forum musyawarah. Merujuk pada analisis Marc Galanter yang menyatakan konsep hukum adat mengutamakan musyawarah mufakat sebagaimana nilai yang terkandung dalam Pancasila maka akan tercipta kepastian hukum (Maurio Coppelltti, 1981). Implikasinya para pihak yang berkonflik akan lebih terjaga hubungannya untuk tetap harmonis (Tobing, 2016). Marc Galanter menyatakan *justice in many rooms* (pengadilan dapat dijalankan di banyak tempat) dengan memberdayakan *alternative dispute resolution* (ADR), gambaran dari Galanter

intinya ialah bahwa keadilan tidak janya terdapat di pengadilan (Mauro Coppelltti, 1981).

Hukum positif Indonesia telah memuat mengenai pendekatan hukum adat dalam penyelesaian konflik pertanahan, dalam ketentuan Pasal 45 Ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan terkait penyelesaian sengketa dan konflik yang ditangani melalui lembaga adat, putusannya harus diformalkan dalam bentuk akta autentik dan/atau didaftarkan di pengadilan. Hal ini dapat dicermati secara tidak langsung putusan lembaga adat tidak dapat digunakan sebagai dasar perdamaian sebelum didaftarkan pada notaris dan pengadilan. Secara *doctrinal*, proses tersebut merupakan keadaan menuju pluralisme hukum lemah (*weak legal pluralism*) demi unifikasi hukum dengan adanya kondisi yang membentuk sebuah keberagaman secara nasional untuk menjaga eksistensi masyarakat hukum adat di Indonesia (Pradhani, 2021).

Kelebihan dari penyelesaian sengketa/konflik pertanahan melalui jalur mediasi atau perundingan dibandingkan jalur peradilan yaitu adanya efektifitas dari segi waktu, biaya, dan pikiran/tenaga. Selain itu, kurangnya kepercayaan atas kemandirian lembaga peradilan dan kendala administratif yang melingkupinya, membuat pengadilan merupakan pilihan terakhir untuk penyelesaian sengketa (Sumardjono, 2008)

Dengan mekanisme mediasi, para pihak akan memiliki kedudukan yang sama dan penentuan kesepakatan akhir perundingan dicapai menurut kesepakatan bersama tanpa tekanan atau paksaan. Rekomendasi yang dihasilkan mengarah kepada *win-win solution*. Upaya untuk mencapai *win-win solution* itu ditentukan oleh beberapa faktor berikut (Alexander, 1992).

1. Proses pendekatan yang obyektif terhadap sumber sengketa lebih dapat diterima oleh pihak-pihak dan memberikan hasil yang saling menguntungkan, dengan catatan, bahwa pendekatan itu harus menitikberatkan pada kepentingan yang menjadi sumber konflik dan bukan pada posisi atau kedudukan para pihak. Apabila kepentingan yang menjadi fokusnya,

pihak-pihak akan lebih terbuka untuk berbagai kepentingan. Sebaliknya, jika tekanannya pada kedudukan, para pihak akan lebih menutup diri karena hal itu menyangkut harga diri mereka.

2. Kemampuan yang seimbang dalam proses negosiasi atau musyawarah. Perbedaan kemampuan tawar-menawar akan menyebabkan adanya penekanan oleh pihak yang satu terhadap yang lainnya.

Di Indonesia penyelesaian secara musyawarah mufakat memiliki dukungan dengan akar budaya yang hidup dan dihormati dalam dinamika pergaulan sosial. Sebagaimana argumen dari Goodpaster yang berpandangan bahwa pertimbangan penyelesaian sengketa dalam masyarakat tradisional melalui musyawarah lebih ditekankan untuk menjaga keharmonisan sosial kemasyarakatan dan kadang mengabaikan kepentingan dari pihak-pihak yang berkonflik (Toar, 1995). Penyelesaian sengketa di lingkungan masyarakat tradisional memiliki variasi, yakni melalui arbitrase dan mediasi, pada kasus tertentu, mediasi dipandang lebih efektif, sedangkan dalam sengketa yang lain arbitrase akan memberikan penyelesaian yang lebih baik. Pengalaman penyelesaian berbagai kasus di bidang lingkungan hidup juga menunjukkan semakin dipilihnya cara-cara mediasi (Toar, 1995).

Pendekatan musyawarah ini juga dapat dipandang sebagai wadah akomodasi terhadap partisipasi masyarakat, yang merupakan elemen penting dalam penyelesaian konflik pertanahan. Musyawarah adalah hal mutlak ketika melibatkan unsur di luar pihak yang bersengketa seperti tokoh masyarakat, tokoh adat atau sosok yang dipandang dapat memberikan pandangan yang adil guna menghasilkan keputusan yang memenuhi kepentingan para pihak. Partisipasi masyarakat juga merupakan faktor yang dapat meminimalisir terjadinya konflik agraria, karena melekatnya masyarakat dengan tanah sebagai ruang hidup mereka, sehingga terjadi suatu peralihan tanah secara tidak partisipatif maka konsekuensinya akan terjadi suatu reaksi sosial yang berujung pada konflik. Proses formulasi kebijakan agraria antara lain dengan menegaskan aspek partisipasi sebagai hak fundamental rakyat dalam penentuan kebijakan. Menurut Berenschot, proses partisipasi menjadi

ajang manipulasi dengan "mengakali" persetujuan rakyat melalui kegiatan mediasi dan sosialisasi, yang sebelumnya pejabat dan investor melakukan kolusi dengan tokoh masyarakat dan pemimpin lokal, bahkan dengan sengaja pemodal menghadirkan pihak kepolisian dan preman untuk melakukan intimidasi serta represi, semata-mata untuk melemahkan kontrol masyarakat atas tanah mereka dan menghalangi mereka untuk mendapatkan kompensasi yang memadai atas hilangnya tanah mereka (Berenschot & Dhiaulhaq, 2021). Hal ini yang menjadi sumber terjadi konflik pertanahan.

Penguatan mekanisme mediasi dalam penyelesaian konflik pertanahan, harus disertai dengan penguatan eksistensi masyarakat hukum adat, sebab sebagaimana praktik mediasi atau perundingan di beberapa daerah seperti yang diuraikan sebelumnya, peran lembaga adat sangat dominan karena dinilai dapat menggali rasa keadilan di tengah masyarakat yang berkonflik. Oleh sebab itu perlu adanya penguatan melalui landasan hukum setara undang-undang seperti undang-undang tentang masyarakat adat, yang dalam perkembangannya masih pada proses perencanaan atau masih berstatus rancangan undang-undang. Dengan penguatan yuridis ini, dapat mengatasi kekuatan hukum yang tidak seimbang antara negara atau korporasi dengan masyarakat hukum adat dan masyarakat lokal lainnya. Posisi tawar masyarakat hukum adat biasanya hanya berdasarkan penguasaan secara *de facto*, sedangkan negara dan korporasi memiliki sertifikat tanah atau izin sebagai pengakuan secara *de jure* yang secara hukum kontemporer memiliki daya lebih kuat. Tatanan tersebut menunjukkan kenyataan bahwa negara mengabaikan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Penetapan tanah-tanah ulayat sangat terbatas karena tidak dapat dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang pada saat akan ditetapkannya: (i) sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah; atau (ii) sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Situasi tersebut mengakibatkan langgengnya konflik pertanahan (Kemenkopolhukam, 2023).

Hal serupa sejalan dengan pandangan Maria Sumardjono bahwa diperlukan kebijakan hukum yang memahami kebutuhan masyarakat, dalam hal ini masyarakat hukum adat dan masyarakat lainnya, yang menghendaki haknya diakui dan dilindungi dari "gangguan" pihak lain. Hak masyarakat perlu penguatan dalam konteks normatif melalui penyempurnaan Perpres No 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Pengakuan hak masyarakat hukum adat memerlukan kesungguhan untuk mendorong terbitnya UU tentang masyarakat hukum adat (MHA). Aktivitas kelompok MHA untuk memetakan wilayahnya dan mendorong regulasi daerah seperti perda atau peraturan kepala daerah untuk mengakui dan melindungi masyarakat hukum adat beserta hak-haknya perlu didukung dalam upaya mencegah konflik sejak dulu (Sumardjono, 2021).

Penyelesaian konflik oleh masyarakat adat yang berbasis pada mediasi sebagai alternatif penyelesaian konflik secara nonlitigasi, secara esensial merupakan bagian dari pendekatan hukum progresif, dimana mekanisme ini terbentuk karena koreksi terhadap kelemahan sistem hukum modern yang sarat dengan birokrasi serta ingin membebaskan diri dari dominasi suatu tipe hukum liberal (Alviolita, 2023) pendekatan ini terbentuk untuk menolak pandangan bahwa ketertiban (*order*) hanya bekerja melalui intitusi-institusi formal kenegaraan. Hukum progresif dimaksudkan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat guna menuju tatanan ideal hukum, serta tidak menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bermurah, melainkan sebagai suatu institusi yang bermoral (Rahardjo, 2009).

Secara konseptual doktrin hukum progresif mendukung kebijakan *non enforcement law* (proses penyelesaian sengketa untuk memutuskan pihak yang kalah dan menang). Kunci dari hukum progresif ini adalah kemampuan aparat penegak hukum melakukan terobosan hukum (*rule breaking*) melalui cara: *pertama*, menggunakan kecerdasan spiritual untuk bangun dari keterpurukan hukum dan tidak membiarkan diri terkekang cara lama; *kedua*, melakukan pencarian makna lebih dalam hendaknya menjadi ukuran baru dan ketiga hukum hendaknya dijalankan tidak menurut prinsip logika saja tetapi dengan keterlibatan dan kepedulian

(compassion) untuk keluar dari formalisme hukum (Suteki & Sosial, 2015). Karakteristik ini yang tergambar dalam penyelesaian konflik agraria oleh masyarakat adat melalui lembaga atau peradilan adatnya ketika tokoh adat atau sosok yang menuntun proses dalam lembaga atau peradilan adat itu lebih menggunakan kemampuan spiritual dan fakta kultural dalam menentukan solusi. Prosesnya pun berjalan secara fleksibel atau tidak terikat pada ketentuan hukum negara atau formalisme hukum.

### B. Desain Lembaga Negara Independen Penyelesaian Konflik Pertanahan

Konflik pertanahan yang terjadi di tengah realitas masyarakat bersifat lintas sektoral dan setiap sektor mempunyai ketentuan perundang-undangan yang tidak selalu sinkron, bahkan tumpang tindih dan bertengangan satu sama lain (Maria Sumardjono, 2021). Konflik norma itu mengakibatkan tidak mudah menyelesaikan konflik pertanahan. Permasalahan terlihat dalam laporan KPA bahwa sepanjang 2022 terjadi 212 konflik agraria yang mencakup 1.035.613 hektar lahan dan 346.402 keluarga terdampak, konflik ini terjadi pada beberapa sektor, yakni sektor infrastruktur 32 kasus, perkebunan 99 kasus, properti 26 kasus, kehutanan 20 kasus, pertambangan 21 kasus, fasilitas militer 6 kasus, pesisir dan pulau-pulau kecil 4 kasus dan pertanian/agribisnis 4 kasus (Hukumonline, 2022). Setiap sektor tersebut memiliki regulasi tersendiri yang memuat substansi maupun mekanisme penyelesaian. Sebaik apapun koordinasi dan komunikasi antar kementerian dan lembaga, tentu tidak mudah dan bahkan tidak bisa menyimpang dari regulasi masing-masing sebab memiliki konsekuensi hukum. Oleh karenanya perlu dipertimbangkan dengan sungguh-sungguh upaya harmonisasi undang-undang sektoral yang diamanatkan MPR 20 tahun lalu (Tap MPR RI No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam), sekaligus melandasi integrasi penyelesaian konflik pertanahan pada suatu badan yang berkedudukan independen. Fungsinya ialah menyelesaikan konflik pertanahan dengan mekanisme mediasi yang berbasis pada musyawarah dengan unsur masyarakat lokal/masyarakat hukum adat yang berkepentingan pada objek tanah yang ditangani.

Penyelesaian konflik pertanahan di luar pengadilan saat ini masih ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui sebagaimana landasan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. Tetapi masih masifnya konflik agraria sebagaimana yang dilaporkan KPA pada tahun 2022 jumlahnya meningkat 2,36% dibandingkan tahun sebelumnya dengan 207 kasus, kemudian penyelesaiannya cenderung dibawa ke pengadilan sehingga mengakibatkan tingginya intensitas perkara yang ditangani sehingga mempengaruhi kualitas putusan, realitas ini terjadi di beberapa daerah seperti kasus-kasus di Indramayu, Tebing Tinggi, dan Siantar. Semua kasus diselesaikan melalui pengadilan (BBC, 2023). Menjadi pertanyaan berikutnya adalah sejauh mana peran BPN sebagai lembaga yang diberikan kewenangan untuk menyelesaikan konflik pertanahan di luar pengadilan (nonlitigasi). Permasalahan ini dapat dilihat dari dua aspek yakni kelemahan regulasi dan kepercayaan masyarakat mengenai profesionalitas BPN.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 yang memberikan kewenangan BPN untuk melakukan mediasi terhadap konflik pertanahan, belum mengakomodir kebutuhan hukum masyarakat. Keterlibatan aktif unsur masyarakat adat/lokal sangat diperlukan dalam proses nonlitigasi ini baik sebagai mediator atau pihak yang setidaknya dapat mempengaruhi putusan, konflik pertanahan yang tidak bisa dilepaskan dari aspek sosio-kultural bahkan spiritual, memungkinkan dominannya peran unsur masyarakat atau tokoh adat untuk menghasilkan keputusan yang berkeadilan bagi para pihak yang berkonflik. Corak birokratis yang masih dominan dalam penyelesaian di BPN ini, membuat proses mediasi belum mampu mencari keadilan yang terkandung dalam masyarakat karena bisa saja birokrat yang menuntun proses mediasi tidak paham maupun asing terkait kondisi sosial kemasyarakatan dari subjek dan objek agraria yang berkonflik.

Dalam Peraturan Menteri tersebut memang telah mengatur Penyelesaian Sengketa dan Konflik oleh lembaga adat, dalam Pasal 45 Ayat (1)

menyebutkan bahwa dalam hal tertentu sengketa atau konflik dapat diselesaikan melalui lembaga adat berdasarkan kearifan lokal di daerah letak objek sengketa atau konflik, Ayat (2) Keputusan hasil penyelesaian sengketa atau konflik melalui lembaga adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diformalkan dalam bentuk akta otentik dan/atau didaftarkan di pengadilan. Ketentuan dalam ayat (2) membuktikan bahwa hak masyarakat adat belum sepenuhnya diakui meskipun telah melalui proses adat. Kemudian dalam ayat (3) Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dapat menindaklanjuti keputusan hasil penyelesaian sengketa atau konflik yang dilakukan lembaga adat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Terdapat masalah implementatif dalam ketentuan normatif ini, pada Ayat 3 frasa "dapat" mengartikan bahwa putusan lembaga adat yang sudah diformalkan sekalipun tidak mengikat pada Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan untuk menindaklanjutinya karena sifatnya yang fakultatif tidak imperatif.

Berikutnya, kelemahan proses mediasi pada BPN ialah aspek kepercayaan masyarakat mengenai profesionalitas BPN dalam menanganani konflik agraria, maraknya mafia tanah di BPN dan lembaga pemerintah serta aparat penegak hukum, mengakibatkan proses yang tidak berkeadilan bagi masyarakat yang berkonflik. Sebagaimana pernyataan Menteri ATR/Kepala BPN, Hadi Tjahjanto, mengungkapkan bahwa modus mafia tanah dilakukan dengan pemufakatan oknum aparat lembaga pemerintah dan oknum BPN, dalam internal pemerintah oknum dari camat, kepala desa, kemudian PPAT (pejabat pembuat akta tanah) telah terorganisir, kemudian identifikasi pada ranah mafia peradilan terdapat oknum kepolisian, jaksa, dan hakim (CNBC Indonesia, 2023). Modus kejahatan yang dilakukan antara lain memalsukan dokumen, mencari legalitas di pengadilan, rekayasa perkara, kolusi dengan oknum aparat untuk legalitas. Bahkan terjadi kejahatan korporasi seperti penggelapan dan penipuan, serta pemalsuan kuasa pengurusan hak atas tanah (Mongabay, 2022).

Realitas permasalahan BPN di atas, mendorong urgensi adanya lembaga independen yang berwenang menangani penyelesaian konflik pertanahan. Gagasan ini setidaknya akan menjawab

permasalahan konflik pertanahan yang dikategorikan sebagai konflik struktural. Komnas HAM menjelaskan konflik agraria struktural merupakan konflik yang melibatkan penduduk setempat atau kelompok-kelompok masyarakat sipil di satu pihak dengan kekuatan modal dan instrumen negara atau pemerintah (Komnas HAM, 2003). Konflik agraria pada dasarnya mencerminkan pertentangan mengenai siapakah yang dapat memiliki, menggunakan, dan mengelola, serta siapakah yang mengontrol akses atas sumber-sumber agraria dan kekayaan alam dan siapakah yang memperoleh manfaatnya (Koeswahyono & Maharani, 2022). Kedalaman dan kompleksitas konflik serta dominannya pemerintah dan aparat penegak hukum yang terlibat dalam konflik, mengharuskan penanganannya harus secara luar biasa (*extraordinary*) oleh suatu lembaga yang memiliki independensi dalam menjalankan kompetensi.

Politik hukum pembentukan lembaga independen penyelesaian konflik pertanahan antara lain adalah penguatan kedudukannya dan fungsi yang lebih komprehensif melalui landasan hukum berupa undang-undang dan struktur kelembagaan yang harus mengakomodir unsur masyarakat adat, akademisi, praktisi dan pemerhati agraria. Adanya suatu lembaga independen yang memiliki kedudukan dan fungsi yang komprehensif dalam penyelesaian konflik pertanahan, sejalan dengan pandangan Maria SW Sumardjono bahwa terkait dengan penyempurnaan UUPA No. 5 Tahun 1960 harus sejalan dengan arah kebijakan pembaruan agraria berikut (Sumardjono, 2011).

1. Perlu melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam (PSDA).
2. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.
3. Melaksanakan penataan kembali penguasaan,

- pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.
4. 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 pembaruan agraria dan PSDA.
  5. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengembangkan pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.
  6. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.
- Kewenangan lembaga independen dimaksud haruslah mencakup pada ranah pencegahan dan penyelesaian dengan mekanisme mediasi. Pada ranah pencegahan sebagaimana berikut.
1. Melakukan penetapan tanah-tanah ulayat dan hutan adat secara masif, dengan mengidentifikasi eksistensi masyarakat hukum adat di Indonesia. Hal ini sebagai bentuk pengakuan dan pemenuhan hak-hak masyarakat hukum adat;
- Melakukan pengawasan dan supervisi terkait penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat;
- Melakukan pengawasan dan supervisi pelaksanaan reforma agraria oleh pemerintah, dengan menekankan percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah dan distribusi tanah yang adil melalui sertifikasi tanah terhadap masyarakat atas dasar penguasaan fisik yang produktif;
- Pengawasan terhadap proses pemberian izin pertambangan;
- Melakukan Pemberantasan Mafia dan sebagai koordinator dengan berkoordinasi dengan kepolisian, kejaksaan dan kementerian terkait.
2. Melakukan pengawasan dan supervisi terkait penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.
  3. Melakukan pengawasan dan supervisi pelaksanaan reforma agraria oleh pemerintah, dengan menekankan percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah dan distribusi tanah yang adil melalui sertifikasi tanah terhadap masyarakat atas dasar penguasaan fisik yang produktif.
  4. Pengawasan terhadap proses pemberian izin pertambangan.
  5. Koordinasi pemberantasan mafia dengan kepolisian, kejaksaan dan kementerian terkait.
- Pada ranah penyelesaian konflik, dijalankan dengan konsep alternatif penyelesaian sengketa seperti mediasi yang berbasis pada prinsip musyawarah dan hukum adat (jika konflik berkenaan dengan tanah ulayat atau hutan adat), kesepakatan mediasi mengikat dan wajib dilaksanakan oleh Kementerian Agraria/BPN. Jika, konflik berlanjut pada ranah pengadilan, lembaga independen dapat menjadi pihak terkait untuk memberikan pandangan guna kepentingan pembuktian. Skema kewenangan di atas dapat digambarkan pada Tabel 1.

Tabel 1 Tugas dan Kewenangan Lembaga Independen Penyelesaian Konflik Pertanahan

Pencegahan	Penyelesaian
Melakukan penetapan tanah-tanah ulayat dan hutan adat secara masif, dengan mengidentifikasi eksistensi masyarakat hukum adat di Indonesia. Hal ini sebagai bentuk pengakuan dan pemenuhan hak-hak masyarakat hukum adat;	Dijalankan dengan konsep alternatif penyelesaian sengketa seperti mediasi yang berbasis pada prinsip musyawarah dan hukum adat (jika konflik berkenaan dengan tanah ulayat atau hutan adat);
Melakukan pengawasan dan supervisi terkait penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah ( <i>landreform</i> ) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat;	kesepakatan mediasi bersifat mengikat dan wajib dilaksanakan oleh Kementerian dan lembaga terkait;
Melakukan pengawasan dan supervisi pelaksanaan reforma agraria oleh pemerintah, dengan menekankan percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah dan distribusi tanah yang adil melalui sertifikasi tanah terhadap masyarakat atas dasar penguasaan fisik yang produktif;	Lembaga Independen dapat menjadi pihak terkait dalam persidangan di pengadilan untuk memberikan pandangan guna kepentingan pembuktian.

Sumber: Hasil pengolahan sumber oleh penulis.

Dari aspek struktur kelembagaan, lembaga dipimpin oleh komisioner yang terdiri dari unsur akademisi, praktisi, pemerhati agraria dan masyarakat adat (*ad hoc*), khusus untuk unsur masyarakat adat bersifat *ad hoc* atau sementara sesuai kebutuhan kasus, yakni jika objek konflik termasuk dalam wilayah masyarakat hukum adat. Dalam hal pelaksanaan fungsional organisasi pengambilan keputusan dilakukan secara kolektif kolegial sedangkan dalam hal penanganan konflik, komisioner bertindak sebagai mediator. Rekrutmen komisioner dilakukan melalui panitia seleksi yang dibentuk oleh Presiden, dengan alasan menjaga dari kemungkinan ketidakobjektifan presiden dalam melakukan penunjukan, maka perbaikan yang bisa dilakukan adalah dengan memangkas tingkat seleksinya. Salah satu metode yang dapat ditempuh ialah melalui cara *head hunting (talent scouting)*. *Head hunting* dapat dilakukan dengan dua cara: (i) *mapping stakeholders* (dengan meminta rekomendasi dari pemangku kepentingan tersebut); atau (ii) mengunjungi dan mengundang *stakeholders* tersebut untuk mendaftar. Sistem kombinasi antara *appointee*, rekomendasi lembaga terpercaya dan *head hunting* akan sangat berguna untuk menghilangkan persoalan dalam model seleksi administratif (Mochtar, 2016).

Makna independen pada lembaga ini yaitu memiliki independensi institusional yang mana tidak masuk dalam kekuasaan menurut teori *trias politica* sehingga tidak bisa diintervensi oleh kekuasaan lain, tetapi hubungan antar lembaga dijalankan sesuai prinsip *checks and balance* dan independensi fungsional yang tercermin dalam proses pengambilan keputusan dan instrumen independennya bisa diterapkan oleh lembaga itu sendiri secara mandiri (Asshidiqie, 2008).

Urgensitas adanya lembaga ini secara empirik antara lain menjawab problematika penyelesaian konflik agraria yang tidak maksimal sampai saat ini, baik dari kebijakan yang masih jauh dari prinsip pembaharuan agraria dan kelembagaan yang tidak optimal secara fungsional karena profesionalitas dan intervensi pihak lain yang memiliki kuasa modal dan pemerintahan. Pendekatan lain yang mungkin digunakan untuk mengukur tingkat urgensi secara konstitutionalitas (*constitutional importance*) dari suatu lembaga negara adalah dengan menentukan

korelasi keberadaannya dengan tegaknya negara hukum yang demokratis, seperti yang dikemukakan dalam usulan DPD oleh Denny Indrayana (2008) dan Jimly Asshidiqie (2007) sebagaimana yang dikutip Zainal Arifin Mochtar. Bahwa untuk menilai sejauh mana urgensi konstitutionalitas dari suatu lembaga negara, ditentukan oleh lima ciri berikut ini: (i) pemilu yang jujur dan adil; (ii) kekuasaan kehakiman yang bebas dan mandiri; (iii) adanya penghargaan terhadap hak asasi manusia; (iv) kebebasan informasi dan pers; dan (v) tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik. Kelima ciri tersebut akan menentukan lembaga mana saja yang perlu berdiri secara independen dan pengaturannya perlu dicantumkan dalam konstitusi (Mochtar, 2016). Kehadiran lembaga ini antara lain berkorelasi erat dengan usaha penghargaan terhadap hak asasi manusia dalam hal ini hak masyarakat adat dan hak atas ruang hidup, serta mendukung adanya tata kelola pemerintahan yang bersih dan baik di sektor pertanahan yang saat ini banyak dinilai buruk oleh masyarakat.

Eksistensi lembaga independen penyelesaian konflik pertanahan yang mengakomodir unsur masyarakat dalam hal ini masyarakat hukum adat merupakan usaha pembaharuan agraria yang berfokus pada kepentingan masyarakat dan kemanusiaan, sesuai hakikat hukum progresif dimana bekerjanya hukum rakyat untuk mencapai suatu resolusi konflik yang berkeadilan. Hukum sebagai cerminan dari masyarakatnya yaitu gagasan-gagasan, tradisi, nilai-nilai dan tujuan yang ada dalam masyarakat, yang bisa diwujudkan melalui lembaga independen ini (Rahardjo, 2010). Pembentukan lembaga independen seyoginya dilandasi aturan setara undang-undang seperti mengaturnya dalam UUPA, politik hukum ini dapat direalisasikan sekaligus dalam rangka pembaharuan UUPA.

## IV. KESIMPULAN

Penyelesaian konflik oleh masyarakat adat yang berbasis pada mediasi sebagai alternatif penyelesaian konflik secara nonlitigasi, secara esensial merupakan bagian dari pendekatan hukum progresif, dimana mekanisme ini terbentuk karena koreksi terhadap kelemahan sistem hukum modern yang sarat dengan birokrasi. Penguatan mekanisme

mediasi dalam penyelesaian konflik pertanahan, harus disertai dengan penguatan eksistensi masyarakat hukum adat, sebab sebagaimana praktik mediasi atau perundingan di beberapa daerah Indonesia, peran lembaga adat sangat dominan karena dinilai dapat menggali rasa keadilan di tengah masyarakat yang berkonflik. Untuk menjamin efektifitas operasionalisasi penyelesaian konflik pertanahan maka diperlukan pembentukan lembaga negara yang independen secara institusional dan fungsional dengan penguatan kewenangan pada ranah pencegahan berupa pengawasan realisasi reforma agraria yang berorientas pada prinsip tanah untuk rakyat serta pemberantasan mafia tanah, dan kewenangan penyelesaian konflik melalui mekanisme mediasi yang berprinsip musyawarah dan penghormatan terhadap hak masyarakat hukum adat dengan mengakomodir unsur masyarakat adat sebagai mediator dalam proses penyelesaian konflik pertanahan.

## V. DAFTAR PUSTAKA

- Alexander, B. (1992). *Alternative Dispute Resolution*. Sweet and Maxwell.
- Alviolita, F. P. (2023). Kajian Yuridis Mediasi Penal Sebagai Upaya Penyelesaian Tindak Pidana Pencemaran Nama Baik Menurut Hukum Progresif. *Legacy: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan*, 3(2).
- Bayu, A., Kamim, M., Amal, I., & Khandiq, M. R. (2018). Dilema pemetaan partisipatif wilayah masyarakat adat di Indonesia: upaya resolusi konflik agraria dan kritiknya. *Prosiding Senas POLHI*, 1(1).
- BBC. (2023). *Pengadilan Dikhawatirkan Menjadi Ruang Suaka Bagi Mafia Tanah*. [Https://Www.Bbc.Com/Indonesia/Articles/C51pr5I7lz6o](https://www.bbc.com/indonesia/articles/C51pr5I7lz6o).
- Berenschot, W., & Dhiaulhaq, A. (2021). 132- 146. Depok: Pustaka LP3S. In W. W. Budiatri (Ed.), *Demokrasi Tanpa Demos: Refleksi 100 Ilmuwan Sosial Politik Tentang Kemunduran Demokrasi Di Indonesia*. LP3S.
- Harsono, B. (1994). *Hukum Agraria Indonesia; Hukum Tanah Nasional*. Djambatan.
- CNBC Indonesia. (2023). *Modus Mafia Tanah Terungkap, di Daerah ini paling banyak*. <Https://Www.Cnbcindonesia.Com/News/20230712180442-4-453750/Modus-Mafia-Tanah-Terungkap-Di-Daerah-Ini-Paling-Banyak>.
- Hukumonline. (2022). *KPA: Sepanjang 2022 terjadi 212 ‘letusan’ konflik agraria*. Diakses Dari <Https://Www.Hukumonline.Com/Berita/a/Kpa--Sepanjang-2022-Terjadi-212-Letus-Konflik-Agraria-Lt63bc2116991c6/>.
- Asshidiqie, J. (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Bhiana Ilmu Populer.
- Koeswahyono, I., & Maharani, D. (2022). Rasionalisasi pengadilan agraria di Indonesia sebagai solusi penyelesaian sengketa agraria berkeadilan. *Arena Hukum*, 15(1), 1–19. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2022.01501.1>
- Komnas HAM. (2003). *Naskah Akademik Usulan Pembentukan Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria*.
- KPA. (2022). *Catatan Akhir Tahun 2022 Konsorsium Pembaharuan Agraria*.
- Kemenkopolhukam *Laporan Tim Percepatan Reformasi Hukum, Sektor Agraria dan Sumber Daya Alam, Kemenkopolhukam*. (2023).
- Mahfud MD. (2017). *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitus*. Rajawali Pers.
- Maria Sumardjono. (2021). *Konflik Agraria Tak Kunjung Usai*. Kompas, Diakses Dari <Https://Www.Kompas.Id/Baca/Opini/2021/02/23/Konflik-Agraria-Tak-Kunjung-Usai>.
- Mauro Coppelliti. (1981). *Access to Justice and The Welfare State*. European University Institute.
- Mayasari, I. D. A. D., & Rudy, D. G. (2021). Analisis Analisis Yuridis Tentang Proses Mediasi

- dalam Alternatif Penyelesaian Sengketa Tanah Adat di Bali. *KERTHA WICAKSANA*, 15(2), 90–98. <https://doi.org/10.22225/kw.15.2.2021.90-98>
- Mochtar, Z. A. (2016). *Lembaga negara independen: dinamika perkembangan dan urgensi penataannya kembali pasca amandemen konstitusi*. PT RajaGrafindo Persada.
- Mongabay. (2022). *Konflik Agraria Tak Jua Reda*. <Https://Www.Mongabay.Co.Id/2022/01/25/Konflik-Agraria-Tak-Jua-Reda/>.
- Nansi, W. S. (2022). Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Pertanahan . *Jurnal Pemberdayaan Hukum*, 2(1).
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum*. Kencana.
- Philippe Nonet & Philip Selznick. (1978). *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. Harper and Row Publisher.
- Pradhani, S. I. (2021). Pendekatan Pluralisme Hukum dalam Studi Hukum Adat: Interaksi Hukum Adat dengan Hukum Nasional dan Internasional. *Undang: Jurnal Hukum*, 4(1), 81–124. <https://doi.org/10.22437/ujh.4.1.81-124>
- Rahardjo, S. (2009). *Hukum Progresif:Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Genta Publishing.
- Rahardjo, S. (2007). *Biarkan Hukum Mengalir*. Kompas.
- Rahardjo, S. (2010). *Penegakan Hukum Progresif*. Kompas.
- Sastroatmojo, S. (2005). Konfigurasi Hukum Progresif. *Jurnal Ilmu Hukum*, 8(2).
- Sumardjono, M. (2011). *Laporan Singkat Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi II DPR RI Dengan Prof. Dr. Maria W Soemardjono, Prof. Arie Sukanti Sumantri Hutagalung, Dan Idham Arsyad, Rabu*.
- Sumardjono, M. S. et. al. (2008). *Mediasi sengketa tanah: potensi penerapan alternatif penyelesaian sengketa (ADR) di bidang pertanahan*. Penerbit Buku Kompas.
- Suteki, G. T., & Sosial, S. S. R. (2015). (2015). *Masa Depan Hukum Progresif*. Penerbit Thafa Media.
- Toar, et. al,. (1995). *Arbitrase di Indonesia*. Ghalia Indonesia.
- Tobing, G. L. (2016). Hukum Adat Sebagai Pranata Hukum Penyelesaian Perselisihan Melalui Musyawarah Mufakat Dalam Lingkungan Masyarakat. *To-Ra*, 2(3).
- Wahyuni, H., Mujiburohman, D. A., & Kistiyah, S. (2021). Penanganan Sengketa Pengusahaan Tanah Hak Adat Melalui Peradilan Adat Sumatera Barat. *Tunas Agraria*, 4(3), 352–369. <https://doi.org/10.31292/jta.v4i3.150>