

Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tenurial di Tingkat Lokal

Alternatif di Tengah Kemandegan
Inisiatif di Tingkat Nasional

Kajian

oleh: R. Yando Zakaria, Hasbi Berliani, Joko Waluyo, Andi Kiki, Suwito,
Gladi Hardiyanto, Amalia Prameswari, Arie Rompas, Yulindra Dedy

Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tenurial di Tingkat Lokal

Alternatif di Tengah Kemandegan Inisiatif di Tingkat Nasional

Kajian

Penyusun

R. Yando Zakaria

Hasbi Berliani

Joko Waluyo

Andi Kiki

Suwito

Gladi Hardiyanto

Amalia Prameswari

Arie Rompas

Yulindra Dedy

Lay Out

Harijanto Suwarno

Publikasi

Juni 2015

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia

Jl. Wolter Monginsidi No.3, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110

T: +62-21-7279-9566

F: +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>

Penerbitan Kajian ini didukung oleh

Kedutaan Besar Norwegia

Copyright Juni 2015 The Partnership for Governance Reform

All rights reserved.

Unless otherwise indicated, all materials on these pages are copyrighted by the Partnership for Governance Reform in Indonesia. All rights reserved. No part of these pages, either text or image may be used for any purpose other than personal use. Therefore, reproduction, modification, storage in a retrieval system or retransmission, in any form or by any means, electronic, mechanical or otherwise, for reasons other than personal use, is strictly prohibited without prior written permission.

Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tenurial di Tingkat Lokal

Alternatif di Tengah Kemandegan
Inisiatif di Tingkat Nasional

oleh: R. Yando Zakaria, Hasbi Berliani, Joko Waluyo, Andi Kiki, Suwito,
Gladi Hardiyanto, Amalia Prameswari, Arie Rompas, Yulindra Dedy

Pengantar

Konflik tenurial atas tanah dan lahan menjadi salah satu permasalahan utama dalam pencapaian target pembangunan negeri ini. Sengketa tenurial disebabkan oleh berbagai hal, diantaranya lemahnya pengakuan hak adat atas tanah dalam konstruksi hukum di Indonesia, tumpang tindih perizinan dan alokasi kawasan. Berbagai pendekatan penyelesaian konflik tenurial telah dilakukan, baik oleh pemerintah dengan mengeluarkan berbagai kebijakan maupun oleh para pihak yang terlibat dalam sengketa. Selain pendekatan melalui jalur hukum atau pengadilan, pendekatan penyelesaian konflik lainnya adalah pendekatan penyelesaian konflik alternatif.

Dokumen ini menggambarkan pengalaman menginisiasi proses penyusunan dan pelebagaan mekanisme penyelesaian sengketa tenurial yang dilakukan di Kalimantan Tengah. Inisiatif ini dilakukan karena proses di tingkat nasional yang belum menemukan momentumnya kembali. Meskipun belum bisa dikatakan selesai, proses dan pengalaman pembelajaran ini patut menjadi referensi bagi daerah lain dan/atau pemerintah pusat yang akan mengembangkan mekanisme penyelesaian sengketa alternatif yang lebih inklusif. Kemitraan bersama para pihak di Kalimantan Tengah dan lembaga Karsa selama lebih kurang 2 tahun memfasilitasi proses yang sangat dinamis ini.

Akhir kata, kami menyampaikan terima kasih kepada Yando Zakaria dan tim Karsa yang telah menyelesaikan penulisan dokumen pembelajaran ini. Tidak lupa kami mengucapkan terima kasih kepada Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah, Walhi Kalimantan Tengah, Yayasan Betang Borneo, dan pihak-pihak lain yang tidak bisa disebutkan satu persatu. Semoga hasil pembelajaran ini dapat menjadi sumbangsih berharga bagi perbaikan tata

kelola pemerintahan dan menjadi referensi bagi para pihak dalam upaya penyelesaian konflik tenurial.

Jakarta, Juni 2015



Monica Tanuhandaru

Direktur Eksekutif Kemitraan

Daftar Isi

Pengantar	ii
Pendahuluan	2
BAGIAN SATU	
Kerangka Kebijakan Terkini Pelembagaan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Alternatif	6
BAGIAN DUA	
Gambaran Umum Kapasitas Kelembagaan Penyelesaian Sengketa	10
BAGIAN TIGA	
Alternatif Pelembagaan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tenurial: Kebutuhan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Tingkat Lokal	16
Dinamika Sengketa Tenurial di Kalimantan Tengah	16
Kinerja Beberapa Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tingkat Lokal	19
Kebutuhan dan Dasar Hukum Keberadaan Suatu Mekanisme di Tingkat Lokal	23
BAGIAN EMPAT	
Peta Jalan Pelembagaan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tenurial di Tingkat Daerah: Pengalaman Propinsi Kalimantan Tengah	26
Tawaran Bentuk Kelembagaan	29
Forum Komunikasi Berbagai Pihak Terkait	29
Komite Eksekutif	30
Kesekretariatan	30
Langkah-langkah Penguatan Kelembagaan ke Depan	32

BAGIAN LIMA	
Pembelajaran dan Rekomendasi	34
Pembelajaran	34
Rekomendasi	35

Pendahuluan

Sengketa dan/atau konflik terkait penguasaan dan pengusahaan sumberdaya agraria seperti tanah atau sumberdaya alam lainnya telah terjadi sejak puluhan tahun lalu. Jumlah kejadiannya terus meningkat. Sepanjang 2014, Konsorsium Pembaruan Agraria mencatat terjadi sedikitnya 472 konflik agraria di seluruh Indonesia dengan luasan mencapai 2.860.977,07 hektar. Konflik ini melibatkan sedikitnya 105.887 kepala keluarga.¹

Pada konteks situasi yang lain, Menteri Kehutanan Kabinet Gotong Royong II menyebutkan bahwa dari sekitar 74.000 desa ada 33.000-an desa yang

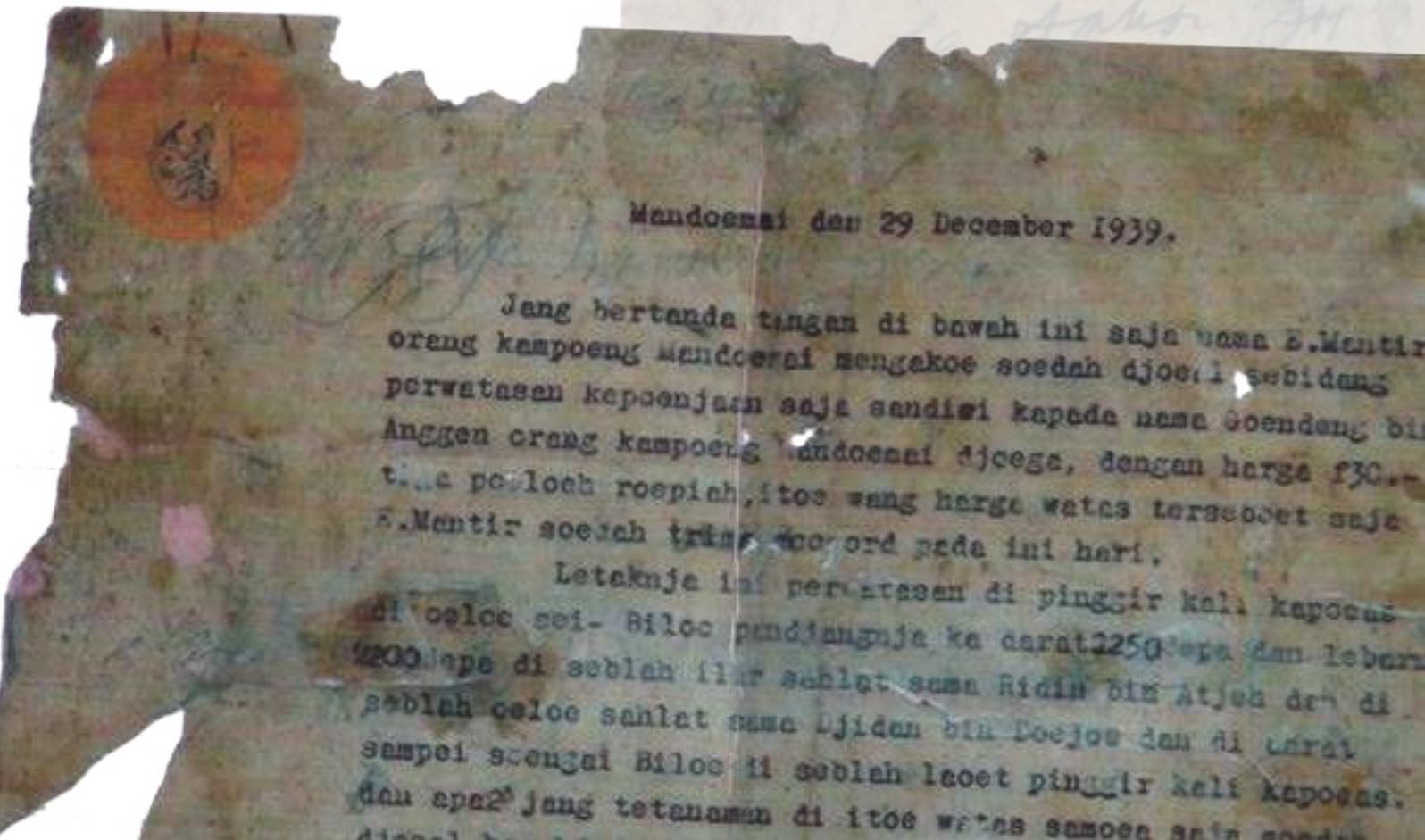
batas wilayahnya tumpang-tindih dengan kawasan hutan².

Beberapa angka statistik itu cukup untuk menunjukkan betapa kritisnya masalah sengketa agraria. Terlebih lagi, tidak sedikit dari sengketa tersebut yang berujung pada konflik sosial yang terbuka yang membawa korban jiwa dan harta-benda yang tidak terbilang jumlahnya. Ketentraman hidup bersama pun terganggu dalam rentang waktu yang cukup panjang.

Sengketa agraria juga memicu ketidakpastian

¹ Konsorsium Pembaruan Agraria, 2014. Catatan Akhir Tahun 2014. Silahkan taut ke: https://www.academia.edu/9935999/Catatan_Akhir_Tahun_2014_Konsorsium_Pembaruan_Agraria.

² Zulkifli Hasan, 2011. Sebagaimana yang disampiakannya dalam sesi Keynote Speech pada International Tenure Conference. Lombok 15 Juli 2011. Dalam sebuah laporan Bank Dunia (2014) disebutkan bahwa hampir 25 juta ha atau sekitar 20% total kawasan hutan, di 20,000 desa terjadi konflik terkait lahan.



usaha. Demikian pula yang dihadapi oleh instansi pemerintahan. Tak terkecuali pada unit pemerintahan di mana sengketa agraria ini berlangsung, yakni pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

Pada dasarnya, sebagaimana akan dijelaskan lebih jauh dalam bagian-bagian berikut, telah tersedia berbagai mekanisme untuk menyelesaikan sengketa dan/atau konflik itu. Baik melalui pranata pengadilan umum sebagaimana yang diatur oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP) berikut hukum acaranya, maupun melalui berbagai mekanisme penyelesaian sengketa alternatif lainnya. Seperti yang diselenggarakan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dan bahkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), misalnya. Meski begitu, utamanya penyelesaian melalui mekanisme peradilan yang umum, hasilnya jauh dari memuaskan. Bahkan ada kalanya justru menjadikan kasus sengketa itu semakin rumit.

Berbagai kajian akademik menunjukkan bahwa sengketa agraria memiliki akar dan dimensi yang kompleks. Sengketa disebabkan oleh berbagai faktor termasuk lemahnya pengakuan hak adat/ulayat dalam kontruksi hukum di Indonesia, tumpang tindih perijinan dan alokasi kawasan, pendudukan/perampasan kawasan, korupsi, perilaku ekspansif dari berbagai aktor — perusahaan, mafia lahan, dan para spekulasi tanah — termasuk relatif rendahnya kinerja kapasitas dalam merespon dan menyelesaikan konflik oleh berbagai mekanisme dan pihak yang telah ada itu.

Maka tidaklah mengherankan jika sejak lama berbagai pihak terus berupaya mencari mekanisme penyelesaian yang lebih optimal melalui pengembangan gagasan-gagasan yang berkaitan dengan upaya pelebagaan mekanisme penyelesaian sengketa alternatif (*alternative dispute resolution*). Puncak inisiatif ini, jika dapat dikatakan begitu, adalah tersusunnya gagasan tentang apa yang kemudian disebut sebagai Komisi Nasional untuk



Penyelesaian Konflik Agraria, disingkat KNUPKA. Inisiatif ini dipromosikan oleh Komnas HAM bersama berbagai organisasi masyarakat sipil yang menjadi mitra kerjanya, sekitar sepuluh tahun yang lalu³.

Komnas HAM bersama Tim Penyusunnya pun telah sempat bertemu dengan Megawati, Presiden RI ketika itu. Konon, sebagaimana yang disebutkan oleh Gunawan Wiradi, ilmuwan senior *cum* aktivis

³ Lihat Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2004. Naskah Akademik Penyelesaian Konflik Agraria dan Usulan Pelebagaannya di Indonesia. Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Tidak diterbitkan.

reforma agraria yang ikut dalam rombongan, Presiden Megawati menyambut baik gagasan itu. Nyatanya, hingga saat ini, sekalipun telah melewati dua periode pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudoyono (2004 – 2013), KNUPKA tidak – atau belum pernah – terwujud ke dalam kebijakan yang nyata⁴.

Belum diketahui secara pasti apa kendala pelembagaan mekanisme penyelesaian konflik semacam KNUPKA itu. Namun saran *Compliance Advisor Ombudsman/CAO* (2008) perlu dicermati. Menurut CAO (2008), agar suatu mekanisme penyelesaian sengketa dapat berfungsi secara optimal, proses penyusunan dan pelembagaannya harus bersifat inklusif (melibatkan para pihak) sedari awal. Proses yang inklusif ini harus dimulai sejak tahap peng gagasan, pengembangan sistem, uji coba sistem, hingga *monitoring* dan evaluasi yang bermuara pada pembaruan sistem itu sendiri. Pandangan ini juga mensyaratkan adanya permintaan dari institusi pemerintahan yang bersangkutan – meski permintaan itu dapat saja didorong oleh pihak lain dari luar⁵.

Oleh sebab itu, di tengah situasi inisiatif tingkat nasional yang belum menemukan momentumnya kembali, tidak ada salahnya mencoba inisiatif baru di mana para aktor utamanya lebih mungkin untuk dikondisikan sedemikian rupa. Yakni sebuah inisiatif di tingkat lokal, agar sebuah proses penyusunan dan pelembagaan mekanisme penyelesaian sengketa itu dapat dilaksanakan secara lebih inklusif. Toh,

sebagaimana telah disinggung di atas, instansi pemerintahan yang paling terganggu kenyamanan kerjanya adalah instansi-instansi pemerintah di tingkat lokal itu sendiri.

Pertanyaannya, apakah ada permintaan dari instansi pemerintahan di tingkat lokal itu? Dan apakah ada ruang hukum yang dapat dioptimalkan pemerintah daerah? Apakah ada dukungan yang luas dari masyarakat di daerah itu sendiri?

Sebuah inisiatif hasil kerjasama antara Kemitraan bersama Lingkar Pembaruan Desa dan Agraria (Karsa) pun digagas untuk menjawab dua pertanyaan pokok tersebut. Dukungan dari Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah pun kemudian diperoleh. Kegiatan bersama ini kemudian diberi tajuk ‘Pelembagaan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tenurial di Kalimantan Tengah’⁶.

Dokumen ini pada dasarnya berisikan catatan atas beberapa langkah strategis yang telah ditempuh, temuan-temuan pokok yang perlu dipahami, dan pelajaran yang dapat dipetik dari inisiatif yang berjalan selama lebih-kurang dua tahun itu. Setelah bagian Pendahuluan ini, yang pada dasarnya berisikan argumentasi atas kebutuhan atas kehadiran suatu mekanisme penyelesaian sengketa di tingkat lokal, ada terdapat empat bagian bahasan lainnya. Masing-masing adalah tentang:

1. gambaran kerangka kebijakan terkini terkait dengan pelembagaan mekanisme penyelesaian sengketa tenurial;
2. gambaran umum tentang kinerja beberapa mekanisme penyelesaian sengketa alternatif yang telah ada;
3. opsi berkaitan dengan strategi dan upaya yang dapat dilakukan untuk mendorong pelembagaan mekanisme penyelesaian sengketa tenurial di tingkat lokal; dan

4 https://books.google.co.id/books?id=lizCFIUx378C&pg=PA134&lpg=PA134&dq=knupka+dan+presiden+megawati&source=bl&ots=-JHeVbCTzM&sig=QaPKW4IF5Bl7NOLAZHFxru487Nk&hl=id&sa=X&ei=LwSRVNqEOc2RuASu2oHwAQ&redir_esc=y#v=onepage&q=knupka%20dan%20presiden%20megawati&f=false

5 Compliance Advisor Ombudsman (CAO), 2008. A Guide to Designing and Implementing Grievance Mechanisms for Development Projects (Advisory note). The Office of the Compliance Advisor/Ombudsman.

6 Pada kegiatan Tahap Pertama, Samdhana Institute juga turut mendukung kegiatan bersama ini.

4. rumusan rekomendasi kebijakan terkait dengan pelebagaan mekanisme penyelesaian sengketa tenurial.

Kerangka Kebijakan Terkini Pelebagaan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Alternatif

Penyelesaian Sengketa Alternatif mencakup proses-proses penyelesaian sengketa yang memungkinkan para pihak yang saling bersetuju untuk tidak menggunakan teknik-teknik litigasi menyelesaikan perselisihan, dengan (atau tanpa) bantuan pihak ketiga. Melalui perjalanan yang panjang, dalam beberapa tahun terakhir, Penyelesaian Sengketa Alternatif telah diterima secara luas. Baik oleh masyarakat umum maupun profesional hukum. Bahkan, beberapa sistem pengadilan sekarang menggunakan mekanisme penyelesaian sengketa alternatif ini sebelum masuk pada proses penyelesaian sengketa yang konvensional.¹

Di Indonesia, sebagaimana telah disebutkan, telah tersedia berbagai mekanisme penyelesaian sengketa alternatif. Mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan ini umumnya muncul pasca reformasi tahun 1998.

Pada dasarnya mekanisme penyelesaian sengketa alternatif memiliki dasar hukum dan juga telah diterapkan dalam berbagai ranah persoalan. Mulai dari penyelesaian sengketa hak asasi manusia, hingga

penyelesaian sengketa di ranah pelayanan publik dan sengketa pertanahan ataupun sengketa yang berkaitan dengan lingkungan dan pengelolaan sumberdaya alam lainnya.²

Sebagaimana yang dapat dilihat dari angka tahun pemberlakuannya, keberadaan mekanisme penyelesaian sengketa alternatif bukanlah barang baru. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa sejatinya adalah pengganti ketentuan mengenai arbitrase sebagaimana dimaksud dalam Pasal 615 sampai dengan Pasal 651 Reglemen Acara Perdata (*Reglement op de Rechtsvordering*, *Staatsblad* 1847: 52); Pasal 377 dari Reglemen Indonesia Yang Diperbaharui (*Het Herziene Indonesisch Reglement*, *Staatsblad* 1941: 44); dan Pasal 705 Reglemen Acara Untuk Daerah Luar Jawa dan Madura (*Rechtsreglement Buitengewesten*, *Staatsblad* 1927: 227), yang sudah berlaku sejak zaman penjajahan Belanda dulu.

¹ Disarikan dari http://en.wikipedia.org/wiki/Alternative_dispute_resolution

² Lihat juga Institute Karsa, 2010. *Kajian Atas Kebijakan dan Perundang-undangan Sebagai Alas Legalitas dari Mekanisme Penyelesaian Keberatan dalam Konteks SVLK*. Laporan Penelitian. Yogyakarta: Institut Karsa dan MFP II — KEHATI. Tidak diterbitkan.

Tabel 1.1. Peraturan Perundang-undangan tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa/ Konflik Alternatif yang Terkait dengan Pengadilan Umum

No	Nomor dan Tahun Penetapan	Ranah Pengaturan
1	KUH Perdata Pasal 1858 ayat (1)	Kitab Undang-undang Hukum Perdata
2	HTR (Herzien Indlansch Reglement) Pasal 130 ayat (2)	Kitab Undang-undang Hukum Perdata pada zaman Belanda
3	Putusan Mahkamah Agung No. 1083 K/Sip/1973	Putusan Mahkamah Agung terkait Perkara antara Ny. Masropah vs. Amin Widjaya, et.al.
4	Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2008	Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan
5	Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999	Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (sebagai pengganti ketentuan mengenai arbitras sebagaimana dimaksud dalam Pasal 615 sampai dengan Pasal 651 Reglemen Acara Perdata (<i>Reglement op de Rechtsvordering, Staatsblad 1847:52</i>) dan Pasal 377 Reglemen Indonesia yang Diperbaharui (<i>Het Herziene Indonesisch Reglement, Staatsblad 1941:44</i>) dan Pasal 705 Reglemen Acara untuk Daerah Luar Jawa dan Madura (<i>Rechtsreglement Buitengewesten Staatsblad 1927:227</i>).

Tabel 1.2. Peraturan Perundang-undangan tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa/Konflik Alternatif yang Tidak Terkait Langsung dengan Pengadilan Umum

No.	Nomor dan Tahun Penetapan	Ranah Pengaturan
1	KUH Perdata Pasal 1858 ayat (1)	Kitab Undang-undang Hukum Perdata
2	HTR (Herzien Indlansch Reglement) Pasal 130 ayat (2)	Kitab Undang-undang Hukum Perdata pada zaman Belanda
3	Putusan Mahkamah Agung No. 1083 K/Sip/1973	Putusan Mahkamah Agung terkait Perkara antara Ny. Masropah vs. Amin Widjaya, et.al.
4	Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2008	Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan
5	Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999	Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (sebagai pengganti ketentuan mengenai arbitras sebagaimana dimaksud dalam Pasal 615 sampai dengan Pasal 651 Reglemen Acara Perdata (<i>Reglement op de Rechtsvordering, Staatsblad 1847:52</i>) dan Pasal 377 Reglemen Indonesia yang Diperbaharui (<i>Het Herziene Indonesisch Reglement, Staatsblad 1941:44</i>) dan Pasal 705 Reglemen Acara untuk Daerah Luar Jawa dan Madura (<i>Rechtsreglement Buitengewesten Staatsblad 1927:227</i>).

Bahkan, sekedar perdamaian antara para pihak diakui sebagai sebuah proses penyelesaian sengketa yang mengikat, sebagaimana yang diatur pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP) Pasal 1858 ayat (1), yang mengatakan bahwa ‘Perdamaian antara para pihak sama kekuatannya seperti putusan hakim yang penghabisan’. Pengaturan yang sama juga terjadi pada *Herzien Inlandsch Reglement* (HIR) Pasal 130 ayat (2) yang mengatur bahwa ‘Putusan akta perdamaian memiliki kekuatan yang sama seperti putusan yang telah berkekuatan hukum tetap’; dan Putusan Mahkamah Agung No. 1083 K/Sip/1973 yang mengatakan bahwa ‘Bahwa terhadap putusan perdamaian tidak dimungkinkan diajukan permohonan banding’. Bahkan, menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Pasal 3, ‘Pengadilan Negeri tidak berwenang untuk mengadili sengketa para pihak yang telah terikat dalam perjanjian arbitrase’.

Keberadaan mekanisme penyelesaian sengketa alternatif yang terkait pada sektor tertentu mulai marak pada tahun-tahun pasca-1970an. Kehadirannya tidak bisa dilepaskan dari adanya perubahan paradigma pembangunan serta adanya kemajuan yang dicapai oleh berbagai upaya untuk mempromosikan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia pada umumnya.

Di Indonesia, mekanisme penyelesaian sengketa terkait sektor tertentu ini dapat dikatakan dimulai dengan dimungkinkannya sebuah mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan. Dalam versi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Pelestarian Lingkungan Hidup, pada Pasal 1 ayat (6), butir 25 dinyatakan bahwa ‘Sengketa lingkungan hidup adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul dari kegiatan yang berpotensi dan/atau telah berdampak pada lingkungan hidup’.

Lalu pada Pasal 84 dinyatakan bahwa:

1. Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan.
2. Pilihan penyelesaian sengketa lingkungan hidup

dilakukan secara suka rela oleh para pihak yang bersengketa.

3. Gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dipilih dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa.

Setidaknya ada 12 peraturan perundang-undangan yang mengatur keberadaan suatu mekanisme penyelesaian sengketa alternatif ini di berbagai sektor. Dari 13 peraturan perundang-undangan dimaksud, 11 di antaranya adalah peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang; satu berupa Peraturan Pemerintah; dan satu berupa Peraturan Presiden. Ketigabelas peraturan perundang-undangan dimaksud telah memungkinkan hadirnya berbagai mekanisme penyelesaian sengketa di berbagai ranah persoalan.

Bahkan, dari keduabelas peraturan perundang-undangan, saat ini setidaknya telah tersedia tujuh mekanisme penyelesaian sengketa di luar Pengadilan Umum, untuk menangani sengketa (perdata) pada berbagai ranah persoalan yang keberadaannya langsung dimandatkan oleh peraturan perundang-undangan dimaksud. Masing-masing adalah mekanisme yang dimandatkan kepada Komnas HAM; Ombudsman Republik Indonesia (ORI); Badan Perlindungan Konsumen Nasional dan badan penyelesaian sengketa konsumen di Daerah Tingkat; Komisi Informasi; Tim Terpadu untuk Penanganan Gangguan Keamanan Dalam Negeri; serta Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan Badan Pertanahan Nasional, yang organisasi kerjanya juga sampai tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Di samping itu, berbagai peraturan perundang-undangan itu juga telah mendorong lahirnya berbagai mekanisme penyelesaian sengketa alternatif yang lain. Seperti mekanisme penyelesaian sengketa untuk menyelesaikan sengketa kehutanan dan perkebunan, misalnya. Untuk sengketa kehutanan telah ada mekanisme *Steering Committee* Konflik Dewan Kehutanan Nasional dan Tim Resolusi Konflik Kementerian Kehutanan (sekarang berganti menjadi

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan). Sedangkan untuk sengketa perkebunan, di tingkat daerah misalnya, telah ada Tim Pencegahan, Penetiban, Penanganan dan Penyelesaian Gangguan Usaha Perkebunan di Provinsi Kalimantan Tengah, yang terbentuk atas dasar Keputusan Gubernur Kalimantan Tengah No. 188.44/335/2010 tentang Pembentukan Tim Pencegahan, Penetiban, Penanganan dan Penyelesaian Gangguan Usaha Perkebunan di Provinsi Kalimantan Tengah. Baru-baru ini di Kalimantan Tengah juga sudah terbit Peraturan Gubernur No. 42/2014 tentang Penanganan dan Penyelesaian Konflik Usaha Perkebunan di Provinsi Kalimantan Tengah.

Berbagai peraturan perundang-undangan itu juga telah mengukuhkan keberadaan proses mediasi, serta peran mediator dan arbiter sebagai pihak ketiga yang akan terlibat dalam proses-proses penyelesaian sengketa alternatif itu. Bahkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan telah merekognisi proses mediasi sebagai alternatif yang harus ditempuh para pihak yang bersengketa sebelum masuk pada proses Peradilan Umum. Dalam bagian Menimbang, butir a. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan disebutkan 'Bahwa mediasi merupakan salah satu proses penyelesaian sengketa yang lebih cepat dan murah, serta dapat memberikan akses yang lebih besar kepada para pihak menemukan penyelesaian yang memuaskan dan memenuhi rasa keadilan.' Pada Pasal 1 ayat (6) disebutkan pula bahwa 'Mediator adalah pihak yang membantu para pihak dalam proses perundingan guna mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksa sebuah penyelesaian'. Bahkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan telah pula mengatur hal-hal yang berkaitan soal kapasitas dan legalitas para mediator itu.

Sementara itu, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian

Sengketa, pada bagian Menimbang, butir a., mengatakan bahwa 'berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, penyelesaian sengketa perdata di samping dapat diajukan ke peradilan umum juga terbuka kemungkinan diajukan melalui arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa'. Pada Pasal 1 ayat (7) diatur pula bahwa 'Arbiter adalah seorang atau lebih yang dipilih oleh para pihak yang bersengketa atau yang ditunjuk oleh Pengadilan Negeri atau oleh lembaga arbitrase, untuk memberikan putusan mengenai sengketa tertentu yang diserahkan penyelesaiannya melalui arbitrase.

BAGIAN DUA

Gambaran Umum Kapasitas Kelembagaan Penyelesaian Sengketa

Zakaria, *et.al.*, (2014) menunjukkan bahwa, meski telah terdapat beberapa mekanisme penyelesaian sengketa yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan sengketa dan/atau konflik agraria dan sumberdaya alam, dapat dikatakan belum ada mekanisme penyelesaian sengketa yang memiliki kapasitas sebagaimana yang diharapkan. Capaian tertinggi baru berada pada tingkatan Sedang menjelang Tinggi.¹

Secara lengkap hasil evaluasi yang menggunakan kerangka evaluasi yang menggunakan “enam syarat penting” (*legitimate, accessible, predictable, equitable, rights-compatible* dan *transparent*) (CAO, 2008) dan “tiga syarat cukup” (*authority, personal skill, dan independency*, Institut Karsa, 2010a) adalah sebagaimana tersaji pada Tabel dan Diagram 2.1.²

Hal yang tidak menggembarakan adalah bahwa

kinerja mekanisme penyelesaian yang terkait langsung sengketa/konflik agraria justru menunjukkan kinerja yang lebih rendah ketimbang mekanisme penyelesaian sengketa semacam Komnas HAM dan ORI. Hasil penilaian menunjukkan bahwa kinerja mekanisme yang ada di BPN masih terhitung ‘Rendah’, dan kinerja Tim Terpadu sebagai mekanisme yang datang belakangan, yang ditujukan untuk menyelesaikan konflik sosial yang lebih terbuka, justru memiliki kapasitas sedikit di atas kategori ‘Sangat Rendah’.

Sayangnya, meski Komnas HAM dan ORI hampir memiliki nilai kinerja yang mendekati ideal, dalam prakteknya kedua mekanisme ini tetap menghadapi kendala yang tidak mudah dalam menangani kasus-kasus sengketa agraria. Kendala itu utamanya adalah karena domain keterlibatan kedua lembaga itu dalam menangani sengketa agraria dan sumberdaya alam pada umumnya relatif terbatas. Misalnya, Komnas HAM baru bisa masuk ke dalam proses-proses penyelesaian sengketa agraria yang telah diwarnai oleh pelanggaran HAM. Sementara ORI seperti tersandera oleh labelnya sebagai mekanisme penyelesaian sengketa dalam ranah pelayanan publik. Awalnya, dari segi unsur *legitimate*, keberadaan Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa

¹ R. Yando Zakaria, *et.al.*, 2014. Peta Jalan dan Rencana Aksi Penangan Konflik Terkait Inisiatif REDD+ di Indonesia: Aspek Penguatan Kapasitas Kelembagaan. Jakarta: BP REDD+ & UNDP Jakarta Office.

² Institut Karsa, 2010. Studi Komparasi Model Kelembagaan Penyelesaian Keberatan di Indonesia dan Relevansinya dengan Pengembangan Mekanisme Penyelesaian Keberatan (Dispute Resolution Mechanism) dalam Konteks SVLK (Kasus : KOMNAS HAM, Ombudsman RI, PNPM dan BPN). Yogyakarta: Institut Karsa dan MFP.

Tabel 2.1. Tingkat Kapasitas Beberapa Mekanisme Penyelesaian Sengketa

Indikator	<i>Legitimate</i>	<i>Accessible</i>	<i>Predictable</i>	<i>Equitable</i>	<i>Rights-compatible</i>	<i>Transparent</i>	<i>Authority</i>	<i>Personel Skill</i>	<i>Independency</i>	Rata-rata	Sangat Rendah	Rendah	Sedang	Tinggi	Sangat Tinggi
Komnas HAM	5	5	3	3	6	4	4	5	6	4,56					
ORI	4	5	5	4	4	5	4	5	5	4,56					
BPN	3	5	4	3	2	4	4	3	2	3,33					
Timdu Jambi	1	4	5	3	1	2	4	2	2	2,67					

Keterangan: 1 = Tidak Ada Kapasitas; 2 = Sangat Rendah; 3 = Rendah; 4 = Sedang; 5 = Tinggi; dan 6 = Sangat Tinggi.

dan Konflik Pertanahan di BPN berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional disambut optimis oleh berbagai kalangan. Akan tetapi, ternyata kenyataannya tidaklah seperti itu. BPN hanya mampu melaksanakan tugas sepanjang itu berhubungan dengan pelayanan, namun belum begitu bisa menyelesaikan konflik yang bersifat struktural (Institut Karsa, 2010a).³

Betapapun BPN masih kesulitan memenuhi syarat *rights-compatible*. Nyatanya masih banyak kasus pertanahan yang penyelesaiannya tidak sesuai dengan prinsip-prinsip HAM. Penanganan-penanganan kasus pertanahan masih cenderung menguntungkan kelompok yang kuat, misalnya negara, ketimbang kelompok rentan *cq.* masyarakat kebanyakan.

BPN mengakui bahwa perspektifnya belum sampai pada titik meletakkan putusan-putusannya kompatibel dengan perspektif HAM. Arus utama penanganan kasus oleh BPN dalam kasus pertanahan yang melibatkan Badan Usaha Milik Negara

(BUMN) misalnya, baru pada sebatas legal formal belaka. Misalnya, kalau terjadi pendudukan tanah oleh warga, maka BPN akan melihat siapa pemegang hak yang mendapatkan kewajiban memelihara tanah yang diberikan kepadanya oleh pemerintah. Basis legal formal ini kemudian yang akan dipakai untuk mengambil tindakan, apakah bentuknya pengusiran warga yang melakukan pendudukan atau perintah untuk mengosongkannya.

Unsur transparansi penanganan kasus di BPN misalnya muncul dalam Pasal 34 Perkabang 3/2011 yang mengatur tentang Gelar Kasus. Dalam sisi ini ada pembukaan, pemaparan kasus pertanahan, serta tanggapan dan diskusi. Artinya dalam forum ini ada ruang untuk para pihak yang terlibat untuk memberikan masukan terhadap kasus pertanahan yang sedang mereka hadapi. Kesempatan untuk memasukkan agenda oleh para pihak ke dalam skema penyelesaian kasus juga terbuka pada penyelenggaraan Gelar Mediasi, karena pengambilan keputusan yang bersifat kolektif dan obyektif.

Dalam hal *authority*, BPN memiliki posisi yang relatif terbalik dengan Komnas HAM. Komnas

³ Institut Karsa, 2010, *op.cit.*

HAM memiliki legitimasi yang cukup kuat di mata masyarakat, namun memiliki otoritasnya rendah. BPN tidak begitu populer dan legitimasinya tidak begitu tinggi, namun Deputy Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan BPN memiliki otoritas tinggi karena lembaga ini melekat langsung pada BPN. Dengan demikian otoritas yang dilihat bukan sekedar otoritas Deputy ini saja, tetapi otoritas BPN secara keseluruhan, sesuai dengan dasar hukumnya. Hal ini berimplikasi kuat karena pada proses penanganan kasus pertanahan, pihak-pihak yang dipanggil oleh BPN biasanya hadir tanpa ada upaya pemanggilan paksa.

BPN melakukan proses penanganan kasus-kasus pertanahan dengan sepenuhnya mengandalkan pegawai BPN. Sementara, faktanya, tidak semua pegawai BPN memiliki kemampuan ini mengingat menjadi fasilitator untuk menanggapi kasus-kasus permasalahan tanah bukanlah sesuatu yang mudah.

Untuk menjawab permasalahan ini, BPN juga melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan skill personal yang dimiliki oleh awaknya. BPN memiliki beberapa program peningkatan kapasitas pegawai seperti pendidikan dan latihan (diklat) penanganan kasus pertanahan, diklat kuasa hukum, diklat mediator, dan diklat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), meskipun untuk yang terakhir belum operasional. Selain itu, diadakan juga acara seminar, diskusi, *workshop* dan lain-lain dengan mengundang para pakar untuk meningkatkan kapasitas personal awak BPN.

Dari segi independensi, kelemahan utama lembaga ini adalah sifatnya yang menginduk pada negara, hal ini membuat dia secara logis ia akan kesusahan kalau menanggapi kasus pertanahan yang berhubungan dengan negara seperti aset BUMN/D. Cara yang ditempuh oleh BPN adalah, kalau misalnya melalui pengkajian kasus yang mereka lakukan sebuah kasus menyangkut aset BUMN/D, maka kasus itu segera “dilemparkan” ke kementerian sektoral.

Konflik kepentingan juga bisa muncul kalau menangani kasus yang memiliki hubungan dengan pejabat BPN, atau pihak lain yang memiliki kasus punya hubungan dengan pejabat BPN. Hal ini menjadi susah karena pegawai BPN yang menangani sebuah kasus secara hirarkis kelembagaan harus melaporkan perkembangan kasus yang ditanganinya kepada atasannya (Institut Karsa, 2010).⁴

Sementara itu, kelemahan substansial dari proses yang dibangun oleh Tim Terpadu terlihat dari kritik yang disampaikan oleh berbagai lembaga terhadap peraturan induk Tim Terpadu sebagaimana diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2013 tentang Penanganan Gangguan Keamanan Dalam Negeri (Inpres 2/2013), sebagai salah satu peraturan turunan dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (UU 7/2012). Dari aspek *legitimate* mengacu pada CAO (2008) maka ada masalah dalam Tim Terpadu seperti yang dibentuk oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah terkait. Masalah terletak dalam hal kemungkinan terjadinya intervensi dalam proses penyelesaian perkara. Intervensi misalnya, bisa datang dari pemerintah yang berkuasa karena pada dasarnya Tim Terpadu ini memang dibentuk untuk “dalam rangka menjamin terciptanya kondisi sosial, hukum, dan keamanan negeri yang kondusif dalam mendukung kelancaran pembangunan nasional.”

Di titik ini kritik Kontras (2013) sangat pas dan substansial. Kontras menilai, adanya ketidakjelasan obyek keamanan nasional. Inpres 2/2013 tidak mampu memberikan definisi dan batasan yang konkret tentang faktor-faktor apa saja yang mampu menghambat dan membahayakan pembangunan nasional. Kepala negara dinilai tidak cukup peka dengan faktor-faktor yang mampu memicu konflik sosial yang berkaitan dengan sumber penghidupan. Karena itu muncul sebuah pertanyaan serius di titik ini, sejauh mana pembangunan bermanfaat untuk

4 Institut KARSa, 2010, op.cit.

warga negara tanpa mengeksklusi mereka dari pembangunan itu sendiri?⁵

Sebagai contoh, dari segi *predictability*, rencana-rencana aksi yang disusun oleh Tim Terpadu Provinsi Jambi misalnya, sangat bagus karena Tim ini membagi target ukuran keberhasilannya ke dalam empat bagian dalam setahun. Hanya saja proses yang perencanaan ini tidak diikuti oleh proses partisipasi yang kuat karena pada dasarnya rencana aksi disusun oleh kelompok kerja dari sektor pemerintah tanpa melibatkan kelompok di luar pemerintah dalam proses perencanaan sebuah rencana aksi.

Dalam hal memastikan kesetaraan (*equitability*) Tim Terpadu Provinsi Jambi melakukannya dengan cara membangun jejaring dengan para aktivis LSM di lapangan, para pendamping (sangat sering juga merupakan aktivis LSM) untuk memastikan agar para pihak dapat mengakses proses yang sedang berlangsung. Akses dalam konteks ini artinya adalah implementasi Rencana Aksi yang sudah disiapkan oleh Tim Terpadu, bukan pada proses perencanaan Rencana Aksi.

Dari segi *rights-compatible* dengan standar HAM internasional, belum dapat diukur untuk Rencana Aksi 2014 Provinsi Jambi, karena pada dasarnya program ini masih berjalan. Hanya saja, secara substansial beberapa kritik dari Kontras (2013) dapat dijadikan sebagai titik berangkat.

Menurut Kontras (2013) pada dasarnya lahirnya Inpres 2/2013 menunjukkan bahwa sepanjang dua periode kepemimpinannya SBY telah gagal menyediakan kebutuhan dasar berupa perlindungan hak-hak mendasar bagi warga negara Indonesia. Kontras mengkritik pendekatan kemanan yang dijadikan tulang punggung untuk menyokong agenda reformasi di Indonesia. Sejatinya, konflik agraria

dan sumberdaya alam, kekerasan berbasis minoritas, kriminalitas yang dialami para pegiat lingkungan hidup, HAM, anti korupsi, dan jurnalis serta hak-hak dasar warga negara untuk berkumpul dan mengekspresikan aspirasi sosial politiknya secara damai, selalu disederhanakan dengan respon negara yang mengedepankan pendekatan keamanan. Inpres ini adalah buktinya yang sah.

Inpres 2/2013 juga membuka ruang bagi munculnya potensi penyalahgunaan wewenang daerah. Struktur Timdu Tingkat Daerah yang dimotori kepala-kepala daerah membuka ruang untuk pihak-pihak tertentu meredam protes-protes lokal yang sebenarnya merupakan ekspresi atas ketidakadilan yang dirasakan warga Indonesia. Selain itu, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Pasal 10 ayat 3 menyebutkan bahwa sektor keamanan menjadi urusan pemerintah pusat. Meskipun sektor ini bisa dilimpahkan sebagian pemerintah daerah, namun Kontras tidak melihat adanya urgensi pelimpahan wewenang itu.

Keterampilan personal para aktor yang terlibat dalam Tim Terpadu pada dasarnya dibekali dengan latar belakang mereka masing-masing dari berbagai instansi negara yang terlibat dalam Tim Terpadu. Misalnya, untuk konflik di bidang kehutanan, maka akan ditunjuk satu orang petugas yang bertanggungjawab dari Dinas Kehutanan Provinsi. Untuk konflik sosial, maka akan ada petugas dari Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Provinsi. Begitu seterusnya para petugas yang terlibat dalam Tim Terpadu diseleksi berdasarkan latar belakang instansinya. Dalam rapat-rapat kelompok kerja merumuskan rencana aksi, barulah para pegawai dari berbagai instansi itu bertemu. Selain itu, interaksi di antara mereka juga terbangun dalam rapat-rapat tiga bulanan sesuai dengan target yang telah disepakati di dalam setiap Rencana Aksi. Kelemahan mendasar dari model ini adalah tidak adanya keterampilan khusus yang disampaikan

5 <http://kontras.org/pers/teks/Analisa%20Instruksi%20Presiden%20Nomor%202%20Tahun%202013%20tentang%20Penanganan%20Gangguan%20Keamanan%20Nasional%20Dalam%20Negeri.pdf>

kepada para birokrat ini mengenai materi penanganan/penyelesaian sengketa/konflik.

Jadi, pada dasarnya mereka bekerja dengan logika birokrasi/negara yang sudah tertanam dalam budaya dan cara kerja mereka selama bertahun-tahun. Mereka masuk ke wilayah ini karena ada perintah dari hirarki birokrasi yang lebih tinggi. Dan keterlibatan mereka di permasalahan penanganan konflik/sengketa pada dasarnya tidaklah dengan kesejarahan yang panjang berdasarkan pengalaman personal-personalnya dalam menangani permasalahan seperti itu. Maka dapat dimaklumi jika dalam hal independency Tim Terpadu juga memiliki masalah yang cukup serius karena para pegawai yang menjadi fasilitator/mediator penyelesaian sengketa/konflik pada dasarnya adalah bagian dari konflik itu sendiri. Kita mengenal pemetaan triad negara, korporasi, dan masyarakat sipil dalam sosiologi. Dalam skema ini, negara adalah salah satu entitas yang berperan aktif dalam kontestasi pemaknaan terhadap berbagai sumber-sumber agraria yang dalam beberapa kasus menimbulkan konflik. Jadi sejak awal, dalam dirinya sendiri para pegawai yang terlibat sebagai fasilitator/mediator ini bukanlah orang-orang yang netral.

Permasalahan-permasalahan yang dihadapi mekanisme penyelesaian sengketa oleh BPN dan Tim Terpadu ini juga dihadapi oleh mekanisme-mekanisme penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan sektor pemanfaatan sumberdaya alam lain, seperti dalam sektor perkebunan dan kehutanan, misalnya.

Terkait dengan konflik di kawasan kehutanan terdapat dua tempat di kehutanan yang dapat menangani konflik tanah di kawasan hutan, yaitu *Steering Committee* (SC) Konflik pada Dewan Kehutanan Nasional (DKN) dan Tim Resolusi Konflik yang dibentuk oleh Menteri Kehutanan.

Dewan Kehutanan Nasional adalah lembaga yang berisi para pemangku kepentingan di

wilayah kehutanan yang berisi pemerintah, NGO, masyarakat, pengusaha dan para pakar yang dipilih dalam Kongres Kehutanan yang dilakukan pemerintah melalui Kemenhut.

Steering Committee Konflik di DKN menerima aduan masyarakat atas konflik di wilayah kehutanan. DKN kemudian memberikan rekomendasi penyelesaian kepada menteri kehutanan atas kasus yang mereka tangani. Sementara, Tim Resolusi Konflik pertanahan yang dibentuk oleh Kemenhut sampai sekarang belum pernah terdengar menyelesaikan konflik di kawasan kehutanan.⁶

Dalam pada itu, pada suatu kesempatan di awal tahun 2013, Ketua Presidium DKN menyampaikan bahwa aspek kelembagaan penyelesaian konflik yang ada pada DKN masih perlu ditingkatkan. Agenda penguatan kelembagaan itu mencakup membangun mekanisme pengambilan keputusan yang efisien, pengembangan sumberdaya mediator konflik, dan penguatan landasan hukum keberadaan *Desk Penanganan Konflik* pada DKN.⁷

6 <http://www.walhi.or.id/penyelesaian-konflik-agraria-wajib-jadi-prioritas-jokowi-jk.html>

7 Hariadi Kartodihadjo, 2013. "Penanganan Konflik Kehutanan, Peran dan Pengalaman Dewan Kehutanan Nasional". Bogor, 25 Februari 2013.

Alternatif Pelembagaan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tenurial: Kebutuhan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Tingkat Lokal

Dinamika Sengketa Tenurial di Kalimantan Tengah

Kajian yang dilakukan Lingkar Pembaruan Desa dan Agraria (Karsa) pada tahun 2013 lalu telah menghasilkan peta dasar sengketa agraria di Propinsi Kalimantan Tengah. Betapapun tidak mudah membuat rekapitulasi tentang seberapa banyak jumlah kasus sengketa agraria di wilayah ini sebenarnya. Data yang diperoleh dari Tim Pencegahan dan Penyelesaian Sengketa Tanah/Lahan di Provinsi Kalimantan Tengah menyebutkan bahwa per Desember 2012, tercatat sebanyak 278 kasus. Pada umumnya adalah sengketa terkait dengan pengusahaan perkebunan, sisanya sebanyak 6 kasus terkait pertambangan dan kasus lain-lain.¹

Data ini seolah mengonfirmasi laporan Perhimpunan untuk Hukum dan Masyarakat (HuMa) pada tahun 2013 lalu.² Dalam laporannya HuMa mencatat pula bahwa ada 91.968 orang dari 315 komunitas telah menjadi korban dalam konflik sumberdaya alam dan agraria. Dari 22 provinsi konflik, tujuh provinsi dengan konflik terbanyak dapat disimak pada Tabel 3.1.

Laporan HuMa tersebut menunjukkan bahwa Kalimantan Tengah adalah provinsi dengan dengan

Agraria (Karsa).

¹ Lihat Zakaria, R. Yando, dan Paramita Iswari, 2013. Laporan Hasil Assessment Pelembagaan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Kalimantan Selatan. Lingkar Pembaruan Desa dan

² HuMa, 2013. "Konflik Sumberdaya Alam dan Agraria. Membara, Menyebar, dan Meluas", sebagaimana yang dipublikasikan via mailinglist adatlist@yahoo.com pada tanggal 15 Februari 2013 yang lalu.

Tabel 3.1. Tujuh Provinsi Berdasarkan Jumlah Konflik Sumberdaya Alam dan Agraria Terbanyak

Provinsi	Lingkup (kabupaten)	Jumlah Kasus	Luas Lahan (hektar)
Kalimantan Barat	8	11	551.073
Kalimantan Tengah	13	67	254.671
Aceh	8	10	28.522
Kalimantan Timur	7	7	21.030
Banten	2	14	8.207
Jawa Barat	5	12	4.422
Jawa Tengah	11	36	9.043

Sumber: HuMa, 2013. Diolah.

sebaran sengketa yang paling luas (13 kabupaten), dan dengan kejadian yang paling banyak pula (67 kasus). Meski berdasarkan luas lahan yang disengketakan masih berada di bawah Provinsi Kalimantan Barat.

Adapun macam sengketa yang dicatat oleh Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Tengah dan Dinas Perkebunan sesuai yang tercantum dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Usaha Perkebunan Berkelanjutan di Provinsi Kalimantan Tengah adalah sebanyak lebih dari 26 macam. Jika masing-masing bentuk sengketa itu dikelompokkan ke dalam tiga aspek yang berkaitan dengan tata kelola, masing-masing

menyangkut sengketa pada tata kuasa,³ tata guna,⁴ dan tata usaha,⁵ maka diperoleh pengelompokan masalah sebagaimana yang ditunjukkan oleh Tabel 3.2. Sebagaimana dapat dilihat, dari keseluruhan bentuk sengketa, empat belas bentuk sengketa dapat dikelompokkan sebagai sengketa dalam ranah tata usaha; sembilan bentuk sengketa terkelompokkan ke dalam sengketa di ranah tata kuasa; dan tiga jenis sengketa lainnya merupakan sengketa-sengketa dalam kelompok sengketa di ranah tata guna.

Dalam pada itu, sebagaimana yang terjadi di tingkat

- 3 Sengketa tata kuasa adalah sengketa antara satu dengan dua atau lebih pihak lainnya, di mana masing-masing pihak merujuk sumber-sumber legitimasi yang berbeda satu sama lainnya. tipologi sengketa pada ranah 'tata kuasa' ini adalah, merujuk pada pengaturan yang ada pada UU no. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan misalnya, suatu bidang lahan atau kawasan tertentu telah ditetapkan sebagai 'kawasan hutan Negara'. Namun, pada pihak lain, merujuk pada norma-norma hukum adat yang ada pada suatu kelompok masyarakat adat tertentu lahan atau kawasan dimaksud adalah 'wilayah adat' mereka, sehingga Pemerintah tidak berhak mengatur penguasaan dan penggunaan atas kawasan dimaksud.
- 4 Sengketa tata guna adalah sengketa terkait penggunaan satu bidang lahan atau suatu kawasan tertentu. Dalam tipologi ini, menurut satu pihak, kawasan itu seharusnya adalah untuk peruntukan penggunaan tertentu. Namun, oleh pihak yang lain kawasan itu digunakan dengan keperluan yang lain lagi. Contoh penggunaan kawasan konservasi untuk tujuan kegiatan ekonomi yang banyak terjadi di sektor kehutanan.
- 5 Sengketa tata usaha pada dasarnya merupakan sengketa administratif. Dalam hal ini sengketa yang terjadi menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan pengusahaan suatu kawasan/ lahan tertentu. Misalnya, sengketa terjadi dalam kasus kawasan produksi tertentu. Dalam kasus ini penggunaannya telah sesuai dengan peruntukan yang telah ditetapkan. Namun, berdasarkan kondisi tertentu, jenis tanaman yang digunakan/dusahakan pada kawasan hutan produksi tersebut tidak cocok dengan karakteristik ekologi yang ada. Dalam ranah ini, sengketa bisa saja menyangkut *disputes* soal kewenangan yang menyangkut izin penggunaan lahan dan/atau kawasan tertentu. Misalnya, menurut aturan yang berlaku, ijin pertambangan dalam skala pengusahaan wilayah dalam ukuran tertentu harus dikeluarkan oleh pihak tertentu. Namun, karena sesuatu dan lain hal, izin itu kemudian dikeluarkan oleh pihak yang lain. Tidak tertutup kemungkinan dalam tipologi sengketa 'tata usaha' ini adalah sengketa atas penafsiran atas peraturan-perundang-undangan yang sama.

Tabel 3.2. Sengketa Tata Kuasa, Sengketa Tata Guna dan Sengketa Tata Usaha

Sengketa Tata Kuasa		Sengketa Tata Guna		Sengketa Tata Usaha	
A	B	A	B	A	B
Sengketa tanah ulayat	Sengketa tanah adat	Tumpang tindih lahan. Baik antara sesama perusahaan perkebunan, ataupun perusahaan perkebunan dengan perusahaan dari sektor lainnya, seperti tambang, dll. (untuk kasus-kasus usaha yang telah beroperasi)	Tumpang Tindih (Perusahaan Perkebunan dengan Perusahaan Perkebunan, Perusahaan Perkebunan dengan Perusahaan Pertambangan, Perusahaan Perkebunan dengan Ijin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK), Perusahaan Perkebunan dengan Kepemilikan Lahan Masyarakat)	Okupasi atau penyerobotan lahan oleh masyarakat	
Sengketa tanah garapan				Okupasi atau penyerobotan lahan oleh perusahaan	
HGU yang dinilai cacat hukum				Tuntutan ganti rugi	
Tuntutan masyarakat atas status tanah yang sedang mengurus HGU	Tuntutan masyarakat terhadap tanah yang sedang dalam proses HGU			Tanah yang diperjual-belian	
Pengambilan tanah masyarakat tanpa kesepakatan	Tanah masyarakat diambil alih perusahaan Belum ada kesepakatan			Tuntutan warga terhadap penggantian lahan plasma	Tanah masyarakat terhadap penggantian areal plasma
				Masyarakat ingin jadi/ikut plasma	ingin ikut sebagai plasma
				Keterlambatan konversi plasma	
				Tuntutan kredit yang tidak memberatkan	
				Penetapan harga/sengketa PBS	
				Menolak keberadaan kebun sawit	Menolak pembangunan perkebunan kelapa sawit
Masyarakat menuntut pengembalian tanah			Pengrusakan lahan tanaman	Pengrusakan tanaman	
Tidak ada izin lahan			Penjarahan produksi		
Masyarakat keberatan atas pemberian/ perpanjangan HGU		Tumpang tindih alokasi lahan untuk lahan tanaman pangan	Pengrusakan lahan tanaman pangan		
Masyarakat ingin memiliki lahan				Pengrusakan aset perusahaan	

A = Kantor Wilayah BPN Kalimantan Tengah, B = Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Tengah dan Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Tengah

Sumber : Diolah dari data yang berasal dari Kantor Wilayah BPN (warna hitam) Kalimantan Tengah dan Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Tengah serta Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Tengah (warna merah).

nasional, berdasarkan beberapa kebijakan nasional dan lokal yang ada, untuk menyelesaikan berbagai sengketa itu telah pula tersedia beberapa mekanisme penyelesaiannya. Karsa (2013) melaporkan bahwa setidaknya ada tiga kelompok mekanisme penyelesaian sengketa yang terkait dengan pemanfaatan sumber-sumber agraria di Kalimantan Tengah ini.

Ketiga kelompok mekanisme dimaksud adalah, pertama, mekanisme penyelesaian sengketa yang dikembangkan oleh Pemerintah Daerah, baik Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Kabupaten (dalam hal ini adalah Kabupaten Kapuas).⁶

⁶ Sejah informasi yang dapat diperoleh, mekanisme

Kelompok kedua adalah mekanisme-mekanisme penyelesaian sengketa dari lembaga-lembaga sektoral, seperti yang terdapat pada Dinas Perkebunan dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa versi Kantor Wilayah BPN. Sedangkan kelompok ketiga adalah mekanisme-mekanisme penyelesaian sengketa yang dikembangkan oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil, sebagaimana yang dikembangkan oleh Dewan Adat Dayak (DAD) dan jaringan masyarakat sipil yang dikoordinasikan oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) Kalimantan Tengah.

penyelesaian sengketa sejenis juga terdapat di kabupaten-kabupaten lain di Kalimantan Tengah.

Kinerja Beberapa Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tingkat Lokal

Meski begitu, hasil evaluasi berdasarkan dengan enam ‘syarat penting’ (CAO, 2008) dan tiga ‘syarat cukup’ yang dikembangkan Karsa, kinerja masing-masing mekanisme jauh dari memuaskan. Sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 3.3, kinerja mekanisme penyelesaian sengketa versi Pemerintah Daerah, aspek legitimasi dari mekanisme ini cenderung rendah. Walaupun lembaga penyelesai konflik memiliki otoritas yang tinggi karena landasan hukum yang cukup kuat, namun tata kelola penyelenggaraan mekanisme tidak terlalu jelas dan transparan. Di samping itu kelembagaan yang menjalankan mekanisme ini dipandang tidak cukup independen untuk menjamin penanganan kasus diproses secara adil dan setara tanpa peluang adanya intervensi dari pihak tertentu. Walaupun begitu, mekanisme ini memenuhi prinsip *accessible*, karena diketahui secara luas oleh masyarakat. Terbukti dari banyaknya pengaduan yang masuk melalui

mekanisme ini, sebagai contoh untuk mekanisme di tingkat provinsi, walaupun baru ditetapkan kurang dari 10 bulan, sekretariat sudah menerima pengaduan sekitar 54 kasus.

Ditinjau dari prinsip *predictable*, kedua mekanisme ini jelas memiliki perbedaan yang kontras. Di mana mekanisme penyelesaian sengketa di Kabupaten Kapuas telah dilengkapi SOP sehingga prosedurnya diketahui dengan jelas, termasuk waktu yang diperlukan untuk setiap tahap juga jelas. Dengan ini pengadu dapat memantau proses dari kasus yang diadukannya. Sehingga dapat dikatakan bahwa mekanisme versi Pemerintah Daerah Kabupaten di Kapuas memenuhi prinsip *predictable* dengan tingkat tinggi. Namun lain halnya dengan mekanisme versi Pemerintah Provinsi, yang sampai dengan saat ini baru sebatas anggota tim dan sekretariat saja. Belum ada SOP sebagai turunan mekanisme yang dapat menjelaskan prosedur penanganan sengketa.

Mekanisme yang dikembangkan Pemerintah Daerah ini juga lemah dari pemenuhan syarat cukup yaitu Sumberdaya Manusia (SDM). Orang-orang yang duduk baik di dalam tim maupun sekretariat adalah personal yang berbasiskan jabatan struktural baik di dalam Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/ Kota), Dinas maupun instansi terkait lainnya. Hal

itu berarti bahwa orang tersebut, memiliki tugas pokok dan fungsi utama yang lain, sementara penanganan sengketa ini sekedar menjadi ‘tugas tambahan’. Belum lagi mempertimbangkan tugas-tugas tambahan lainnya yang tidak masuk akal jika dibebankan kepada orang yang sama.

Tabel 3.3. Syarat Cukup menurut versi Pemerintah Daerah, Sektoral, dan Organisasi Masyarakat

No	Mekanisme	Syarat Cukup							
		<i>Legitimate</i>	<i>Accessible</i>	<i>Predictable</i>	<i>Equitable</i>	<i>Rights-compatible</i>	<i>Transparent</i>	SDM	Dana
1	Versi Pemerintah Daerah								
	a. Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah	-	+	-	-	-	-	-	+
	b. Pemerintah Kabupaten Kapuas	-	+	++	-	-	-	-	+
2	Versi Sektoral								
	a. Dinas Perkebunan	-	+	-	-	-	-	-	-
	b. Kantor Pertanahan Wilayah	-	+	++	-	-	-	+	+
3	Versi Organisasi Masyarakat								
	a. Kelembagaan Adat Dayak	+/-	++	+	-	+	+	+	-
	b. Sekretariat Bersama	-	+	+	+	+	+	+	-

Keterangan: - = Rendah, +/- = Sedang, + = Tinggi, ++ = Sangat Tinggi

Pada mekanisme penyelesaian sengketa versi Dinas Perkebunan, ditemukan bahwa legitimasi dari mekanisme ini cenderung rendah. Selain tata kelola penyelenggaraan mekanisme tidak terlalu jelas dan transparan, kelembagaan yang menjalankan mekanisme ini dipandang tidak cukup independen untuk menjamin penanganan kasus diproses secara adil dan setara tanpa peluang adanya intervensi dari pihak tertentu. Bahkan sebagian pihak cenderung melihat terminologi yang digunakan yaitu “gangguan usaha perkebunan” jelas telah memihak dan tidak mencerminkan keadilan.

Sementara itu, mekanisme penyelesaian sengketa diadakan dalam struktur kelembagaan BPN, dimulai pada tahun 2006 dan terus berlanjut hingga sekarang,

banyak pihak yang optimis dan memandatkan penyelesaian segala konflik dan sengketa pertanahan yang carut marut di institusi ini. Apalagi institusi ini dipandang memiliki otoritas yang kuat. Melalui mekanisme ini BPN berhak mengeluarkan dan mencabut perizinan terkait pertanahan. Wewenang hanya menjadi terbatas, ketika konflik yang terjadi adalah konflik struktural dan melibatkan lintas sektoral. Posisi yang melekat dengan struktur organisasi BPN, terutama membuat aspek independensi institusi ini rendah.⁷

Bagi beberapa kantor wilayah BPN, bahkan juga

⁷ Lihat Kertas Posisi Konsosium Pembaruan Agraria (KPA), serta berbagai paper dari aktivis pembaruan agraria di akhir tahun 2006 maupun awal 2007.

di pusat misalnya, komplain ditanggapi dengan defensif, karena pengaduan dianalogikan dengan melakukan penyerangan terhadap BPN itu sendiri. Semangat korps tinggi yang dijaga sesama BPN membuat institusi ini tidak dapat bekerja sebagaimana yang diharapkan, seperti diungkapkan Kasubdit Konflik Kelompok Masyarakat, BPN berikut ini:⁸

“...yang namanya produk sertifikat, diklaim apa pun kita harus berjuang membela produk kita itu, sampai tetes darah penghabisan. Subyektifitas itu pasti akan ada, karena kita ini kan menjadi bagian dari pelaksanaan fungsi tugas, tidak berdiri sendiri. Padahal yang dipermasalahkan itu adalah produk BPN itu sendiri, seyogyanya kita ini tidak boleh berlaku sebagai mediator, karena kita pasti punya kepentingan pada produk kita kan?”

Posisi yang melekat pada struktur organisasi ini menimbulkan potensi terjadinya konflik kepentingan terutama untuk kasus-kasus/masalah yang berhubungan dengan staf maupun pihak lain yang memiliki hubungan khusus dengan pejabat tinggi Kantor Pertanahan Wilayah. Karena orang yang bertanggung jawab untuk institusi ini berkewajiban memberikan laporan kepada atasannya sesuai struktur organisasi. Sementara sampai dengan saat ini Kantor Pertanahan Wilayah belum memiliki mekanisme institusi untuk penanganan konflik kepentingan terkait.

Salah satu kelebihan utama institusi ini adalah terpenuhinya prinsip *predictable*. Sejak institusi ini didirikan pada tahun 2006 sampai dengan tahap operasionalisasi sekitar tahun 2007, seluruh mekanisme dan prosedur dipersiapkan dengan detail. Petunjuk teknis mekanisme penyelesaian sengketa, konflik dan perkara dari mulai penerimaan pengaduan, penanganannya, pelaksanaan mediasi sampai dengan pendampingan penyelesaian

permasalahan melalui lembaga peradilan sangat jelas dijabarkan.

Berkaitan dengan prinsip *equitable*, mekanisme ini tidak menyediakan upaya khusus untuk menjamin kesetaraan antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyelesaian ketidaksepahaman. Sejauh ini Kantor Pertanahan Wilayah hanya memberikan informasi dan advis terkait masalah pertanahan. Walaupun akses terkait dengan informasi lagi-lagi tergantung oleh ‘will’ setiap kantor pertanahan. Karena banyak pihak kesulitan juga memperoleh informasi walaupun sebenarnya informasi tersebut tidak bersifat rahasia.

Sama halnya dengan pemenuhan prinsip transparansi, yang ternyata sangat tergantung dengan “will” dari setiap kantor pertanahan. Demikian juga dengan prinsip *rights-compatible* yang rasanya sulit untuk dipenuhi oleh mekanisme terkait. Karena sebaik apa pun mekanisme ini, tidak akan dapat menjamin bahwa keluaran hasil dan penyelesaiannya sejalan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia yang diakui secara internasional. Banyak sekali kebijakan yang terkait erat dengan masalah pertanahan, termasuk lintas sektoral, yang jelas-jelas tidak sesuai dengan prinsip-prinsip HAM yang diakui internasional. Hal ini didukung dengan paradigma penyelesaian masalah di mekanisme ini yang mengacu pada hukum normatif semata, yang bersifat legal positivistik. Tidak mempertimbangkan hukum adat, bahkan mengesampingkan pertimbangan moral.

Namun, mekanisme ini kuat dari pemenuhan syarat cukup yaitu sumber daya manusia, dan juga anggaran. Orang-orang yang duduk di sini memang personal yang memiliki tugas pokok dan fungsi utama penyelesaian sengketa, walaupun seringkali latar belakang pendidikannya tidak terkait secara langsung seperti menempatkan lulusan sarjana geodesi ke dalam seksi ini. Bahkan secara bergiliran mereka mendapatkan peningkatan kapasitas terkait

8 Lihat Institut Karsa, 2010a.

penyelesaian sengketa, misalkan pelatihan mediasi, dan lain sebagainya.

Sementara itu, mekanisme penyelesaian sengketa yang diperankan oleh Kerapatan Mantir/Let Perdamaian Adat Tingkat Desa/Kelurahan dan Kerapatan Mantir/Let Perdamaian Adat Tingkat Kecamatan di Kalimantan Tengah dinilai cukup independen. Walaupun 3 orang Mantir/Let Adat per Desa/Kelurahan dan Kecamatan. ini diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Bupati/Walikota atas usul Damang Kepala Adat melalui DAD Kabupaten/Kota, namun tetap tidak mengurangi independensi dari institusi ini.

Selain itu, jelas bahwa kelembagaan ini memiliki otoritas karena adanya Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah, khususnya yang mengatur perihal penyelesaian sengketa. Bahkan dalam kebijakan disebutkan secara eksplisit bahwa keputusan adat bahkan dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi aparat penegak hukum dalam penyelesaian perkara, seperti termaktub pada pasal 29, Perda No 16 Tahun 2008. Sayangnya ini hanya 'berlaku' pada kasus-kasus kecil seperti sengketa antar masyarakat (baik perorangan maupun kelompok). Ketika sengketa sudah melibatkan industri ekstraktif yang lebih luas, otoritas kelembagaan ini tidak dipandang. Sehingga dapat dikatakan bahwa prinsip legitimate dalam mekanisme ini terpenuhi namun hanya untuk kasus 'kecil' saja.

Selain itu, prinsip *accessible* juga sangat tinggi terpenuhi dalam mekanisme ini. Karena posisinya yang dekat dengan masyarakat (di tingkat desa/kelurahan) maka hampir seluruh masyarakat dapat menjangkaunya. Bahkan tidak ada hambatan untuk mengakses mekanisme ini seperti dari faktor bahasa, kesadaran sampai rasa takut untuk mengajukan pengaduan. Mekanisme ini pun memenuhi prinsip *predictable*, *rights compatible* dan transparan

mengingat jelasnya prosedur, proses pengambilan keputusan maupun sanksi untuk setiap kasus. Selain itu mekanisme ini menjamin bahwa keluaran hasil dan penyelesaiannya sejalan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia yang diakui secara internasional, berbeda tentunya dengan mekanisme lain yang hanya berpegangan pada hukum normatif yang legal positifistik.

Namun, mekanisme terkait cenderung lemah dalam hal pemenuhan prinsip *equitable*. Hal ini dikarenakan tidak ada jaminan bahwa mekanisme terkait memberikan akses yang cukup untuk pihak yang mengadu kepada sumber informasi, advis, dan keahlian yang diperlukan agar dapat terlibat secara setara dan mendapatkan perlakuan adil dalam proses penyelesaian ketidaksepahaman. Dikaitkan dengan dua syarat cukup yakni SDM dan anggaran, jelas bahwa untuk SDM mekanisme ini memenuhi syarat. Karena tidak sembarang orang dapat menjadi Mantir Adat bahkan Damang. Kapasitas dan kapabilitasnya tentu tidak diragukan untuk memahami hak-hak adat masyarakat. Namun sayangnya hal ini tidak didukung dengan adanya alokasi anggaran khusus untuk penyelesaian sengketa. Anggaran ditumpangkan pada anggaran yang diberikan untuk tugasnya sehari-hari.

Situasi yang relatif sama dihadapi oleh Mekanisme Penyelesaian Sengketa Versi Organisasi Masyarakat Sipil *cq.* Sekretariat Bersama (SekBer). Mekanisme ini baru berjalan, bulan Januari 2012 lalu. Namun mekanisme ini memiliki legitimasi yang relatif lemah, karena walaupun cukup independen lembaga ini memiliki otoritas yang rendah (berdasarkan norma sosial atau kesepakatan dan itu pun dalam lingkup yang terbatas) untuk menyelesaikan sengketa. Namun karena adanya 'kedekatan' antara organisasi masyarakat sipil dengan masyarakat lapangan maka aspek *accessible* akan mudah terpenuhi. Terbukti sejak sebulan berdiri sampai dengan saat ini sudah tiga kasus yang masuk untuk ditangani oleh SekBer ini.

Dalam hal pemenuhan prinsip *predictable*, mekanisme telah memiliki prosedur yang jelas sehingga prinsip ini terpenuhi. Hanya masalah tata waktu untuk setiap tahapnya saja yang tidak diketahui. Termasuk juga pemenuhan prinsip *equitable*, *rights-compatible* dan transparan yang tinggi. Karena apa yang akan dilakukan SekBer, justru bertujuan mendampingi pihak yang mengadu (masyarakat umumnya) agar mendapatkan akses yang cukup pada sumber informasi, advis, dan keahlian yang diperlukan agar dapat terlibat secara

setara dan mendapatkan perlakuan adil dalam proses penyelesaian sengketa. Bahkan untuk ini disediakan sebuah media berbasis internet sehingga tiap kasus dapat diketahui melalui media terkait.

Mekanisme ini dinilai tidak akan menghadapi masalah terkait kebutuhan sumberdaya manusia, karena apa yang akan dikerjakan telah menjadi lingkup kerja sehari-hari. Berbeda dengan aspek pendanaan yang akan menjadi hambatan terbesar dalam memastikan mekanisme ini dapat berjalan dengan efektif.

Kebutuhan dan Dasar Hukum Keberadaan Suatu Mekanisme di Tingkat Lokal

Dari uraian di atas terlihat betapa strategisnya mengupayakan suatu mekanisme penyelesaian sengketa tenurial di tingkat lokal. Jumlah kasus yang muncul terus menumpuk dari waktu ke waktu. Dalam beberapa kali kesempatan pertemuan Sekretaris Daerah Provinsi Kalimantan Tengah, Dr. Siun Jarias, SH, MH., mengeluhkan betapa repotnya menangani tumpukan pengaduan yang seperti tidak ada hentinya. “Untuk mengerjakan pekerjaan pokok saja kami sudah kekurangan waktu. Bagaimana mungkin menangani kasus-kasus sengketa ini? Belum lagi kami tidak punya pengetahuan yang cukup untuk terlibat dalam menyelesaikan sengketa tenurial. Penangan melalui Panitia Ad Hoc memang sepertinya tidak cukup lagi. Butuh satu kelembagaan khusus yang menangani kasus-kasus sengketa itu. (Dengan tenaga) yang bekerja khusus untuk masalah ini secara penuh waktu,” katanya suatu ketika.

Terlihat pula dengan jelas bahwa sebagian besar sengketa tenurial memang berada di daerah kabupaten atau kota. Tidak jarang pula kasus-kasus sengketa itu terkait pula dengan kebijakan Kepala Daerah di tingkat kabupaten dan kota itu sendiri.

Karena itu pula mekanisme penyelesaian sengketa yang perlu dibangun itu diusulkan berada di tingkat Provinsi. Provinsi bisa menjadi titik temu strategis antara kebijakan Pusat di satu pihak, dan relatif terbebas dari konflik kepentingan yang menyangkut sumber kekuasaan yang terlibat langsung dalam proses penetapan kebijakan yang berujung konflik di tingkat kabupaten/kota, di sisi lain.

Dalam kaitan itu diusulkan untuk membentuk sebuah lembaga penyelesaian sengketa yang berada di dalam lingkungan pemerintahan daerah. Meski begitu, agar memiliki tingkat legitimasi yang kuat, sistem kelembagaannya akan berupa lembaga yang semi otonom dengan keterlibatan aktif berbagai komponen masyarakat seperti organisasi masyarakat sipil, keterwakilan masyarakat adat, keterwakilan dunia usaha, dan juga pihak keamanan pada struktur yang berfungsi sebagai *steering committee* (Panitia/Dewan Pengarah). Struktur yang mengakomodasi semua unsur *stakeholder* (pemerintah, perusahaan, dan masyarakat adat/lokal) agar dapat bersinergis mengakumulasi energi kepercayaan bersama (*common trust*) demi terwujudnya lembaga

penyelesaian sengketa yang dapat diterima dan kredibel.

Sedangkan fungsi-fungsi kelembagaan yang bersifat eksekutif akan diisi oleh orang-orang independen yang dipilih oleh suatu komisi yang diatur dalam sistem kelembagaan ini dengan persetujuan struktur organisasi yang menjalankan fungsi-fungsi steering committee tadi.

Agar mekanisme ini memiliki tingkat pengaturan yang cukup kuat atas hukum yang akan digunakan adalah Peraturan Daerah Provinsi. Di samping itu, agar pengaturan ini memiliki daya ikat yang kuat di antara pihak yang berkepentingan, maka sebagai sebuah Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah tentang Sistem Kelembagaan Penyelesaian Sengketa Tenurial di Kalimantan Tengah ini dapat dinyatakan sebagai salah satu syarat yang harus diikuti oleh pihak-pihak yang potensial menimbulkan permasalahan sengketa tenurial. Utamanya bagi para pelaku usaha di sektor-sektor ekstraktif seperti perusahaan hutan, perkebunan, pertambangan, ataupun kegiatan-kegiatan negara di sektor konservasi, misalnya.

Sejak awal juga harus disadari bahwa mekanisme penyelesaian sengketa tenurial di Kalimantan Tengah ini adalah sebuah mekanisme alternatif. Dengan demikian mekanisme ini tidak dimaksudkan untuk menggantikan atau mengambil peran-peran lembaga yang memang memiliki kewenangan yang telah diatur oleh undang-undang terkait. Mekanisme penyelesaian sengketa tenurial ini berfungsi sebagai pengisi peran-peran yang kosong yang berada di luar kewenangan lembaga-lembaga formal dimaksud.

Oleh sebab itu, keputusan-keputusan yang dapat diambil oleh mekanisme alternatif ini akan menjadi relatif terbatas. Meski begitu, untuk meningkatkan legitimasi atas mekanisme ini, sistem kelembagaan ini juga akan menghasilkan sejumlah rekomendasi tentang proses yang dapat ditempuh dalam pencarian keadilan yang lebih lanjut. Termasuk memberikan

pendampingan awal dalam proses tindak lanjut itu.

Pilihan ini sangat dimungkinkan oleh kerangka kebijakan yang ada. Sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dalam Pembagian Urusan Bidang Pertanahan, dan lebih khusus lagi terkait urusan Penyelesaian Sengketa Pertanahan, dinyatakan bahwa Pemerintah Pusat berwenang melakukan 'penetapan kebijakan nasional mengenai norma, standar, prosedur, dan kriteria penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan' dan 'pembinaan, pengendalian dan *monitoring* terhadap pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan'. Sementara Pemerintah Propinsi berwenang untuk Penyelesaian sengketa tanah garapan lintas kabupaten/kota, meliputi penanganan hal-hal berikut:

- a. Penanganan sengketa tanah garapan.
- b. Penelitian terhadap obyek dan subyek sengketa.
- c. Pencegahan meluasnya dampak sengketa tanah garapan.
- d. Koordinasi dengan instansi terkait untuk menetapkan langkah-langkah penanganannya.
- e. Fasilitasi musyawarah antar pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan para pihak.

Dengan demikian sangat terbuka ruang bagi Pemerintah Daerah Provinsi untuk mendorong lahirnya sebuah mekanisme penyelesaian sengketa alternatif yang memang menjadi masalah kritis di wilayah kerjanya, seperti yang terjadi di Provinsi Kalimantan Tengah.

Hal ini sesuai pula dengan dengan apa yang telah diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Misalnya, sebagaimana diatur pada Pasal

14, ‘materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta *menampung kondisi khusus daerah* (cetak miring ditambahkan) dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi’.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa, ulasan terkait persoalan sengketa tenurial dan kinerja beberapa mekanisme penyelesaian sengketa yang ada sebagai mana dirinci di atas cukup menjadi dasar bagi pemenuhan syarat ‘menampung kondisi khusus daerah’ sebagaimana yang diatur Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan itu.

Ulasan tentang masalah penanganan sengketa tenurial yang dihadapi oleh Provinsi Kalimantan Tengah pada khususnya, dan propinsi-propinsi lain di seantero negeri, akan lebih dari cukup untuk memenuhi azas pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, sebagai mana yang diatur ada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada pasal itu dikatakan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

1. kejelasan tujuan;
2. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. dapat dilaksanakan;
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. kejelasan rumusan; dan
7. keterbukaan

Peta Jalan Pelembagaan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tenurial di Tingkat Daerah: Pengalaman Propinsi Kalimantan Tengah

Menurut CAO (2008), di luar proses menetakannya dalam produk hukum, tahap pengembangan model dan pelembagaan mekanisme alternatif dapat dipilah menjadi empat tahap kegiatan.

Diagram 4.1. Empat Langkah Pengembangan Sistem Penanganan dan Penyelesaian Sengketa



Sumber: CAO, 2008

Pada tahap pertama, yaitu tahap Penggagasan, kegiatan yang termasuk dalam tahap ini antara lain *assessment* untuk mengidentifikasi aktor serta memahami kondisi yang ada terkait sengketa. Di akhir proses tahap pertama ini, jika para pihak bersepakat untuk melanjutkan tahapan berikutnya, dibentuklah tim untuk mengembangkan sistem dan tahapan terkait lainnya. Pada kasus inisiatif di Provinsi Kalimantan Tengah ini Tim Penyusun beranggotakan tujuh personil. Masing-masing berasal dari: satu orang dari wakil Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah; satu orang wakil dari Pemerintah Daerah Kabupaten Kapuas; satu orang wakil dari Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi Kalimantan Tengah; satu orang wakil dari DAD Provinsi Kalimantan Tengah; dan satu orang wakil dari organisasi masyarakat sipil. Tim Kerja ini didampingi oleh dua orang fasilitator dari Karsa.

Tim Kerja ini dikukuhkan melalui Surat Keputusan

Sekretariat Daerah Propinsi Kalimantan Tengah No.No. 188.44/57/ADPUM tentang Pembentukan Tim Pelembagaan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Provinsi Kalimantan Tengah. Di mana dalam keputusan tersebut Dr. Siun Jarias, SH, MH, Sekretaris Daerah Propinsi Kalimantan Tengah bertindak sebagai Penanggungjawab, dan Ir. Rawing Rambang, Kepala Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Tengah bertindak sebagai Ketua.

Tahap berikutnya yaitu Pengembangan Sistem. Disebut sebagai sistem karena penanganan dan penyelesaian sengketa ini mengandung berbagai aspek dan terdiri dari serangkaian kegiatan pula. Perlu rumusan yang pasti atas konsep 'sengketa' – atau sebutan lainnya – yang akan menjadi ruang lingkup sistem ini. Tujuan keberadaan mekanisme pun penting dirumuskan secara jelas. Bisa juga mekanisme yang akan dibangun adalah sebagai revisi atau pengganti kebijakan yang telah ada sebelumnya.

Selain itu penting merumuskan rancangan tentang proses atau tata cara penerimaan dan pencatatan terkait pengaduan, termasuk bagaimana mengkaji dan menilainya. Karena tanpa aturan yang jelas, pengaduan yang masuk akan menyibukkan saja, karena belum tentu relevan dengan apa yang dapat ditangani oleh mekanisme terkait. Dengan memiliki kriteria tertentu, maka mekanisme ini sejak awal dapat menyaring pengaduan-pengaduan yang seperti apa saja yang bisa ditindaklanjuti dan yang tidak. Hal lain yang juga penting adalah perlu dirumuskan pilihan-pilihan pendekatan penyelesaian masalah yang bersangkutan (apakah bisa meneruskannya pada proses mediasi, atau sekedar rekomendasi maupun bentuk lainnya) untuk melakukan penyelesaian masalah. Termasuk dalam tahapan ini adalah menarik pelajaran, dan mengkomunikasikannya dengan seluruh pihak yang terlibat.

Tahapan ketiga yaitu Penyelenggaraan, dimana sistem diperkenalkan melalui sosialisasi kepada para pihak dan diikuti dengan melakukan peningkatan

kapasitas untuk para pelaku pendukung sistem terkait. Sementara tahapan terakhir adalah Monitoring dan Evaluasi hasil untuk menarik pelajaran bagi kepentingan perbaikan sistem terkait.

Jika keempat tahapan proses pengembangan mekanisme penyelesaian sengketa alternatif ditambah proses legislasinya itu dikaitkan dengan konsepsi-konsepsi yang digunakan dalam memahami dinamika dan tipologi konflik tenurial itu sendiri, maka akan diperoleh kerangka analisis dan proses pelaksanaan kegiatan sebagaimana yang digambarkan oleh Diagram 4.2.

Pertama, tahap *assessment*, ditujukan untuk membangun tipologi sengketa di lokasi serta mekanisme yang selama ini ada (baik yang berjalan maupun sebaliknya). Berdasarkan penelaahan tersebut, dihasilkan peta dasar sengketa di lokasi. Selain itu juga akan dipotret seperti apakah model kelembagaan yang dibayangkan para pihak sebagai sebuah penyelesaian sengketa. Peta dasar yang dibangun ini kemudian menjadi bahan utama dalam *focus group discussion* (FGD) yang melibatkan pemangku kepentingan multipihak di lokasi. Dalam FGD ini dipresentasikan hasil *assessment* yang dilakukan oleh tim untuk kemudian diharapkan dapat dibangun kesepakatan bahkan komitmen bersama mengenai pentingnya pelembagaan mekanisme penyelesaian sengketa. Hasil FGD ini diwujudkan dalam sebuah kertas kerja (*concept paper*) yang menjadi pegangan bersama.

Kedua, tahap membangun komitmen lebih lanjut, yang merupakan kelanjutan dari tahap sebelumnya. Kertas kerja yang dihasilkan sebelumnya akan menjadi bahan utama untuk melakukan lobi kepada aktor kunci yang terkait dengan sengketa, baik dari pemerintahan, perusahaan, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) maupun masyarakat. Diharapkan dari lobi yang dilakukan ini akan dihasilkan komitmen lebih riil dari berbagai pihak yang kemudian ditunjukkan melalui inisiatif-inisiatif

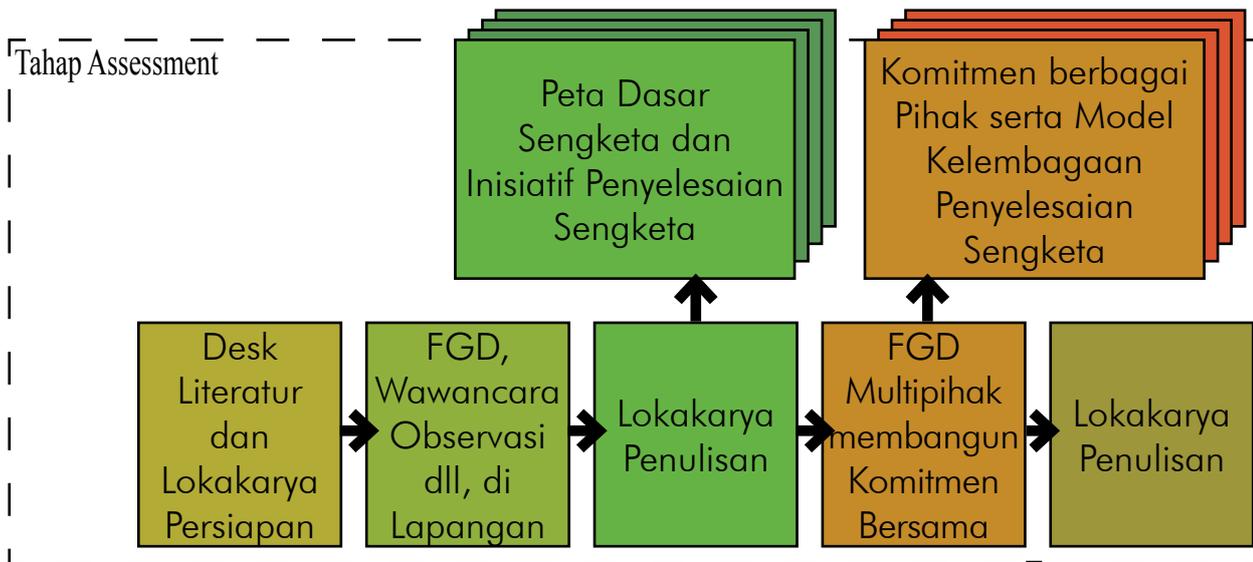


Diagram 4.2. Alur Pengembangan Model Kelembagaan Penyelesaian Sengketa

yang mendukung ide pelebagaan terkait (baik berupa ketetapan formal, kesepakatan, dll).¹

Ketiga, tahap mengembangkan model kelembagaan dan ujicoba kasus. Paralel dengan hal di atas, dilakukan upaya pengembangan sebuah model penyelesaian sengketa yang diikuti dengan ujicoba yang berbasis kasus riil yang

telah disepakati. Secara lebih operasional, sistem kelembagaan yang dimaksudkan disini terdiri dari: a) Dasar hukum atau alas kebijakan; b) Tata Kelembagaan (institutional arrangement), termasuk di dalamnya struktur pengajuan dan penyelesaian sengketa dan lembaga-lembaga yang terlibat di dalamnya; c) Tata Laksana, atau teknis penyelenggaraan yang memuat aturan main dari struktur dan lain sebagainya yang umumnya dimuat

¹ Informasi lebih lengkap dari keseluruhan kegiatan dan temuan pada tahap ini periksalah Zakaria, R. Yando, dan Iswari, P., 2013. Laporan Hasil Assessment Pelebagaan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Kalimantan Selatan. Lingkaran Pembaruan Desa dan Agraria (Karsa). Lihat juga R. Yando Zakaria dan Paramita Iswari, 2013. Membangun Mekanisme Penyelesaian yang Komprehensif dan terlembaga di Kalimantan Tengah. Kertas Kerja.

dalam *Standard Operational Procedure (SOP)*.²

Keempat, adalah tahap terakhir yaitu penyusunan kebijakan. Model penyelesaian sengketa yang telah dikembangkan dan diujicobakan tadi kemudian

2 Hasil lengkap dari tahapan ini silahkan periksa Karsa dan Kemitraan, 2014. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tenurial Kalimantan Tengah (draft, tidak untuk disebarluaskan)

diupayakan memiliki kekuatan hukum formal (menjadi sebuah kebijakan). Jadi ini bukan sekedar membangun sebuah model penyelesaian sengketa saja, namun lebih kepada memfasilitasi upaya yang melibatkan pihak-pihak terkait untuk menyusun sebuah kebijakan terkait dengan mekanisme penyelesaian sengketa di wilayahnya.

Tawaran Bentuk Kelembagaan

Berikut adalah struktur organisasi mekanisme penyelesaian sengketa tenurial yang diusulkan untuk dilembagakan di Provinsi Kalimantan Tengah. Pada dasarnya struktur organisasi dimaksud melibatkan berbagai para-pihak yang berkepentingan, baik pemerintah (daerah), termasuk dari instansi vertikal terkait, asosiasi pengusaha, maupun unsur

masyarakat sipil. Struktur organisasi disyaratkan untuk 'ramping' agar efisien dan bersifat strategis.

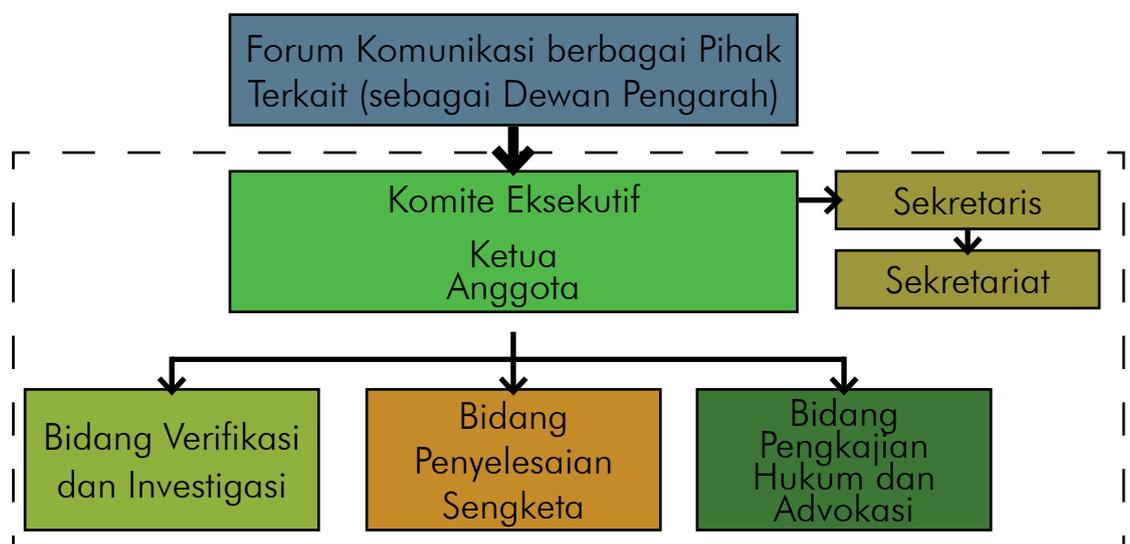
Struktur organisasi ini terdiri dari 3 komponen utama. Masing-masing adalah Forum Komunikasi Berbagai Pihak Terkait; Komisi Eksekutif; dan unsur Kesekretariatan.

Forum Komunikasi Berbagai Pihak Terkait

Forum Komunikasi Berbagai Pihak Terkait adalah sebuah forum yang beranggotakan Gubernur Provinsi Kalimantan Tengah, Kepala Kantor Wilayah

BPN Provinsi Kalimantan Tengah, Kepala Dinas Perkebunan Provinsi, Kepala Dinas Kehutanan Provinsi, DAD Propinsi Kalimantan Tengah, (para

Diagram 4.3. Usulan Struktur Organisasi Lembaga Penyelesaian Sengketa Tenurial Kalimantan Tengah



Ketua dari beberapa asosiasi pengusaha, (para) pimpinan organisasi masyarakat sipil terpilih, akademisi terpilih, dan lainnya. Dengan kata lain sifat keanggotaan dalam forum ini sebagian adalah *ex officio* sedangkan sebagian lain dipilih oleh para pihak yang keanggotaannya ditentukan secara *ex officio* ini. Selain itu keanggotaan dalam forum ini harus pula memperhatikan keterwakilan kelompok perempuan.

Forum komunikasi ini berfungsi sebagai pelindung, penasihat dan pengarah dari Lembaga Penanganan Sengketa Tenurial Kalimantan Tengah. Sedangkan

Komite Eksekutif

Komite Eksekutif adalah suatu komite yang dibentuk dan diberi mandat khusus oleh anggota Forum Komunikasi Berbagai Pihak Terkait untuk menangani dan menyelesaikan sengketa tenurial di Kalimantan Tengah. Walaupun diberikan mandat, dibentuk serta bertanggungjawab kepada Forum, namun Komite ini bersifat independen dalam pengambilan keputusan.

Komite ini sekurang-kurangnya terdiri atas tiga orang anggota dimana salah seorang diantaranya merangkap sebagai Ketua Komite Eksekutif. Masa kerja anggota Komite Eksekutif adalah lima tahun dan dapat diangkat kembali pada periode berikutnya (maksimal dua periode jabatan).

Tugas pokok dari Anggota Komite Eksekutif ini adalah:

tugas pokok dari forum komunikasi ini adalah:

1. Mengajukan dan memilih perwakilan untuk duduk dalam Komite Eksekutif
2. Memberikan petunjuk, arahan, masukan terkait langkah penyelesaian sengketa tenurial
3. Menampung masukan berbagai pihak terkait dalam rangka memonitoring dan mengevaluasi kinerja Lembaga Penyelesaian Sengketa Tenurial Kalimantan Tengah
4. Mengadakan pertemuan berkala dalam rangka tugas pokok di atas.

1. Memilih Ketua Komite Eksekutif dan menetapkan masa jabatannya
2. Menetapkan program dan anggaran Lembaga Penyelesaian Sengketa Tenurial
3. Mengawasi Sekretariat dan Bidang-bidang dalam penanganan sengketa tenurial
4. Menetapkan putusan hasil penanganan sengketa
5. Melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan instansi pemerintah, perguruan tinggi, organisasi masyarakat sipil, para ahli, praktisi, organisasi profesi dan pihak terkait lainnya
6. Membuat laporan pertanggungjawaban setiap tahun yang ditujukan kepada Forum Komunikasi Berbagai Pihak Terkait.

Kesekretariatan

Untuk mendukung kegiatan sehari-hari Komite Eksekutif didukung seorang Sekretaris Jenderal dan sejumlah staf yang bekerja *full time*. Sekretaris Jenderal ini membawahi sebuah Sekretariat yang berfungsi mengurus segala urusan administratif dan tiga Bidang yang terkait langsung dengan urusan

penyelesaian sengketa.

Tugas pokok dari Sekretariat ini adalah:

1. Memastikan bahwa pengaduan tercatat pada form pengaduan disertai dengan kelengkapannya (identitas pelapor, objek yang disengketakan,

tahun terjadi sengketa, upaya apa yang dilakukan serta surat kesanggupan pelapor untuk mengikuti kriteria dan mekanisme yang ada)

2. Membuat surat tanda terima untuk setiap pengaduan yang dilengkapi dengan nomor registrasi kasus dan *copy form* pengaduan
3. Mencatatkan dalam database kasus sekaligus mengklasifikasikannya berdasarkan jenis sengketa
4. Mencatat perkembangan proses yang terjadi pada setiap kasus per-bulan.
5. Bertanggungjawab atas operasional (administrasi, keuangan, dll) Lembaga Penyelesaian Sengketa Tenurial.

Dalam melaksanakan tugas sehari-hari, di samping mengurus kebutuhan administrasi, Kesekretariatan juga mengkoordinasikan tiga Bidang. Masing-masing adalah Bidang Verifikasi dan Investigasi; Bidang Penyelesaian Sengketa; dan Bidang Pengkajian Hukum dan Advokasi.

- Bidang Verifikasi dan Investigasi

Bidang Verifikasi dan Investigasi adalah bidang yang berfungsi melakukan verifikasi atas kasus sengketa yang masuk ke lembaga ini untuk menghasilkan keluaran tentang kasus yang harus ditindaklanjuti, mana yang tidak dapat ditindaklanjuti karena berbagai alasan (di luar lingkup kerja, pengadu tidak dapat diverifikasi statusnya, sudah ditangani kelembagaan lain maupun hal lainnya).

Tugas pokok Bidang Verifikasi dan Investigasi adalah:

1. Melakukan verifikasi awal (mencari pihak yang berkepentingan terhadap kasus, objek sengketa).
2. Mencari informasi apakah kasus sengketa terkait sudah ditangani baik melalui hukum adat

dan kelembagaan lainnya.

3. Menetapkan mana kasus yang dapat ditindaklanjuti dan mana yang tidak.
4. Menginformasikan hasil verifikasi kasus kepada pelapor.
5. Menginformasikan kepada pihak terlapor untuk mempersiapkan masuk ke tahap penyelesaian sengketa (khusus untuk kasus yang ditetapkan akan ditindaklanjuti).
6. Menyusun resume kasus (untuk kasus yang ditetapkan akan ditindaklanjuti).

Bidang ini terdiri dari satu orang Kepala Bidang dan satu orang stafnya yang direkrut secara profesional untuk bekerja *full time*. Bidang ini bertanggungjawab kepada Komite Eksekutif.

- Bidang Penyelesaian Sengketa

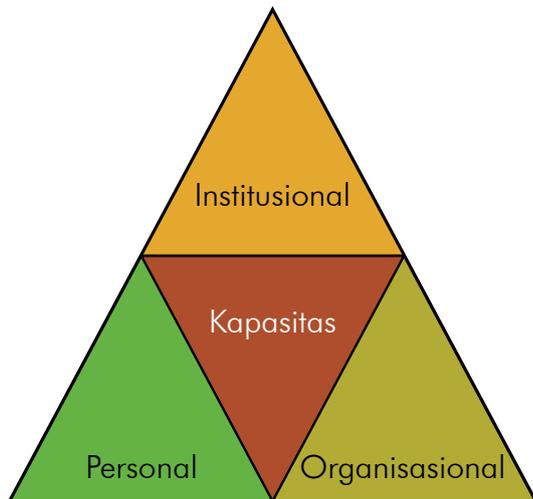
Bidang Penyelesaian Sengketa adalah bidang yang berfungsi untuk menyelesaikan sengketa.

Tugas pokok Bidang Penyelesaian Sengketa adalah:

1. Membuat surat pernyataan mengenai persetujuan dan kesepakatan para pihak untuk mengikuti proses dan patuh pada keputusan yang dihasilkan.
2. Menyelenggarakan penyelesaian sengketa, baik melalui negosiasi, mediasi maupun arbitrase dengan tata caranya masing-masing.
3. Bekerjasama dengan tenaga ahli seperti Mediator, Hakim dan lain sebagainya dalam penyelenggaraan penyelesaian sengketa.
4. Mencatat seluruh proses dan perkembangan yang terjadi.
5. Membuat berita acara atas hasil penyelesaian sengketa.
6. Menyampaikan berita acara hasil penyelesaian sengketa kepada pihak-pihak yang bersengketa

7. Mencatatkan hasil penyelesaian sengketa ke pengadilan.

Bidang ini terdiri dari satu orang Kepala Bidang dan satu orang stafnya yang direkrut secara profesional (diutamakan memiliki latar belakang pendidikan hukum) untuk bekerja *full time*. Dalam menjalankan tugasnya, Bidang ini bertanggungjawab kepada Komite Eksekutif.



- Bidang Pengkajian Hukum dan Advokasi
Bidang Pengkajian Hukum dan Advokasi adalah

bidang yang berfungsi untuk melakukan kajian dan advokasi, termasuk *monitoring* dan evaluasi dari implementasi penyelesaian sengketa tenurial.

Tugas pokok Bidang Pengkajian Hukum dan Advokasi adalah:

1. Melakukan monitoring dan evaluasi dari implementasi hasil penyelesaian sengketa tenurial
2. Memasukkan hasil *monitoring* dan evaluasi ke dalam database terkait perkembangan kasus
3. Bekerjasama dengan peneliti maupun perguruan tinggi untuk melakukan kajian terkait sengketa tenurial di Kalimantan Tengah
4. Merekomendasikan penyempurnaan mekanisme penyelesaian sengketa

Bidang ini terdiri dari satu orang Kepala Bidang dan satu orang stafnya yang direkrut secara profesional (diutamakan memiliki latar belakang pendidikan hukum) untuk bekerja *full time*. Dalam menjalankan tugasnya, Bidang ini bertanggungjawab kepada Komite Eksekutif.

Rekrutmen baik Sekretaris maupun staf sekretariat dilakukan secara profesional.

Langkah-langkah Penguatan Kelembagaan ke Depan

Tentu, perjalanan proses pelembagaan mekanisme penyelesaian sengketa tenurial alternatif di Provinsi Kalimantan tengah ini masih panjang. Ujian pertama yang akan dihadapi adalah apakah para pihak yang ada di daerah itu betul-betul sepakat dan memiliki komitmen yang tinggi untuk melanjutkan inisiatif ini ke proses legislasi.

Ujian berikutnya adalah pada masa pasca-legislasi. Keberadaan sebuah instrumen hukum baru tentu bukan serta-merta akan menyelesaikan masalah. Masih diperlukan sejumlah *political will* yang akan membuat kebijakan baru itu benar-benar

bisa berjalan dan mencapai tujuannya. Merujuk pada kerangka pengembangan kapasitas yang dikembangkan oleh GTZ - SfDM, *Support for Decentralization Measures* (2005), berbagai kapasitas yang dibutuhkan mencakup (1) kebijakan dan regulasi turunan lainnya (2) penataan ulang kelembagaan yang ada, (3) pembaruan prosedur kerja dan mekanisme koordinasi, (4) peningkatan kinerja sumberdaya manusia, (5) pengembangan ketrampilan sesuai kualifikasi yang dibutuhkan, serta (6) perubahan sistem nilai dan sikap untuk

menghadapi sistem yang baru.³

Untuk memudahkan pemahaman, berbagai hal itu dapat dikelompokkan ke dalam 3 tingkatan pengembangan kapasitas. Masing-masing adalah (1) menyangkut serangkaian kegiatan untuk mengembangkan kapasitas pada tingkat sistem kelembagaan atau kebijakan;⁴ (2) pengembangan kapasitas pada tingkat lembaga atau organisasi;⁵ dan (3) serangkaian upaya untuk pengembangan kapasitas pada tingkat individu.⁶

Itulah tantangan-tantangan yang juga harus bisa dijawab.

3 Lihat GTZ- SfDM, Support for Decentralization Measures. Guidelines on Capacity Building in the Regions. Module C: Supplementary Information and References. SfDM Report 2005-4 (2005)

4 Termasuk di dalamnya pengembangan kerangka hukum dan kebijakan baru atau perubahan/harmonisasi hukum/kebijakan yang ada, sehingga memungkinkan berbagai pihak menjalankan perannya dan kebijakan terkait mencapai tujuannya.

5 Termasuk di dalamnya perluasan struktur manajemen, proses dan prosedur kerja. Tidak hanya dalam organisasi tertentu, namun juga pengelolaan hubungan antara organisasi yang berbeda dan sektor (publik, swasta dan masyarakat)

6 Termasuk di dalamnya serangkaian proses untuk melengkapi individu dengan keterampilan pemahaman, dan akses terhadap informasi, pengetahuan dan pelatihan yang memungkinkan mereka untuk bekerja efektif.

BAGIAN LIMA

Pembelajaran dan Rekomendasi

Walaupun telah melampaui proses bersama selama hampir dua tahun, proses belajar ini sendiri belumlah melengkapi satu siklus yang utuh. Sebagaimana telah dijelaskan dalam bagian-bagian terdahulu, masih ada beberapa tahapan lain yang belum sempat

dijalani. Meski begitu, dari pengalaman yang relatif terbatas ini tetap ada beberapa pelajaran yang dapat dipetik. Dari beberapa pelajaran itu dapat pula disusun sejumlah rekomendasi.

Pembelajaran

Pertama-tama harus disebutkan bahwa suatu kerjasama yang melibatkan banyak pihak baru akan bermakna jika kerjasama itu didasari oleh adanya kepercayaan antar para pihak yang terlibat dalam kerja sama itu sendiri. Pengalaman menunjukkan bahwa adanya saling percaya itu bukanlah hasil yang instan melainkan merupakan akumulasi dalam rentang waktu yang tidak singkat melalui proses bersama dalam rentang waktu yang juga tidak bisa singkat.

Dalam konteks membangun suatu kerjasama yang terkait dengan sebuah upaya yang akan bermuara pada sebuah kebijakan, upaya membangun rasa saling percaya antar para pihak sebaiknya diawali dengan sebuah pakta kesepahaman (*memorandum of understanding*) di antara para pihak yang berniat melakukan kerjasama itu.

Meskipun begitu, pengalaman menunjukkan bahwa pakta kesepahaman ini juga tidak akan berarti apa-apa jika tidak dilanjutkan dengan proses komunikasi yang relatif intensif dari inisiator yang berkualitas dan berintegritas tinggi. Komunikasi yang intensif ini akhirnya mewujud ke dalam suatu pola hubungan yang lebih informal, yang membuat proses-proses kerja bersama itu tidak lagi terperangkap dalam pola-pola hubungan yang sekedar formalitas saja.

Terbinanya rasa saling percaya dan terwujudnya suatu hubungan kerja yang berkembang ke dalam hubungan yang bercorak pertemanan dimungkinkan pula karena didukung oleh pilihan strategi kerja yang tepat dan keluaran-keluaran kegiatan yang berkualitas. Baik keluar yang berupa hasil (laporan) penelitian, kertas posisi, formulasi kebijakan, ataupun kesepakatan-kesepakatan yang dihasilkan melalui dialog, konsultasi publik, ataupun

lokakarya-lokakarya yang diselenggarakan untuk mempertajam berbagai keluaran kegiatan-kegiatan dimaksud.

Melalui kegiatan bersama ini ingin ditegaskan bahwa untuk mengatasi masalah pemerintahan dan pembangunan yang kompleks semacam sengketa/konflik agraria ini, pendekatan yang melibatkan para pihak adalah suatu keniscayaan. Melalui pendekatan multi-pihak ini, para pihak dari unsur Pemerintah, Dunia Usaha/Swasta, dan Masyarakat, melalui serangkaian kegiatan bersama di antara para pihak yang terlibat, para pihak dimungkinkan untuk mulai saling tahu tentang persepsi masing-masing pihak terhadap pokok persoalan yang memang dihadapi secara bersama-sama itu. Pengalaman kami juga menunjukkan, bahwa selama ini pihak pemerintah, swasta dan masyarakat agak sulit berkomunikasi satu sama lainnya, melalui suatu proses multi-pihak yang terencana dengan baik, bisa mengubah situasi.

Perlahan tapi pasti telah terjadi perubahan sikap dari Pemerintah yang selama ini relatif tertutup atas peran serta pihak lain menjadi semakin terbuka dalam membangun proses bersama pihak lain. Ada perubahan cara pandang pihak Pemerintah untuk mulai bisa menerima masukan dari pihak lain. Begitu pula dari kalangan masyarakat yang diwakili oleh berbagai lembaga swadaya masyarakat (LSM).

Meski pihak swasta hanya terlibat dalam proses diskusi/dialog, dan tidak terlibat secara langsung menjadi bagian dari Tim Inti pengembangan model, pendekatan multi-pihak yang ditempuh oleh inisiatif ini telah memungkinkan pihak swasta memberikan kepercayaannya ataupun persetujuannya atas hasil-hasil yang telah dicapai bersama-sama.

Para pihak juga mengakui bahwa pendekatan multi-pihak memungkinkan terjadinya penguatan pengetahuan dan informasi terkini terkait pokok persoalan yang dihadapi. Situasi ini pada akhirnya sehingga mendorong mereka untuk terus terlibat dalam proses-proses kerjasama yang disepakati bersama pula.

Proses bersama ini, dengan demikian, menyediakan peluang untuk menemukan jalan keluar dari permasalahan yang selama ini mulai dirasakan menemukan jalan buntu.

Pada akhirnya dapat dikatakan bahwa proses multi-pihak menjadi faktor kunci untuk menumbuhkan rasa kepemilikan terhadap proses dan hasil yang dikembangkan secara bersama itu.

Tentu saja, berjalannya proses kerja sebagaimana yang telah direncanakan semula tentu saja tidak bisa dilepaskan dari adanya kepemimpinan di daerah yang terbuka, dan berkomitmen untuk membangun proses secara bersama dengan pihak lain.

Rekomendasi

Berdasarkan beberapa pembelajaran yang telah diuraikan di atas, berikut disampaikan beberapa rekomendasi yang mungkin dapat dipertimbangkan oleh berbagai pihak yang berkemungkinan.

1. Inisiatif sejenis layak dicoba oleh Pemerintah Provinsi yang lain. Dalam situasi penyelesaian masalah yang sedang mengalami kebuntuan di
2. Proses pelebagaan mekanisme ini harus melibatkan para pihak sejak mulai pengembangan gagasan hingga pelebagaannya. Kehadiran

tingkat nasional, inisiatif di tingkat provinsi ini bisa menjadi alternatif. Kerangka hukum yang ada, baik di tingkat nasional maupun di tingkat provinsi sendiri memungkinkannya.

pihak ketiga sangat dimungkinkan dalam kapasitasnya sebagai pendamping/fasilitator.

3. Pihak pendamping/fasilitator harus memiliki kapasitas (pengetahuan dan ketrampilan) dan integritas yang tinggi.
4. Untuk memperkuat inisiatif serupa, inisiatif ini perlu dikomunikasikan kepada berbagai pihak di tingkat nasional. Baik pemerintah, dunia usaha, ataupun organisasi non-pemerintah.
5. Untuk memastikan efektifitas mekanisme penyelesaian sengketa di tingkat provinsi, maka inisiatif perlu dilanjutkan pada tahap implementasi, diawali dengan payung hukum berupa Peraturan Gubernur; dan setelah dua tahun penerapan perlu ditingkatkan menjadi Peraturan Daerah.

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia

Jl. Wolter Monginsidi No.3, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110

T: +62-21-7279-9566

F: +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>

