

BAB III

UPAYA DALAM PENYELESAIAN SENGKETA TANAH HAK YANG BERADA DI KAWASAN HUTAN

Sebelum melakukan penyelesaian sengketa tanah hak yang berada di kawasan hutan, perlu dilakukan identifikasi permasalahan penguasaan tanah yang berada di kawasan hutan, seperti:

- 3.1. Orang/Badan Hukum mengerjakan kawasan hutan tanpa ijin;
- 3.2. Menggunakan kawasan hutan tanpa ijin;
- 3.3. Menduduki kawasan hutan tanpa ijin;
- 3.4. Melakukan aktifitas atau kegiatan penyelidikan umum atau eksplorasi atau eksploitasi bahan tambang di dalam kawasan hutan tanpa ijin;
- 3.5. Klaim kepemilikan kawasan hutan;
- 3.6. Pensertifikatan Kawasan Hutan oleh Orang/Badan Hukum;
- 3.7. Permasalahan batas kawasan hutan dengan Orang/Badan Hukum.

Karakteristik wilayah kawasan hutan yang semakin padat penduduknya, dengan segala dinamika sosial ekonomi dan politiknya, antara lain membawa implikasi berupa tekanan yang cukup besar terhadap kawasan hutan itu sendiri. Konflik mengandung arti pertentangan dua atau lebih bahkan segolongan besar seperti negara. Konflik dapat disebabkan pertentangan bermacam kepentingan, kebencian, kecurigaan, rasa minder, dominasi pihak lemah oleh pihak kuat (Suhendar & Winarni, Petani dan Konflik Agraria, 1998).

Secara umum ada 2 (dua) corak sengketa pertanahan yang terjadi di Indonesia, yakni corak yang bersifat horizontal dan corak yang bersifat vertikal (Susilowati, 2015). Sengketa horizontal ditunjukkan pada sengketa yang terjadi antar warga masyarakat, sedangkan sengketa vertikal terjadi antara rakyat melawan kekuatan modal dan atau dengan negara, termasuk dalam hal ini Badan Usaha Milik Negara. Munculnya sengketa pertanahan tidak dapat dilepaskan pula dari pentingnya arti

penguasaan tanah bagi seseorang atau sekelompok masyarakat, yang dengan sendirinya atau mempertahankan hak atas tanahnya.

Pada kasus yang disebabkan oleh sengketa status penguasaan, kedua belah pihak umumnya mengetahui siapa pemilik dan siapa yang menguasainya, yang menjadi persoalan adalah keinginan dari salah satu pihak untuk menguasai tanah tersebut. Begitu pula pada kasus yang disebabkan oleh sengketa status penggunaan, yang menjadi dasar sengketa adalah pihak penguasa/ pemilik tidak menyetujui tanahnya digunakan untuk kepentingan tertentu. Sedangkan pada kasus yang disebabkan oleh sengketa ganti rugi pembebasan tanah yang menjadi persoalan adalah ketidaksesuaian pemberian ganti rugi kepada pihak yang tanahnya dibebaskan. Permasalahan di atas muncul dikarenakan kurangnya pemahaman tentang kedudukan hukum kawasan hutan, atau masalah yang berkaitan dengan hukum agraria kehutanan.

Beberapa kasus sengketa atau klaim tanah hak terhadap kawasan hutan yang paling sering terjadi di kawasan hutan, yaitu: (Susilowati, 2015)

3.1. Sengketa tanah timbul (*Aanslibbing*)

“*Aanslibbing*” berarti penambahan tanah. Suatu bentuk mendapatkan hak milik (karena alam). Penambahan tanah di tepi sungai dan danau, juga di tepi pantai lautan adalah menjadi hak milik pemilik tepi tersebut. Dengan demikian menurut kamus istilah hukum Belanda-Indonesia Fockema Andreae. Dalam kosa kata bahasa Indonesia, *aanslibbing* dikenal dengan berbagai istilah, antara lain : tanah timbul, tanah pembawaan lumpur, tanah lambiran dan sebagainya, yaitu tanah yang terbentuk karena endapan lumpur, baik di pantai maupun di muara sungai. Tanah timbul merupakan fenomena alam biasa yang terjadi di beberapa daerah perbatasan dengan laut, danau, atau sungai, yaitu adanya tanah yang perlahan-lahan timbul ke permukaan air yang berasal dari endapan lumpur dan lama-kelamaan menjadi suatu pulau atau merupakan suatu perluasan dari suatu pantai atau tepian sungai. Fenomena ini menjadi fenomena hukum tatkala kemudian tanah hasil endapan lumpur tersebut menjadi ajang perebutan atau bertumbuhnya berbagai klaim. Secara kebetulan, tanah timbul

ada yang berimpit dengan kawasan hutan, biasanya hutan bakau/mangrove (Bambang Eko Supriyadi. S.H., 2013).

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 UUPA, maka tanah timbul menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Apalagi hingga kini Peraturan Pemerintah yang mengatur terjadinya hak milik menurut hukum adat belum pernah diterbitkan. Dan karenanya barang siapa berkeinginan untuk menguasai atau memilikinya, dapat mengajukan permohonan kepada BPN sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal Kementerian Kehutanan atau Perum Perhutani memerlukan sebidang tanah timbul yang berimpit dengan kawasan hutan dalam rangka efektifitas pengelolaan hutan, maka perlu mengajukan permohonan. Mengacu Pasal 5 UUPA, secara hukum Kementerian Kehutanan atau Perum Perhutani memiliki hak prioritas penguasaan atas dasar hak terdahulu (*voorkeursrecht*) yang memang diakui dalam hukum adat, hukum asli bangsa Indonesia, hukum yang menjadi dasar UUPA.

3.2. Okupasi Kawasan Hutan

Beberapa konflik tenurial yang terjadi di kawasan hutan Perum Perhutani, pendudukan (okupasi) merupakan salah satu jenis konflik yang upaya penyelesaiannya sangat sulit dan membutuhkan waktu yang lama. Pendudukan kawasan hutan dalam penjelasan Pasal 50 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan diartikan sebagai menguasai kawasan hutan tanpa mendapat izin dari pejabat yang berwenang, antara lain untuk membangun pemukiman, gedung, dan bangunan lainnya. Fakta yang terjadi bahwa pendudukan ini telah berlangsung selama bertahun-tahun, bahkan puluhan tahun. Keadaan ini memunculkan suatu pemahaman di kalangan masyarakat menjadi berhak atas tanah kawasan hutan yang didudukinya dan oleh karenanya menurut anggapan mereka adalah wajar apabila masyarakat mengajukan permohonan atas tanah (sertifikat).

Berbagai permasalahan sengketa tanah kawasan hutan di Indonesia tercatat beberapa sengketa atau klaim atas kawasan hutan yang mendasarkan kepada bukti surat girik. Ketika terjadi klaim atau sengketa tanah kawasan hutan yang

mendasarkan pada bukti surat girik, maka langkah yang perlu dilakukan adalah melakukan *cross check* alat bukti dan penelusuran keterangan yang terkait dengan riwayat tanah. Hal ini dapat dilakukan terhadap perangkat buku/daftar pembukuan pajak tanah, baik yang ada di Kantor Desa, maupun yang disimpan di Kantor Pelayanan Pajak dan Bangunan. Disamping itu, pihak Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan harus dapat mengajukan bukti lawan (*tegenbewijs*) tentang keabsahan status kawasan hutan itu, dengan melakukan inventarisasi dokumen penataan batas, maupun penelusuran kemungkinan pernah terjadi proses tukar menukar atau pembelian tanah.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengidentifikasi berbagai cara untuk menyelesaikan sengketa kawasan hutan. Seperti tertulis pada Pasal 74, pihak yang bersengketa dapat memutuskan apakah mereka ingin menyelesaikan sengketa di dalam atau di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan bertujuan untuk mencapai persetujuan untuk mengembalikan hak, menetapkan jumlah kompensasi, dan hal lain yang diperlukan untuk mengembalikan fungsi hutan. Pasal 75 juga memungkinkan dipakainya pihak ketiga atau LSM untuk membantu proses penyelesaian sengketa. Sedangkan Penyelesaian sengketa dalam pengadilan bertujuan untuk mencapai putusan untuk mengembalikan hak, menetapkan jumlah kompensasi, dan hal lain yang diperlukan untuk mengembalikan fungsi hutan. Pengadilan dapat menentukan denda untuk keterlambatan implementasi putusan.

Dalam upaya penyelesaian sengketa di Indonesia, secara umum dibagi menjadi 2 (dua) cara, yaitu:

3.1. Penyelesaian sengketa secara Non Litigasi (Di Luar Pengadilan)

Penyelesaian sengketa secara nonlitigasi adalah penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang didasarkan kepada hukum, dan penyelesaian tersebut dapat digolongkan kepada penyelesaian yang berkualitas tinggi, karena sengketa yang diselesaikan secara demikian akan dapat selesai tuntas tanpa meninggalkan sisa kebencian dan dendam. Dengan demikian, penyelesaian sengketa secara nonlitigasi adalah penyelesaian masalah hukum secara hukum

dan nurani, sehingga hukum dapat dimenangkan dan nurani orang juga tunduk untuk mentaati kesepakatan/ perdamaian secara sukarela tanpa ada yang merasa kalah. (Muryati & Hiriyanti, 2011). Penyelesaian sengketa melalui proses di luar pengadilan menghasilkan kesepakatan yang bersifat “*win-win solution*”, dijamin kerahasiaan sengketa para pihak, dihindari kelambatan yang diakibatkan karena hal prosedural dan administratif, menyelesaikan masalah secara komprehensif dalam kebersamaan dan tetap menjaga hubungan baik. Satu-satunya kelebihan proses nonlitigasi ini sifat kerahasiaannya, karena proses persidangan dan bahkan hasil keputusannya pun tidak dipublikasikan.

Dalam penyelesaian sengketa melalui non-litigasi, kita telah mengenal adanya penyelesaian sengketa alternatif atau Alternative Dispute Resolutin (ADR), yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan ADR, yang pada intinya berbunyi “ADR adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan cara konsultasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.”

Akhir-akhir ini pembahasan mengenai alternatif dalam penyelesaian sengketa semakin ramai dibicarakan, bahkan perlu dikembangkan untuk mengatasi kemacetan dan penumpukan perkara di pengadilan maupun di Mahkamah Agung. (RI, 2016). Penyelesaian sengketa melalui non-litigasi jauh lebih efektif dan efisien sebabnya pada masa belakangan ini, berkembangnya berbagai cara penyelesaian sengketa (*settlement method*) di luar pengadilan, yang dikenal dengan ADR dalam berbagai bentuk, seperti:

3.1.1. Arbitrase Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No 30 Tahun 1999 menjelaskan bahwa, “Arbitrase adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh paa pihak yang bersengketa”. Arbitrase digunakan untuk mengantisipasi perselisihan mungkin terjadi maupun yang sedang mengalami perselisihan yang tidak dapat diselesaikan secara negosiasi/konsultasi maupun melalui

pihak ketiga serta untuk menghindari penyelesaian sengketa melalui peradilan.

- 3.1.2. Konsultasi merupakan suatu tindakan yang bersifat personal antara pihak tertentu yang disebut dengan klien, oleh pihak lain merupakan konsultan yang memberikan pendapatnya kepada klien tersebut untuk memenuhi kebutuhan dan keperluan klien tersebut. (Ariani, 2012)
- 3.1.3. Negosiasi Menurut Fisher dan Ury, negosiasi merupakan komunikasi dua arah yang dirancang untuk mencapai kesepakatan pada saat kedua belah pihak memiliki berbagai kepentingan yang sama maupun yang berbeda (Nugroho, 2009). Hal ini selaras dengan apa yang diungkapkan oleh Susanti Adi Nugroho bahwa, negosiasi ialah proses tawar-menawar untuk mencapai kesepakatan dengan pihak lain melalui proses interaksi, komunikasi yang dinamis dengan tujuan untuk mendapatkan penyelesaian atau jalan keluar dari permasalahan yang sedang dihadapi oleh kedua belah pihak.
- 3.1.4. Mediasi, menurut Peraturan Mahkamah Agung No 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu mediator. Mediasi (*mediation*) melalui sistem kompromi (*compromise*) diantara para pihak, sedang pihak ketiga yang bertindak sebagai mediator hanya sebagai penolong (*helper*) dan fasilitator.
- 3.1.5. Konsiliasi merupakan lanjutan dari mediasi. Mediator berubah fungsi menjadi konsiliator. Dalam hal ini konsiliator menjalankan fungsi yang lebih aktif dalam mencari bentuk-bentuk penyelesaian sengketa dan menawarkannya kepada para pihak. Jika para pihak dapat menyetujui, solusi yang dibuat konsiliator akan menjadi *resolution*.
- 3.1.6. Penilaian ahli merupakan cara penyelesaian sengketa oleh para pihak dengan meminta pendapat atau penilaian ahli terhadap perselisihan yang sedang terjadi.

Dalam lingkup hukum formal, penyelesaian sengketa tanah melalui mediasi diatur dalam Pasal 6 hingga Pasal 42 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Kantor Pertanahan yang sejatinya mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang agraria atau pertanahan, berwenang untuk menyelesaikan sengketa tanah sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Penyelesaian sengketa tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan yaitu penyelesaian melalui mediasi, dimana dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan menyebutkan bahwa penyelesaian kasus Pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Mediasi yang dilakukan Kantor Pertanahan menggunakan pendekatan secara persuasif dengan menitik beratkan pada *win – win solution* untuk kedua pihak dengan mengedepankan prinsip asas keadilan. Pendekatan secara persuasif dibuktikan dengan Kantor Pertanahan melakukan pendekatan dengan pemanggilan para pihak secara terpisah, tujuannya adalah untuk mengetahui kemauan masing – masing pihak yang bersengketa, para pihak diberikan kesempatan secara transparan untuk mengajukan pendapatnya mengenai permasalahan tersebut. Kemudian Kantor Pertanahan melakukan penelitian lapangan untuk membuktikan kebenaran data yang diberikan para pihak. Setelah diperoleh kebenaran data para pihak dipertemukan dan mencari jalan keluar. *Output* dari mediasi ini adalah para pihak tidak ada yang dirugikan dari putusan mediasi tersebut, dan adil bagi para pihak sehingga asas keadilan bisa tercipta. Adil bukan berarti sama tetapi adil disini maksudnya adalah para pihak bisa menerima putusan mediasi yang dibuat bersama secara sukarela, tidak ada pihak yang kalah ataupun menang.

3.2. Penyelesaian sengketa secara Litigasi (Di Dalam Pengadilan)

Dalam menyelesaikan sengketa di bidang pertanahan salah satunya adalah melalui jalur litigasi. Jalur Litigasi, adalah jalur peradilan. Apabila sengketa tanah itu diselesaikan melalui jalur Litigasi, maka lembaga peradilan yang berwenang menyelesaikan sengketa tanah sesuai dengan kompetensinya, yaitu melalui Peradilan Umum (Pengadilan Negeri), apabila sengketa tanah tersebut menyangkut hak kepemilikan atas tanah, melalui Peradilan Tata Usaha Negara, apabila menyangkut sengketa terhadap putusan Tata Usaha Negara Pejabat BPN, misalnya prosedur penerbitan sertifikat tanah.

Penegakan hukum dan keadilan mengacu asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sesuai Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Kehakiman yang berbunyi "Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan". Selanjutnya berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Undang-undang tersebut ditentukan "dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim dan hakim konstitusi wajib menjaga kemandirian peradilan". Dalam penjelasan pasal ini, "kemandirian peradilan" adalah bebas dari campur tangan pihak luar dan bebas dari segala bentuk tekanan, baik fisik maupun psikis. Harapan proses peradilan yang mandiri, peradilan dilaksanakan secara objektif yang tidak dipengaruhi subjektivitas apapun. (Saragi, 2014) Dalam Pasal 4 Undang-undang tersebut ditentukan "

- (1) Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang.
- (2) Pengadilan membantu pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan".

Pada dasarnya setiap sengketa dalam upaya penyelesaiannya harus melalui jalur

peradilan/litigasi. Telah diketahui bahwa litigasi adalah proses dimana seorang individu atau badan membawa sengketa, kasus ke pengadilan atau pengaduan dan penyelesaian tuntutan atau penggantian atas kerusakan. Namun, dalam menyelesaikan sengketa melalui jalur litigasi/peradilan khususnya kasus sengketa tanah terdapat beberapa hambatan dalam proses pelaksanaannya.

Adapun beberapa faktor penghambat dalam penyelesaian sengketa tanah di melalui jalur litigasi/peradilan adalah:

3.2.1. Kurangnya kepastian hukum (karena terdapat hierarki pengadilan di Indonesia yaitu Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung dimana jika Pengadilan Negeri memberikan putusan yang tidak memuaskan salah satu pihak, pihak tersebut dapat melakukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi atau kasasi ke Mahkamah Agung sehingga butuh waktu yang relatif lama agar bisa berkekuatan hukum tetap)

3.2.2. Hakim yang “awam” (pada dasarnya hakim harus paham terhadap semua jenis hukum. namun jika sengketa yang terjadi terjadi pada bidang yang tidak dikuasai oleh hakim, maka hakim tersebut harus belajar lagi. Hal ini dikarenakan para pihak tidak bisa memilih hakim yang akan memeriksa perkara. Tentunya hal ini akan mempersulit penyusunan putusan yang adil sesuai dengan bidang sengketa. Hakim juga tidak boleh menolak untuk memeriksa suatu perkara karena hukumnya tidak ada atau tidak jelas. Jadi tidak boleh ada hakim yang menolak perkara. apalagi hanya karena dia tidak menguasai bidang sengketa tersebut.)

3.2.3. Dalam menyelesaikan sengketa, pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa yang menyelesaikan secara litigasi akan membutuhkan biaya dan waktu yang besar. Selain itu, putusan yang diambil oleh hakim belum tentu benar-benar adil, karena hakim hanya biasanya memiliki pengetahuan umum atas suatu perkara. Putusan yang dihasilkan di Pengadilan Negeri masih dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung. Itulah sebabnya penyelesaian secara litigasi akan membutuhkan waktu dan biaya yang sangat besar.