

KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM MENYELESAIKAN KONFLIK AGRARIA ANTARA PERUSAHAAN PERKEBUNAN DENGAN MASYARAKAT^{*)}

Oleh: Firman Freaddy Busroh, SH., M.Hum^{**)}

Abstrak

Lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) semestinya secara filosofi mampu membawa negara Indonesia menuju kepada kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan baik bagi rakyat, serta menjadi dasar-dasar hukum pertanahan nasional yang holistik dan memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat. Sementara ini, keberadaan UUPA belum mampu menjawab persoalan pertanahan yang terjadi. Artinya, masih saja terjadi sengketa terkait tanah antara perusahaan dengan masyarakat, yang cenderung penyelesaiannya berlarut-larut. Munculnya berbagai kasus pertanahan tersebut tidak dapat dilepaskan dari konteks kebijakan pemerintah yang banyak bersifat *ad hoc*, inkonsisten dan ambivalen antara satu kebijakan dengan yang lain. Struktur hukum pertanahan menjadi tumpang tindih. Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 yang awalnya merupakan payung hukum bagi kebijakan pertanahan, justru belum berfungsi sebagai yang diharapkan. Persoalan tanah pada era globalisasi diperkirakan jumlahnya akan meningkat seiring banyaknya investor yang berusaha menanamkan modalnya di Indonesia khususnya di bidang perkebunan. Antisipasi sejak dini, bisa dimulai dari penataan regulasi dan kebijakan pertanahan yang lebih memihak kepada rakyat dan seimbang. Pemerintah mengemban amanah untuk kesejahteraan kehidupan rakyat serta menjadi tugas pemerintah menjaga iklim investasi tanpa membawa penderitaan bagi rakyat. Permasalahan yang menarik untuk dikaji yaitu: Bagaimana realitas kebijakan pemerintah dalam menyelesaikan konflik agraria antara perusahaan perkebunan dengan masyarakat? Kesimpulan, realitas kebijakan pemerintah dalam menyelesaikan konflik agraria antara perusahaan perkebunan dengan masyarakat yang ada pada BPN yaitu dengan melalui jalur mediasi, sesuai Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan. Dari sekian kasus pertanahan yang muncul, ada kasus pertanahan yang bisa diselesaikan melalui mediasi, ada yang tidak bisa diselesaikan melalui mediasi. Kasus pertanahan yang tidak bisa diselesaikan melalui mediasi maka direkomendasi para pihak untuk menempuh jalur hukum. Kebijakan pemerintah dalam menyelesaikan kasus-kasus pertanahan belum memadai karena belum didukung oleh perangkat hukum yang ada. Arah penyelesaian kasus-kasus pertanahan mengarah kepada proses mediasi. Akan tetapi apabila tidak tercapai kesepakatan pada mediasi, maka tidak ada jalan lain selain jalur litigasi.

Kata Kunci: Kebijakan pemerintah menyelesaikan konflik tanah

Abstract

The issuance of Law No. 5 of 1960 on Agrarian Principles (BAL) should be able to bring the Indonesian state philosophy leads to prosperity, happiness and justice for both peoples, as well as the basics of holistic national land law and provide legal certainty about right The land for the people. In the meantime, the presence of BAL has not been able to answer the question of land is happening. That is, they are related to land disputes between companies and communities, which

^{*)} Staf Pengajar pada Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Palsan Bandung

tend to the solution of protracted. The emergence of various land cases can not be separated from the context of government policies that many ad hoc, inconsistent and ambivalent one policy to another. The structure of the land law to overlap. Law on Agrarian (BAL) No. 5 of 1960, which was initially a legal framework for land policy, it has not been functioning as expected. The land question in the era of globalization is expected the number will increase as the number of investors who seek to invest in Indonesia, especially in plantation. Anticipating an early age, could begin from the arrangement of regulations and land policies which are more favorable to the people and balanced. Government carry out the mandate for the welfare of the people and the duty of the government to keep the investment climate without bringing harm to people. Interesting problems to be studied are: What is the reality of government policy in resolving the agrarian conflict between the plantation companies and the society? In conclusion, the reality of government policy in resolving the agrarian conflict between the plantation companies and the society that existed at the BPN with through mediation, according to the Regulation of the National Land Agency of the Republic of Indonesia Number 3 of 2011 on the Management of the Assessment and Management of Land Case. Of the cases of land sticking out, there are cases of land that could be resolved through mediation, some can not be resolved through mediation. Land cases that can not be resolved through mediation then recommended the parties to take legal action. Government policy in resolving the cases of land is not enough because not supported by existing legal instruments. Progress towards cases of land leads to the mediation process. However, if no agreement is reached in mediation, there is no way other than the path of litigation.

Keywords: government policy resolve land conflicts

I. PENDAHULUAN

Kelahiran Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sudah lama yaitu tepatnya pada tanggal 24 September 1960. Adapun kelahiran UUPA bertujuan¹:

- Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dari tujuan lahirnya UUPA tersebut semestinya secara filosofi diharapkan mampu

membawa rakyat Indonesia menuju kepada kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan baik bagi negara dan rakyat, khususnya petani. Adapun alasan khusus diperuntukan petani karena sebagian besar wilayah Indonesia adalah wilayah agraris dan mayoritas profesi petani di Indonesia cukup banyak. Disamping itu UUPA juga diharapkan menjadi dasar-dasar hukum pertanahan nasional yang holistik dan memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Lahirnya UUPA tersebut mencabut peraturan perundang-undangan yaitu²:

- Agrarische Wet* Stb.1870 Nomor 55 sebagai yang termuat dalam Pasal 51 I.S. Stb.1925 Nomor 447. Peraturan ini merupakan basis hukum agraria di zaman kolonial, yang telah banyak menimbulkan persoalan dalam hukum agraria di Indonesia sebelum UUPA.
- Peraturan-peraturan tentang *Domein Verklaring* yaitu suatu sistem yang bertalian erat dengan kepentingan penjajah

¹) Tulisan ini dibuat sebelum pembentukan kabinet era pemerintahan Presiden Joko Widodo, dalam rangka prakualifikasi penelitian.

² Penjelasan nins Undang-undang Nomor Tahun 1960 bagian A, Penjelasan Umum

² H. Muchsin, dkk, *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, Bandung: Refika Aditama, 2007, hlm. 50

untuk menguasai tanah di Indonesia, yang dalam pelaksanaannya telah banyak menimbulkan ketidakpastian hukum dalam praktik. Peraturan-peraturan ini baik yang bersifat umum maupun khusus, yaitu:

1. Pasal *Agrarische Besluit*, Stb.1870 Nomor 118.
2. *Algemene Domeinverklaring*, Stb. 1875 Nomor 119a.
3. *Domeinverklaring* untuk Sumatera, Stb.1874 Nomor 94 f.
4. *Domeinverklaring* untuk Karesidenan Menado, Stb.1877 Nomor 55.
5. *Domeinverklaring* untuk *Residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo*, Stb.1888 Nomor 58.
6. *Koninklijk Besluit* (Keputusan Raja) tanggal 16 April 1872 Stb. 1872 Nomor 117 dan peraturan pelaksanaannya.
7. Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPd) Indonesia sepanjang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotek yang masih berlaku pada mulai berlakunya UUPA.

Lahirnya UUPA merupakan penjabaran dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945³ yang secara jelas mengatur penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam. Perkatannya menguasai dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bukanlah berarti dimiliki, akan tetapi merupakan pengertian yang memberikan wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia itu, untuk pada tingkatan yang tertinggi⁴:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang

dengan bumi, air dan ruang angkasa.

- c. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Asumsinya, dengan kelahiran UUPA, Hukum Agraria Nasional mampu mewujudkan kebahagiaan dan kemakmuran rakyat Indonesia berdasarkan falsafah bangsa, yaitu Pancasila.

Sementara ini, keberadaan UUPA belum mampu menjawab persoalan-persoalan pertanahan yang timbul dan terjadi di Indonesia. Misalnya saja, salah satu kasus yang mencuat yang ramai diperbincangkan pada tahun 2011 adalah kasus sengketa tanah antara PT. Sumber Wangi Alam (PT.SWA) dengan masyarakat Desa Sungai Sodong yang terjadi di Kecamatan Mestui Kabupaten Ogan Komering Ilir (OKI) Provinsi Sumatera Selatan. Kasus tersebut cukup menyita perhatian publik karena menewaskan 7 (tujuh) orang; yaitu 5 (lima) orang dari karyawan PT. Sumber Wangi Alam dan 2 (dua) orang dari warga Desa Sungai Sodong. Peristiwa tersebut terjadi pada tanggal 21 April 2011 dan dipicu karena persoalan perjanjian pembangunan kebun plasma yang tidak terealisasi oleh PT. SWA⁵.

Munculnya berbagai kasus pertanahan tersebut tidak dapat dilepaskan dari konteks kebijakan pemerintah yang banyak bersifat *ad hoc*, inkonsisten dan ambivalen antara satu kebijakan dengan yang lain. Struktur hukum pertanahan menjadi tumpang tindih, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA No.5/1960) yang awalnya merupakan payung hukum bagi kebijakan pertanahan di Indonesia, menjadi tidak berfungsi dan bahkan secara substansial terlapat pertentangan dengan diterbitkannya berbagai peraturan perundang-undangan sektoral, seperti UU Pokok Kehutanan No. 5 tahun 1967 yang kemudian diperbaharui dengan UU Kehutanan No.41 tahun 1999; UU Pokok Pertambangan No. 11/1967, UU Pertambangan minyak dan gas bumi No.44/1960, UU Transmigrasi No.3/1972 kemudian diperbaharui dengan UU No.15/1997, UU Pengairan No. 11/1974, UU Pemerintahan Desa No.5 /1975, UU

³ Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

⁴ H. Muchsin, *op.cit.*, hlm. 40.

⁵ Data Konflik Pertanahan Karwil BPN Prov. Sumatera Selatan.

Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup No. 4/1982 diperbaharui kembali menjadi UU No. 23/1997 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2009, UU Rumah Susun No. 16/1985, UU Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem No.5/1990, UU Penataan Ruang No. 24/1992 yang kemudian diganti dengan UU No. 26/2007 dan UU Pemerintahan Daerah No. 22/1999 yang kemudian diganti dengan UU No.32/ 2004 dan diubah dengan UU No. 8 tahun 2005 dan diubah lagi UU No.12 tahun 2008) serta UU Perimbangan Keuangan Pemerintahan Pusat dan Daerah No. 25/1999 (UU tersebut telah dicabut dan diganti dengan UU No. 33/ 2004).

Keseluruhan undang-undang tersebut memiliki posisi yang sama dan menjadikan tanah sebagai objek yang sama. Benturan di lapangan tidak dapat dihindarkan antara penggunaan dan penafsiran undang-undang yang berbeda oleh pejabat-pejabat, pemerintahan sektoral yang berbeda terjadi atas konflik penguasaan tanah yang sama. Perbedaan antar undang-undang tersebut diatas tidak hanya dapat memberikan peluang pada perbedaan interpretasi para birokrat tetapi juga secara substansial Undang-undang tersebut tidak integratif⁶.

Tumpang tindih dan interpretasi yang berbeda-beda antara peraturan perundang-undangan tersebut memicu konflik di lapangan. Apalagi setelah berlakunya Keppres No.34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan membagi kewenangan pengaturan pertanahan.

Adapun kewenangan yang dibagi menurut Pasal 2 Keppres No. 34 tahun 2003 yang berbunyi :

- (1) Sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.
- (2) Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah :
 - a. pemberian ijin lokasi;
 - b. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
 - c. penyelesaian sengketa tanah garapan;

- d. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
- e. penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee;
- f. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
- g. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;
- h. pemberian ijin membuka tanah;
- i. perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

- (3) Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) yang bersifat lintas Kabupaten/Kota dalam satu Propinsi, dilaksanakan oleh Pemerintah Propinsi yang bersangkutan.

Berlakunya Keppres No. 34 tahun 2003 yang membagi kewenangan pemerintah di bidang pertanahan, pada praktiknya sering menciptakan disharmonisasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah karena berbeda interpretasi dan adanya kepentingan yang turut memicu terciptanya konflik.

Adapun organisasi pemerintah ditingkat pusat yang diberi wewenang untuk mengatur pertanahan adalah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI). Berdasarkan Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, terdapat 3 (tiga) fungsi utama keagrariaan yang harus dijalankan oleh negara, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional yaitu⁷:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Selanjutnya, melalui Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2005 tentang Perubahan Ke-

⁶ Arie S Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005, hlm. 369-370.

⁷ Penjabaran dari Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 5 tahun 1960.

lima Atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja lembaga Pemerintah Non-Departemen, ketentuan Pasal 106 ayat (1) menegaskan bahwa "Menteri Dalam Negeri bertugas mengkoordinasikan BPN".

Dengan memperhatikan peran dan kedudukan BPN tersebut sesuai dengan UUPA, dan dalam prakteknya selalu terkait dengan berbagai kegiatan Departemen dan Pemerintahan Daerah di bidang pertanahan, maka sudah semestinya status dan kedudukan BPN bukan sebagai Lembaga Pemerintahan Non-Departemen, tetapi harus dalam bentuk Menteri Pertanahan. Terlebih lagi peran Menteri Pertanahan dalam menciptakan kepastian hukum di bidang pertanahan terhadap investor asing. Jadi suatu hal yang keliru jika peran yang demikian dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri karena dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA dan berbagai penjelasannya (Ketentuan Konversi) secara tegas menyebut "Menteri Agraria" bukan Badan Pertanahan Nasional atau Menteri Dalam Negeri.

Di masa era reformasi ke depan, diperkirakan BPN memiliki pekerjaan rumah yang sangat berat, bila masih dikerjakan dengan struktur organisasi seperti saat ini. Pekerjaan rumah dimaksud meliputi pembentukan basis data pertanahan dalam rangka menuju sistem informasi pertanahan nasional, penguatan hak-hak rakyat atas tanah melalui program-program percepatan sertifikasi massal, pelaksanaan TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembauran Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya tanah, efisiensi dalam pengelolaan sumber daya tanah dan revisi UUPA. Tentunya semua itu harus menguntungkan pemerintah, rakyat setempat/masyarakat luas, maupun investor (dunia usaha)⁶.

Belum optimalnya kelembagaan pertanahan antara lain dapat dilihat dari pengelolaan tanah ditandatangani oleh lebih dari satu lembaga namun tidak terkoordinasi dengan baik. Pengelolaan administrasi tanah selama ini ditandatangani oleh Departemen Kehutanan un-

tuk tanah hutan, dan Badan Pertanahan Nasional untuk tanah nonhutan. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa batas antara tanah hutan dan non hutan seringkali tidak jelas sehingga sering timbul sengketa tanah di bekas daerah hutan yang belum dilepas statusnya sebagai wilayah hutan tetapi pada kenyataannya sudah dimanfaatkan oleh masyarakat sekitar. Hal yang sama terjadi pada konsesi pertambangan yang berada di areal kehutanan yang kemudian menimbulkan konflik antarinstansi pemerintah.

Hal lain yang perlu diingat, bahwa dalam proses pemberian jaminan kepastian hukum atas tanah dipertukan azas keadilan bagi semua pihak (bukan hanya penduduk lokal setempat), atau dengan perkataan lain melakukan "fungsi peradilan" dalam bidang pertanahan. Untuk dapat bersikap adil terhadap semua pihak, tentunya urusan jaminan kepastian hukum atas tanah harus bebas dari intervensi/pengaruh pihak luar, termasuk pemerintah daerah kabupaten/kota.

Dengan mengembangkan BPN menjadi Departemen Pertanahan, maka koordinasi tugas aparat pertanahan secara nasional dapat dikendalikan melalui suatu mekanisme terpadu. Tidak terjadi lagi pengkotak-kotakan yang disebabkan oleh adanya Undang-Undang Pokok lain seperti Undang-Undang Pokok Kehutanan dan Pertambangan yang tidak mengindikasikan pada UUPA.

Maraknya sengketa pertanahan yang muncul akhir-akhir ini disebabkan masih lemahnya regulasi dan kebijakan pertanahan baik pada pemberian haknya, pengendalian dan pengawasannya. Penulis melihatnya dari sisi kebijakan dan regulasi pertanahan yang masih lemah khususnya di bidang pertanahan sehingga kebijakan ini perlu untuk direvisi ke depannya. Persoalan pertanahan yang timbul saat ini merupakan persoalan warisan masa lalu yang perlu diperbaiki di era reformasi saat ini.

II. PERMASALAHAN

Pemerintah dalam setiap kesempatan selalu menekankan bahwa mereka terpilih untuk menjalankan amanat dan berusaha mensejahterakan rakyat. Tapi prakteknya era globalisasi

⁶ *Ibid.*

tidak serta melahirkan kesejahteraan bagi rakyat khususnya kaum petani.

Persoalan-persoalan tanah pada era globalisasi diperkirakan jumlahnya akan meningkat seiring banyaknya investor yang berusaha menanamkan modalnya di Indonesia khususnya dibidang perkebunan. Ini seharusnya dilakukan antisipasi sejak dini dan bisa dimulai dari penataan regulasi dan kebijakan pertanahan yang lebih memihak kepada rakyat dan seimbang. Amanah UUD 1945 sangat jelas dan lugas dicantumkan dalam Pembukaan yang menyatakan bahwa pemerintah mengemban amanah untuk mensejahterakan kehidupan rakyat. Oleh karena itu sudah menjadi tugas pemerintah untuk menjaga iklim investasi tanpa membawa penderitaan bagi rakyat.

Dari uraian diatas, permasalahan yang menarik untuk dikaji yaitu : Bagaimana realitas kebijakan pemerintah dalam menyelesaikan konflik agraria antara perusahaan perkebunan dengan masyarakat ?

III. KERANGKA TEORI

A. Teori Tujuan Hukum

Menurut teori etis (*etische theorie*), hukum hanya semata-mata bertujuan mewujudkan keadilan. Teori ini dikemukakan oleh Aristoteles dalam karyanya "*Ethica Nicomachea*" dan "*Rhetorika*" yang menyatakan :

Bahwa hukum mempunyai tugas yang suci, yaitu memberi kepada setiap orang yang berhak menerimanya⁹.

Dari pendapat tersebut, semakin dipertegas oleh Van Apleldorn dalam bukunya "*Inleiding tot studie van het Nederlands Recht*" yang menyatakan :

Tujuan hukum adalah untuk mengatur pergaulan hidup secara damai. Hukum menghendaki kedamaian. Kedamaian di antara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan manusia yang tertentu yaitu kehormatan, kemerdekaan, jiwa harta benda, dan lain sebagainya terhadap yang merugikan. Kepentingan individu dan kepen-

tingan golongan-golongan manusia selalu bertentangan satu sama lain. Pertentangan kepentingan ini selalu akan menyebabkan pertikaian dan kekacauan satu sama lain kalau tidak diatur oleh hukum untuk menciptakan kedamaian. Dan hukum mempertahankan kedamaian dengan mengadakan keseimbangan antara kepentingan yang dilindungi, dimana setiap orang memperoleh sedapat mungkin yang menjadi haknya.¹⁰

Utrecht¹¹ mengatakan bahwa hukum bertugas :

Menjamin adanya kepastian hukum (rechtszekerheid) dalam pergaulan manusia. Dalam tugas itu tersimpul dua tugas lain, yaitu harus menjamin keadilan serta hukum tetap berguna. Dalam kedua tugas tersebut tersimpul pula tugas ketiga yaitu hukum bertugas polisionil (Polititionele taak van het recht). Hukum menjaga agar dalam masyarakat tidak terjadi main hakim sendiri (eigenrichting).

Mochtar Kusumaatmaja dalam tulisannya yang berjudul "*Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*" mengatakan:

Bahwa tujuan pokok dan pertama dan hukum adalah ketertiban. Kebutuhan akan ketertiban syarat pokok (Fundamental) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur. Disamping ketertiban tujuan lain dan hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat dan zamannya.

Dari beberapa pendapat pakar mengenai tujuan hukum yang telah dikemukakan di atas dapat diambil kesimpulan bahwa tujuan dan hukum itu adalah:

Mengatur masyarakat agar bertindak tertib dalam pergaulan hidup secara damai, menjaga agar masyarakat tidak bertindak anarki dengan main hakim sendiri dan men-

⁹ Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Bhakti, 1957, hlm. 20.

¹⁰ Van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum* (Terjemahan *Inleiding tot studie van het Nederlands Recht* oleh M. Oetari Sadino) Noordhoff-Kolff, NV, Jakarta, cet.N

¹¹ Utrecht, *Op.cit.*, hlm. 21

jamin keadilan bagi setiap orang akan hak-haknya sehingga tercipta masyarakat yang teratur, bahagia dan damai.

Maka dari itu dalam sengketa pertanahan antara perusahaan perkebunan dengan masyarakat yang akhir-akhir ini sering terjadi merupakan kumulasi dari kelalaian perusahaan perkebunan yang tidak memenuhi kewajibannya sehingga memicu reaksi yang anarkis dari masyarakat. Reaksi tersebut timbul ibarat fenomena gunung es yang tidak terbenang.

B. Teori Keadilan

Menurut Andrew Hamilton (1674-1741): "Hanya pada hukum atau keputusan yang tidak memihak dan tidak diselewengkan terletak dasar keluhuran dan sebagai tempat tumbuhnya keadilan dan kebenaran".¹²

Ciri atau sifat adil dapat diikhtisarkan maknanya sebagai berikut: adil (*just*), bersifat hukum (*legal*), sah menurut hukum (*lawful*), tidak memihak (*impartial*) sama hak (*equal*), layak (*fair*), wajar secara moral (*equitable*), benar secara moral (*righteous*). Dari perincian di atas ternyata bahwa pengertian adil mempunyai makna ganda yang perbedaannya satu dengan yang lain samar-samar atau kecil sekali. Nuansa itu perlu dipahami dan diperhatikan apabila sifat adil akan diterapkan misalnya pada ungkapan masyarakat yang adil dan makmur atau orang yang adil.

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum. Tujuan hukum memang tidak hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum, dan kemanfaatan. Idealnya hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya. Misalnya putusan hakim, sedapat mungkin merupakan *resultante* dari ketiganya. Sekalipun demikian tetap ada yang berpendapat di antara ketiga tujuan hukum itu keadilan merupakan tujuan yang paling penting, bahkan ada yang berpendapat merupakan tujuan hukum satu-satunya. Contohnya ditunjukkan oleh seorang hakim Indonesia, Bismar Siregar dengan mengatakan "Bila untuk menegakkan keadilan saya korbankan kepastian hukum, akan saya korbankan hukum itu. Hukum hanya sarana sedangkan tujuannya

adalah keadilan".¹³

Ulpianus (200 M) dalam kitab hukum *Justianus*, mengatakan bahwa keadilan ialah kehendak yang terpolat dan tetap untuk memberikan kepada masing-masing bagiannya (*Iustitia est constans et perpetua voluntas ius sum cuique tribuendi*).¹⁴ Keadilan dalam cita hukum yang merupakan pergulatan kemanusiaan berevolusi mengikuti ritme zaman dan ruang, dari dahulu sampai sekarang tanpa henti dan akan terus berlanjut sampai manusia tidak beraktivitas lagi.

Plato (427-347 SM) yang menggambarkan keadilan pada jiwa manusia dengan membandingkannya dengan kehidupan negara, mengemukakan bahwa jiwa manusia terdiri atas tiga bagian, yaitu pikiran (*logistikos*), perasaan dan nafsu baik psikis maupun jasmani (*epithumetikos*), rasa baik dan jahat (*thumoeides*). Jiwa itu teratur secara baik bila dihasilkan suatu kesatuan yang harmonis antara ketiga bagian itu. Hal ini terjadi bila perasaan dan nafsu dikendalikan dan ditundukkan pada akal budi melalui rasa baik dan jahat.

Keadilan terletak dalam batas yang seimbang antara ketiga bagian jiwa sesuai wujudnya masing-masing. Seperti halnya jiwa manusia, negara pun harus diatur secara seimbang menurut bagian-bagiannya supaya adil, yaitu kelas orang-orang yang mempunyai kebijaksanaan (kelas filsuf), kelas kedua adalah kelas orang-orang yang mempunyai keberanian (kelas tentara) kelas ketiga yaitu para tukang dan petani (yang memiliki pengendalian diri) yang harus memelihara ekonomi masyarakat (kelas ini tidak mempunyai peranan dalam negara).

Dalam mengartikan keadilan, Plato sangat dipengaruhi oleh cita-cita kolektivistik yang memandang keadilan sebagai hubungan harmonis dengan berbagai organisme sosial. Setiap warga negara harus melakukan tugasnya sesuai dengan posisi dan sifat alamiahnya.¹⁵

¹² Bismar Siregar, *Rasa Keadilan*, Surabaya: Bina Ilmu, 1996, hal. 7.

¹⁴ Darji Darmodihardjo, *Pokok-pokok Filsafat hukum (Apa dan Bagaimana Filsafat hukum Indonesia)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995.

¹⁵ Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum: Sejarah, Aliran dan Pemaknaan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006, hal. 47.

¹³ Muhammad Erwin dan Amrullah Arpan, *Filsafat hukum*, Palembang: Unsri, 2007, hal. 121.

Dalam menjalankan hukum sehari-hari harus ada standar yang umum guna memilihkan konsekuensi dari suatu tindakan yang dilakukan orang dalam hubungannya satu sama lain. Aristoteles juga menyatakan, keadilan adalah kebijakan yang berkaitan dengan hubungan antara manusia. Ia menyatakan bahwa adil dapat berarti menurut hukum, dan apa yang sebanding yaitu yang semestinya. Disini juga ditunjukkan bahwa seseorang dikatakan berlaku tidak adil apabila orang itu mengambil lebih dari bagian yang semestinya. Orang yang tidak menghiraukan hukum juga tidak adil, karena semua hal yang didasarkan kepada hukum dapat dianggap sebagai adil.

Timbulnya sengketa pertanahan antara perusahaan perkebunan dengan rakyat karena kurangnya rasa keadilan. Pihak Perusahaan perkebunan sering kali tidak peduli dan mengabaikan hak-hak daripada rakyat sekitarnya, sehingga menimbulkan kecemburuan. Untuk itu sebagai pemilik modal, sudah sepatutnya pihak perusahaan menghormati hak-hak masyarakat sekitar. Untuk itu tanggung jawab perusahaan perkebunan untuk menjaga situasi sangat diperlukan dan lebih peka terhadap masyarakat sekitarnya.

C. Teori Hak

Menurut K. Bertens¹⁶ hak merupakan klaim yang dibuat oleh orang atau kelompok yang satu terhadap yang lain atau terhadap masyarakat. Orang yang mempunyai hak bisa menuntut (dan bukan saja mengharapkan atau menganjurkan) bahwa orang lain akan menghormati hak itu.

Tetapi bila dikaitkan demikian, segera harus ditambah sesuatu yang amat penting: hak adalah klaim yang sah atau klaim yang dapat dibenarkan. Sebab, mengatakan klaim begitu saja jelas tidak cukup. Ternyata sering dikemukakan klaim yang tidak bisa dibenarkan. Seorang penodong bisa saja mengklaim harta milik penumpang dalam kereta api. Tapi kita semua menyetujui bahwa klaim itu tidak sah. Sebaliknya kondektur kereta api bisa menuntut agar para penumpang membayar karcisnya. Itulah klaim yang bisa dibenarkan dan karena-

nya harus dipenuhi oleh yang bersangkutan.

Menurut Theo Huijbers¹⁷, dalam arti luas hak adalah berupa undangan, yakni dipanggil rasa kemurahan hati, belas kasihan, dan sebagainya. Umpamanya hak yang timbul atas dasar saling cinta. Sedangkan dalam arti sempit menurutnya hak adalah berupa tuntutan mutlak yang tidak boleh diganggu gugat. Umpamanya hak bila seseorang tinggal dalam situasi bahaya. Sedang bagi Franz Magnis-Suseno¹⁸ sesuatu menjadi hak saya apabila saya dapat menuntut agar sesuatu itu diberikan kepada saya dan apabila orang lain wajib untuk memberikan apa yang sayauntut itu.

Hak itu sendiri dapat diterjemahkan sebagai kewenangan, yakni kewenangan yang diberikan oleh hukum kepada subjek hukum, misalnya kewenangan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang yang mempunyai hak milik atas tanah, maka orang tersebut dapat berbuat apa saja (menggarapnya, menjualnya, menggadaikannya, menyewakannya, mewariskannya dan lain sebagainya) terhadap tanah tersebut asalkan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kesucilaan ataupun ketertiban umum. Dengan demikian pada hakikatnya hak tersebut juga merupakan tuntutan yang sah agar orang lain bersikap dan berperilaku dengan cara tertentu¹⁹.

Unsur-unsur yang terkandung pada suatu hak terletak pada kemerdekaan yang dimiliki pribadi yang diberi kebebasan dan kewajiban oleh hukum, pribadi yang bertindak secara bertanggungjawab, jasa yang telah dilangsungkan, hubungan antara subjek/pribadi dengan materi suatu hak (objek/benda), dan adanya fakta yang menghubungkan orang tertentu dengan sesuatu tertentu.

Hak dapat dibedakan atas hak mutlak dan hak nisbi. Hak mutlak diterjemahkan sebagai kewenangan yang diberikan oleh hukum secara mutlak kepada subjek hukum. Secara mutlak disini, maksudnya dapat dipertahankan terhadap siapapun juga. Hak mutlak terdapat

¹⁷ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius, 1990, hal. 91.

¹⁸ Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik (Prinsip-prinsip Moral dasar Kenegaraan Modern)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999, hal. 72.

¹⁹ *Ibid*

¹⁶ K. Bertens, *Etika*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001, hal. 179.

pada beberapa hak sebagai berikut²⁰:

1. Hak asasi manusia, misalnya hak seseorang untuk bebas memeluk agama.
2. Hak publik mutlak, misalnya hak negara untuk memungut pajak.
3. Hak keperdataan, misalnya hak orang tua terhadap anak.

Selain itu terdapat pula pembagian hak ini atas klasifikasi hak yang dapat dipindahkan ke tangan pihak lain (*alienable right*) dan hak yang tidak dapat dipindahtangankan ke tangan pihak lain (*inalienable right*). *Alienable right* dapat saja diserahkan atau disingkirkan, misalnya saya berhak untuk mendapatkan suatu fasilitas atas jabatan saya, tapi saya berikan hak itu kepada yang lebih membutuhkan. Sementara *inalienable right* telah merupakan hak kodrat yang tidak dapat dipindahtangankan, seperti hak hidup, hak atas kebebasan, kesamaan maupun kebersamaan.

Suatu hak dapat saja menemui pembatasan apabila telah menimbulkan terjadinya konflik dengan hak pihak lain atau kalau hak itu dikalahkan oleh hak lain. Sedangkan terhadap lenyap/hapusnya hak, dapat terjadi oleh karena beberapa sebab berikut²¹:

1. Karena pemegang hak yang bersangkutan meninggal dunia dan tidak ada pengganti atau ahli waris yang ditunjuk baik oleh pemegang hak yang bersangkutan maupun oleh hukum.
2. Karena masa berlakunya hak telah habis dan tidak dapat diperpanjang lagi, misalnya masa kontrak rumah yang telah habis waktunya.
3. Karena telah diterimanya sesuatu benda yang menjadi objek hak (misalnya seseorang yang mempunyai hak waris atau hak menagih piutang jika warisan atau piutang itu telah dihapus maka hak waris dan hak menagih piutang itu hapus dengan sendirinya).
4. Karena kewajiban yang merupakan syarat untuk memperoleh hak sudah dipenuhi.
5. Karena daluarsa/lampau waktu, (misalnya ada seseorang yang mengajukan gugatan terhadap suatu keputusan tata

usaha negara ke pengadilan tata usaha negara setempat, akan tetapi gugatan tersebut baru diajukan setelah 90 (sembilan puluh) hari sejak si penggugat menerima keputusan tata usaha negara tersebut. Dengan keadaan yang sedemikian oleh karena dalam undang-undang yang mengatur tentang hukum acara peradilan tata usaha negara batas waktu untuk mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara tidak boleh melewati waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak keputusan tata usaha negara itu diterima, maka dengan sendirinya si penggugat tidak lagi memiliki hak untuk menggugat apa yang dianggapnya telah merugikan kepentingannya akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara tersebut).

D. Teori Sengketa / Konflik

Teori konflik muncul sebagai reaksi dari munculnya teori struktural fungsional. Teori konflik mulai merebak pada tahun 1950-an dan 1960-an. Teori konflik menyediakan alternatif terhadap teori struktural fungsional.²²

Teori konflik memandang bahwa perubahan sosial tidak terjadi melalui proses penyesuaian nilai-nilai yang membawa perubahan, tetapi terjadi akibat adanya konflik yang menghasilkan kompromi-kompromi yang berbeda dengan kondisi semula.²³ Teori ini didasarkan pada pemilikan sarana-sarana produksi sebagai unsur pokok pemisahan kelas dalam masyarakat. Berikut ini akan diuraikan secara ringkas teori konflik menurut Karl Marx dan teori konflik menurut ahli sosiologi modern yaitu Lewis A Coser dan Ralf Dahrendorf.

a. Karl Marx

Pemikiran yang paling berpengaruh atau menjadi dasar dari teori konflik ini adalah pemikiran Karl Marx.²⁴

²² Fred. Schwarz, *You Can Trust the Communists*, Prentice-Hall, Inc, New Jersey: Eaglewood Cliffs, 1960, hlm. 71.

²³ Bernard. Raho, *Teori Sosiologi Modern*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2007, hlm. 54.

²⁴ Tom Bottomore, et.al., *Karl Marx : Selected Writing in Sociology and Social Philosophy*, Victoria: Penguin Books, 1979, hlm. 34.

²⁰ *Ibid*

²¹ *Ibid*.

Ada beberapa asumsi dasar dari teori konflik ini. Pertama, teori konflik merukan antitesis dari teori struktural fungsional, dimana teori struktural fungsional sangat mengedepankan keteraturan dalam masyarakat. Teori konflik melihat pertikaian dan konflik dalam sistem sosial. Teori konflik menganggap bahwa didalam masyarakat tidak akan selamanya berada pada keteraturan. Buktinya, dalam masyarakat mana pun pasti pernah mengalami konflik-konflik atau ketegangan-ketegangan.

Kedua, teori konflik juga mengatakan bahwa konflik itu perlu agar terciptanya perubahan sosial. Ketika struktural fungsional mengatakan bahwa perubahan sosial dalam masyarakat itu selalu terjadi pada titik equilibrium, teori konflik melihat perubahan sosial di sebabkan karena adanya konflik-konflik kepentingan. Namun, pada suatu titik tertentu, masyarakat mampu mencapai sebuah kesepakatan bersama. Di dalam konflik, selalu ada negosiasi-negosiasi yang dilakukan sehingga terciptalah suatu konsensus.

b. Lewis A. Coser

Coser memilih untuk menunjukkan berbagai sumbangan konflik yang secara potensial positif, yaitu membentuk serta mempertahankan struktur suatu kelompok tertentu. Coser mengembangkan proposisi dan memperluas konsep Simmel tersebut dalam menggambarkan kondisi-kondisi dimana konflik secara positif membantu struktur sosial dan bila terjadi secara negatif akan memperlemah kerangka masyarakat.

Menurut pemikiran Coser, konflik dapat merupakan proses yang bersifat instrumental dalam pembentukan, penyatuan, dan pemeliharaan struktural sosial. Konflik dapat menempatkan dan menjaga garis batas antara dua atau lebih kelompok.²⁵ Konflik dengan kelompok lain dapat memperkuat kembali identitas kelompok dan melindunginya agar tidak lebur ke dalam dunia sosial sekelilingnya.

Menurut Coser, konflik dibagi menjadi dua. Pertama, konflik realistis, berasal dari kekecewaan terhadap tuntutan-tuntutan khusus yang terjadi dalam hubungan dan dari perkiraan kemungkinan keuntungan para partisipan, dan yang ditujukan pada obyek yang dianggap mengecewakan. Contohnya, para karyawan yang mogok kerja agar tuntutan mereka berupa kenaikan upah atau gaji dinaikkan.

Kedua, konflik nonrealistic, konflik yang bukan berasal dari tujuan-tujuan saingan yang antagonis, tetapi dari kebutuhan untuk meredakan ketegangan, paling tidak dari salah satu pihak. Coser menjelaskan dalam masyarakat yang buta huruf, pembalasan dendam biasanya melalui ilmu gaib, seperti telur, santet, dan lain-lain. Sebagaimana halnya masyarakat maju melakukan pengambinghitaman sebagai pengganti ketidakmampuan melawan kelompok yang seharusnya menjadi lawan mereka.

Akan tetapi, apabila konflik berkembang dalam hubungan-hubungan yang intim, maka pemisahan (antara konflik realistis dan nonrealistic) akan lebih sulit untuk dipertahankan. Coser menyatakan bahwa semakin dekat suatu hubungan semakin besar rasa kasih sayang yang sudah tertanam, sehingga semakin besar juga kecenderungan untuk menekan ketimbang mengungkapkan rasa permusuhan. Sementara itu, pada hubungan-hubungan sekunder, misalnya dengan rekan bisnis, rasa permusuhan dapat relatif bebas di ungkapkan.²⁶ Hal ini tidak selalu bisa terjadi dalam hubungan-hubungan primer dimana keterlibatan total para partisipan membuat pengungkapan perasaan yang demikian merupakan bahaya bagi hubungan tersebut. Apabila konflik tersebut benar-benar melampaui batas sehingga menyebabkan ledakan yang membahayakan hubungan tersebut, misalnya konflik antara suami dan istri, serta konflik sepasang kekasih.

²⁵ Lewis Coser, *The Function of Social Conflict*, New York: Free Press, 1956, hlm. 151-210.

²⁶ Margaret. M. Polma, *Sosiologi Kontemporer*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994, hlm. 113-120.

F. Teori Strategi Penyelesaian Sengketa/ Konflik

Teori konflik berdasarkan strategi merupakan teori yang melihat konflik dari cara-cara atau strategi untuk mengakhiri atau menyelesaikan konflik yang terjadi dalam masyarakat. Teori ini dikembangkan oleh Dean G. Pruitt dan Jeffry Z. Rubin. Kedua ahli ini mengemukakan sebuah teori, yang disebut dengan teori strategi penyelesaian sengketa/konflik, sebagaimana disajikan berikut ini²⁷.

1. *Contending* (bertanding), yaitu mencoba menerapkan suatu solusi yang lebih disukai oleh salah satu pihak atas pihak yang lainnya.
2. *Yielding* (mengalah), yaitu menurunkan aspirasi sendiri dan bersedia menerima kurang dari yang sebetulnya diinginkan.
3. *Problem Solving* (pemecahan masalah), yaitu mencari alternatif yang memuaskan aspirasi kedua belah pihak.
4. *With drawing* (menarik diri), yaitu memilih meninggalkan situasi konflik, baik secara fisik maupun psikologis.
5. *Inaction* (diam), yaitu tidak melakukan apa-apa.

Para ahli antropologi hukum juga mengemukakan pendapatnya tentang cara-cara penyelesaian sengketa yang terjadi dalam masyarakat, baik dalam masyarakat modern maupun tradisional.

Nader dan Todd mengemukakan tujuh cara penyelesaian sengketa. Ketujuh cara tersebut disajikan berikut ini²⁸:

1. Membiarkan saja atau *lumping it*. Pihak yang merasakan perlakuan yang tidak adil, gagal dalam upaya untuk menekankan tuntutananya dia mengambil keputusan untuk mengabaikan saja masalah atau isu yang menimbulkan tuntutananya dan dia meneruskan hubungan-hubungannya dengan pihak yang dirasakan merugikan. Ini dilakukan karena berbagai kemungkinan seperti kurangnya faktor informasi mengenai bagaimana proses mengajukan keluhan

itu ke peradilan; kurangnya akses ke lembaga peradilan karena diperkirakan bahwa kerugiannya lebih besar dari keuntungannya.

2. Mengelak (*avoidance*). Pihak yang merasa dirugikan memilih untuk mengurangi hubungan-hubungan dengan pihak yang merugikan atau untuk sama sekali menghentikan hubungan tersebut. Misalnya, dalam hubungan bisnis, hal semacam ini bisa terjadi. Dengan mengelak, isu yang menimbulkan keluhan diabaikan saja. Berbeda dengan pemecahan pertama, di mana hubungan-hubungan berlangsung terus, isunya saja yang dianggap selesai. Dalam hal bentuk kedua ini, pihak yang dirugikan mengelakkannya. Pada bentuk satu hubungan-hubungan tetap diteruskan pada bentuk kedua hubungan-hubungan dapat dihentikan untuk sebagian atau untuk keseluruhan.
3. Paksaan atau *coercion*. Satu pihak memaksakan pemecahan kepada pihak lain. Ini bersifat unilateral. Tindakan yang bersifat memaksakan ini atau ancaman untuk menggunakan kekerasan, pada umumnya mengurangi kemungkinan penyelesaian secara damai.
4. Perundingan (*negotiation*). Dua pihak yang berhadapan merupakan para pengambil keputusan. Pemecahan atas masalah yang dihadapi dilakukan oleh mereka berdua. Mereka sepakat tanpa adanya pihak ketiga yang mencampurinya. Kedua belah pihak berupaya untuk saling meyakinkan. Jadi, mereka membuat aturan mereka sendiri dan tidak memecahkannya dengan bertitik tolak dari aturan-aturan yang ada.
5. Mediasi (*mediation*). Pemecahan dilakukan menurut perantara, *mediation*. Dalam cara ini ada pihak ketiga yang membantu kedua belah pihak yang berselisih pendapat untuk menemukan kesepakatan. Pihak ketiga ini dapat ditentukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa, atau ditunjukkan oleh yang berwenang untuk itu. Baik mediator yang merupakan hasil pilihan kedua pi-

²⁷ Gunawan Widjaja, *Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002, hlm. 85.

²⁸ *Ibid*, hal. 90.

hak, atau karena ditunjuk oleh orang yang mempunyai kekuasaan, kedua pihak yang bersengketa harus setuju bahwa jasa-jasa dari seorang mediator akan digunakan dalam upaya mencari pemecahan. Dalam masyarakat-masyarakat kecil (paguyuban), bisa saja tokoh-tokoh yang berperan sebagai mediator juga berperan sebagai arbitrator dan sebagai hakim.

6. *Arbitrase*. Dua belah pihak yang bersengketa sepakat untuk meminta perantara pihak ketiga, arbitrator, dan sejak semula telah setuju bahwa mereka akan menerima keputusan dari arbitrator itu.
7. Peradilan, *adjudication*. Di sini pihak ketiga mempunyai wewenang untuk mencampuri pemecahan masalah, lepas dari keinginan para pihak bersengketa. Pihak ketiga itu juga berhak membuat keputusan dan menegakkan keputusan itu artinya berupaya bahwa keputusan dilaksanakan.

Dari ketujuh cara tersebut di atas maka kita dapat membagi tiga cara penyelesaian sengketa atau konflik. Ketiga cara itu meliputi:

1. Tradisional
2. *Alternatif Dispute Resolution (ADR)*
3. Pengadilan

Cara penyelesaian konflik yang termasuk cara tradisional adalah membiarkan saja atau *lumping it*, mengelak (*avoidance*) dan paksaan. Ketiga cara ini tidak ditemukan dalam peraturan perundang-undangan. Cara penyelesaian konflik yang termasuk dalam penyelesaian dengan menggunakan ADR adalah:

1. Perundingan (*negotiation*);
2. Mediasi; dan
3. Arbitrase.

Penggunaan sistem litigasi mempunyai keuntungan dan kekurangannya dalam penyelesaian suatu sengketa. Lempert mengemukakan manfaat penyelesaian sengketa melalui pengadilan. Manfaat itu disajikan berikut ini²⁹.

1. Lembaga peradilan merumuskan norma-norma yang mempengaruhi atau mengawasi penyelesaian sengketa-

sengketa secara damai oleh pihak bersangkutan.

2. Lembaga-lembaga peradilan mengesahkan keputusan yang tercapai oleh pihak yang bersangkutan untuk menjamin pelaksanaannya, dan tanpa itu kemungkinan salah satu pihak atau kedua-duanya tidak akan bersedia memberi persetujuannya.
3. Lembaga peradilan memberikan peluang bagi pihak-pihak yang bersengketa untuk meningkatkan biaya persengketaan, sehingga kemungkinan penyelesaian damai semakin diminati.
4. Lembaga peradilan menyediakan sarana yang memungkinkan pihak-pihak yang bersengketa untuk lebih memahami kasusnya sehingga memperkecil ketidakpastian di antara mereka. Dengan demikian, mereka lebih cenderung berdamai.
5. Para pegawai lembaga peradilan bertindak sebagai perantara di dalam penyelesaian persengketaan yang mendorong penyelesaian perdamaian.
6. Lembaga peradilan menyelesaikan beberapa butir sengketa. Maka, pihak-pihak yang bersangkutan terdorong untuk menyelesaikan butir-butir lainnya.
7. Lembaga peradilan secara otoritatif memutuskan perkara, dalam hal pihak-pihak lain tidak dapat mencapai penyelesaian.

Proses litigasi mensyaratkan pembatasan sengketa dan persoalan-persoalan sehingga para hakim atau pengambil keputusan lainnya dapat lebih siap membuat keputusan. Namun menurut M. Yahya Harahap pada satu sisi masih dibenarkan pandangan yang menyatakan bahwa badan peradilan merupakan katup penekan (*pressure valve*) atas pelanggaran hukum dalam masyarakat demokrasi, bahwa peradilan masih diakui kedudukan, fungsi, peran, dan kewenangannya dalam masyarakat.

²⁹ *Ibid*, hal. 95.

IV. PENYELESAIAN MASALAH

A. Realitas Kebijakan Dalam Penyelesaian Konflik Agraria Antara Perusahaan Perkebunan Dengan Masyarakat

1. Politik Hukum Pertanahan Indonesia

a. Politik Hukum

Law is a command of the Lawgiver (hukum adalah perintah dari penguasa), dalam arti perintah dari mereka yang memiliki kekuasaan tertinggi atau yang memegang kedaulatan. Bagi kalangan penganut aliran positivisme hukum seperti John Austin, hukum adalah tidak lain dari produk politik atau kekuasaan. Pada sisi lain, pandangan berbeda datang dari kalangan aliran sejarah dalam ilmu hukum, yang melihat hukum tidak dari dogmatika hukum dan undang-undang semata, akan tetapi dari kenyataan-kenyataan sosial yang ada dalam masyarakat dan berpandangan bahwa hukum itu tergantung pada penerimaan umum dalam masyarakat dan setiap kelompok menciptakan hukum yang hidup.³⁰

Memperhatikan perkembangan sistem hukum Indonesia, kita akan melihat adanya ciri-ciri yang spesifik dan menarik untuk dikaji. Sebelum pengaruh hukum dari penjajahan Belanda di Indonesia berlaku hukum adat dan hukum Islam yang berbeda-beda dari berbagai masyarakat adat di Indonesia dari setiap kerajaan dan etnik yang berbeda. Setelah masuk penjajah Belanda membawa hukumnya sendiri yang sebagian besarnya merupakan konkordansi dengan hukum yang berlaku di Belanda yaitu hukum tertulis dan perundang-undangan yang bercorak positivis.³¹ Walaupun demikian Belanda menganut politik hukum adat (*adatrechtpolitiek*), yaitu membiarkan hukum adat itu berlaku bagi golongan masyarakat Indonesia asli dan hukum Eropa berlaku bagi kalangan golongan Eropa

yang bertempat tinggal di Indonesia (Hindia Belanda). Dengan demikian pada masa Hindia Belanda berlaku pluralisme hukum. Perkembangan hukum di Indonesia menunjukkan kuatnya pengaruh hukum kolonial dan meninggalkan hukum adat.³²

Karena itu, dalam melihat persoalan hukum di Indonesia harus dipandang dari kenyataan sejarah dan perkembangan hukum Indonesia itu. Pada saat sekarang ini terdapat perbedaan cara pandang terhadap hukum diantara kelompok masyarakat Indonesia. Berbagai ketidakpuasan atas penerapan hukum dan penanganan berbagai persoalan hukum bersumber dari cara pandang yang tidak sama tentang apa yang dimaksud hukum dan apa yang menjadi sumber hukum.

b. Pengertian dan Prinsip-Prinsip Politik Hukum Pertanahan

Politik hukum pertanahan merupakan kebijakan pemerintah di bidang pertanahan yang ditujukan untuk mengatur penguasaan/pemilikan tanah, peruntukan dan penggunaan tanah untuk lebih menjamin perlindungan hukum dan peningkatan kesejahteraan serta mendorong kegiatan ekonomi melalui pemberlakuan undang-undang pertanahan dan peraturan pelaksanaannya.³³ Jadi politik hukum pertanahan harus dilandasi iktikad baik pemerintah dan pejabat/aparatnya untuk mencapai tujuan yang baik pula untuk saat ini dan masa yang akan datang. Untuk itu diperlukan pedoman/patokan yang dapat dijadikan prinsip-prinsip dasar dalam pembaharuan hukum pertanahan.

Maria S.W. Sumardjono mengemukakan paling tidak terdapat 10 prinsip dalam pembaharuan hukum pertanahan, yaitu:

1. Menjunjung tinggi hak asasi manusia
Hak atas sumber daya alam merupakan hak ekonomi setiap orang. Sesuatu

³⁰ Lili Rasyidi & Ira Rasyidi, *Pengantar Filsafat dan Teori Hukum*, Cet. ke VIII, Bandung: Citra Adya Bakti, 2001.

³¹ Achmat Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filsafat dan Sosiologis*, Cet. II, Jakarta: Gunung Agung, 2002.

³² Daniel S. Lev, *Hukum Dan Politik di Indonesia, Kesinambungan dan Perubahan*, Cet 1, Jakarta: LP3S, 1990.

³³ Adrian Sutedi, *Tinjauan Hukum Pertanahan*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2009, hlm. 90.

- yang menjadi hak setiap orang, merupakan kewajiban/tanggung jawab bagi negara/pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhinya (Pasal 69 Ayat (2) UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia).
2. Unifikasi hukum yang mampu mengakomodasi keanekaragaman hukum setempat (pluralisme)
Pasal 6 Ayat (1) UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, menyebutkan bahwa: "Dalam rangka penegakan HAM, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah".
 3. *Landreform*/restrukturisasi pemilikan dan penguasaan tanah.
Landreform sebagai upaya penataan kembali struktur pemilikan dan penguasaan tanah ditujukan untuk mencapai keadilan, utamanya bagi mereka yang sumber penghidupannya tergantung pada produksi pertanian.
 4. Keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber-sumber agraria).
Penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam harus sedemikian rupa sehingga dapat dinikmati tidak saja oleh generasi sekarang, tetapi juga generasi yang akan datang. Dalam suatu generasi, harus diupayakan keterbukaan akses bagi setiap orang, laki-laki dan perempuan, untuk memperoleh dan memanfaatkan sumber daya alam (sumber agraris). Pemanfaatan sumber daya alam oleh satu generasi tidak boleh mengorbankan kepentingan generasi yang akan datang, sehingga harus dijaga agar tidak terjadi eksploitasi yang berlebihan untuk kepentingan jangka pendek.
 5. Fungsi sosial dan ekologi tanah.
Dalam kedudukan manusia sebagai individu, sekaligus makhluk sosial, maka ada kewajiban (sosial) yang timbul dan dipunyai oleh setiap pemegang hak. Hak yang dipunyai seseorang tidak bersifat tak terbatas, karena selalu dibatasi oleh hak orang lain dan hak masyarakat yang lebih luas, baik yang dilakukan oleh pemerintah dengan alasan kepentingan umum, maupun oleh pihak lain untuk berbagai kegiatan pembangunan.
 6. Penyelesaian konflik pertahanan.
Konflik-konflik baik yang bersifat vertikal maupun horizontal (lihat uraian bagian pertama) itu bila tidak diselesaikan secara tuntas dan sekaligus, akan merupakan gangguan untuk dapat terselenggaranya kehidupan sosial dan bernegara yang harmonis. Revisi kebijakan tidak akan banyak manfaatnya jika harus mengalami gangguan berupa konflik yang tidak pernah diselesaikan secara tuntas.
 7. Pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dan kelembagaan pendudukan.
Perlu kerelaan dan penegasan kewenangan pusat dan daerah, sehingga jelas pertanggungjawabannya (akuntabilitas) masing-masing, utamanya dalam alokasi dan manajemen sumber-sumber agraria/sumber daya alam. Bila reformasi agraria diadopsi sebagai suatu pilihan kebijakan restrukturisasi pemilikan/penguasaan dan pemanfaatan tanah dan sumber-sumber agraria lainnya, maka diperlukan suatu lembaga pendukung dalam tingkat nasional untuk memfasilitasi pelaksanaannya, mengkoordinasikan kegiatannya dan menyelesaikan sengketa yang timbul dari pelaksanaannya.
 8. Transparansi dan partisipasi dalam pembuatan kebijakan
Paradigma lama yang bercirikan sentralisme dalam pembuatan kebijakan, telah manafikan partisipasi, sekaligus tidak bersifat transparan dalam pembuatannya.
 9. Usaha-usaha produksi di lapangan agraria.
Restrukturisasi pemilikan dan penguasaan sumber-sumber agraria haruslah diikuti dengan suatu program yang sistematis untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan produksi yang menjadi da-

sar bagi pengembangan ekonomi rakyat.

10. Pembiayaan program-program pembauran agraris.

Pelaksanaan program-program pembauran agraria yang berkesinambungan memerlukan tersedianya biaya secara rutin yang harus dijamin oleh pemerintah. Tanpa adanya dukungan biaya, program-program pembauran agraria hanya akan berada di atas kertas belaka.

2. Perkembangan politik hukum pertanahan di Indonesia

Perkembangan hukum agraria tersebut merupakan bagian dari perkembangan politik hukum agraria dan terkait dengan arah kebijakan hukum agraria.

Kebijakan hukum yang dimaksud bertujuan untuk memelihara, mengawetkan, memperuntukkan, mengusahakan, mengambil manfaat, mengurus dan membagi tanah dan sumber daya alam lainnya yang terkandung didalamnya untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat, yang hal ini juga terdapat dalam konsep tujuan hukum tanah.³⁴

Menegaskan pemahaman tersebut, Budi Harsono menjelaskan bahwa politik hukum pertanahan merupakan kebijakan pemerintah di bidang pertanahan yang ditujukan untuk mengatur penggunaan atau kepemilikan tanah, peruntukan dan penggunaan tanah untuk lebih menjamin perlindungan hukum dan peningkatan kesejahteraan serta mendorong kegiatan ekonomi melalui pemberlakuan undang-undang pertanahan dan peraturan pelaksanaannya.³⁵

Untuk itu perlu kita melihat politik hukum pertanahan di Indonesia sejak masa kolonial sampai dengan sekarang.

a. Masa Kolonialisme

Politik hukum agraria kolonial ter-

maktub dalam produk hukum kolonial, diantaranya dalam *Agrarische Wet (AW)* dan *Agrarische Besluit (AB)*. *Agrarische Wet Stbl.1870 No.55* dikeluarkan dengan dua tujuan, primer dan sekunder. Tujuan primernya adalah memberikan kesempatan kepada pihak swasta/asing mendapatkan bidang tanah yang luas dari pemerintah untuk waktu yang cukup lama dengan uang sewa yang murah. Orang Asing pun dimungkinkan untuk menyewa atau mendapat hak pakai atas tanah langsung dari orang bumi putera menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan ordonansi. Pada gilirannya, perusahaan pertanian swasta asing berpeluang untuk berkembang dengan pesat.

b. Masa Pendudukan Belanda

Sejarah transformasi agraria di Indonesia dari masa kolonial sampai kini belum pernah terselesaikan, dan sering menimbulkan gejolak sosial yang dipenuhi kekerasan. Pada masa Belanda berkuasa di Indonesia, struktur agraria kita berdasarkan pada struktur agraria yang bersistem feodalisme yang tidak lain hanya bertujuan untuk melindungi kepentingan dari bangsa penjajah. Pada masa ini domain negara dalam menguasai tanah adalah sebagai pemilik (*eigenaar*), sehingga penguasaan hak atas tanah oleh negara adalah mutlak bahwa negara adalah sebagai pemilik "*eigenaar*" terhadap hak atas tanah. Sehingga persedian dan peruntukan tanah adalah kewenangan sepemimnya dari Pemerintah hal ini diatur dalam *Agrarische Wet 1980*. Tujuan *Agrarische Wet* adalah untuk membuka kemungkinan dan memberikan jaminan kepada pengusaha swasta Belanda agar dapat berkembang di Hindia Belanda yang pada akhirnya menguntungkan penguasa/pemerintah administrasi Hindia Belanda. Pengaturan lebih lanjut *Agrarische Wet* adalah *Agrarische Besluit* yang menyengsarakan rakyat atau bangsa Indonesia dengan asas *dominverklaring*. Dalam Pasal 1 AB dinyatakan bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendommenya adalah domain (mi-

³⁴ Singgih Praptodihardjo, *Sendi-sendi Hukum Tanah di Indonesia*, cetakan ketiga, Jakarta: Yayasan Pembangunan, 1953, hlm 26-37.

³⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 1977, hlm. 1

lik) Negara.³⁶

Domain *domeinverklaring* berfungsi:

- a. Sebagai landasan hukum bagi pemerintah yang mewakili Negara sebagai pemilik tanah, untuk memberikan tanah dengan hak-hak barat.
- b. Di bidang pembuktian pemilikan Pasal 1 AB sesuai dengan Pasal 519 dan Pasal 590 KUHPerdota setiap bidang tanah selalu ada yang memiliki kalau tidak dimiliki oleh perorangan atau badan hukum, maka Negaralah pemiliknya.

Dalam perkembangannya, telah terjadi penghancuran struktur agraria atas sistem feodalisme dan digantikan dengan struktur agraria yang bersifat kolonialistik pada periode tahun 1870 (*Agrarische Wet*) telah memperluas pergolakan sosial di pedesaan. Dalam sejarah tercatat beberapa gerakan protes petani yang menggunakan ideologi Ratu Adil, antara lain: Gerakan Haji Rifangi di Pekalongan (1960); gerakan Mangkuwijoyo di Desa Merbung, Klaten (1865); gerakan Tirtiwiat alias Raden Joko di desa Bakalan, Kertosuro (1888); pemberontakan petani banten (1888); pemberontakan petani Candi Udik (1892); peristiwa Gedabngan (1904) dan beberapa peristiwa lainnya.³⁷

c. Masa Pendudukan Jepang

Setelah Belanda, Indonesia pernah juga di oleh Bangsa Jepang yakni dimulai pada tanggal 8 Maret 1942 s/d 15 Agustus 1945, sistem agraria tidak jauh berbeda yang ada hanya istilah-istilah yang digantikan namanya saja dan hak penguasa tanah oleh negara tetap pada pokoknya Negara adalah sebagai pemilik hak atas tanah sehingga masyarakat kita tetap tertindas, karena tidak lain bertujuan untuk melindungi kepentingan pemerintah Jepang.

d. Masa Indonesia Merdeka

Pada tanggal 8 Agustus 1945 Bangsa Indonesia telah memproklamkan kemerdekaan, tentunya dengan menyangkut negara yang MERDEKA, maka negara kita juga berhak dan bebas didalam menentukan arah kebijakannya. Untuk itu terhadap hak menguasai tanah oleh negara di Indonesia diatur di dalam pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD45) yang dengan tegas dinyatakan : "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" dan dalam penjelasan Pasal 33 ayat (3) alinea 4 UUD 45 berbunyi "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pasal 33 ayat (3) merupakan momentum lahirnya Politik Pertanahan Nasional (Politik Pertanahan Indonesia). Ketentuan Pasal 33 ayat (3) dan penjelasannya tidak memuat penjelasan mengenai maksud arti kata "dikuasai" oleh Negara. Hal ini dapat menimbulkan pengertian yang sangat luas dan akan kembali seperti pada pengaturan-pengaturan yang sebelumnya.

Pada setelah kemerdekaan, pada kurun waktu antara tahun 1948-1957 antara Pemerintah ini timbul pergolakan antara Pemerintah Republik dan perkebunan di satu pihak dengan petani di pihak lain yang menduduki tanah-tanah perkebunan milik Perusahaan Belanda yang diterlantarkan akibat perang.

e. Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)

Mempertegas makna dari menguasai Negara atas Sumber Daya Agraria, pada tanggal 24 September 1960 oleh DPR telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Agraria sebagai landasan hukum untuk melaksanakan Land Reform di Indonesia.

Di dalam penjelasan umum UUPA dikatakan bahwa Negara kita susunan co-

³⁶ Syaiful Bahri, "Land Reform Di Indonesia Tantangan Dan Prospek Kedapan", KARSA Jurnal Pembahasan Pedesaan Dan Agraria, Edisi 1 Tahun 1 2007, hal 5 - 6.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 6

rak kehidupannya masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai mana yang kita cita-cita.

Dengan dibentuknya UUPA, memberikan kemungkinan tercapainya fungsi fungsi bumi, air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksudkan untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai mana yang kita cita-citakan dan dengan dibentuknya UUPA tidak lain untuk menjelaskan maksud lain dari kata "dikuasai Negara" sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD45). Dengan demikian UUPA hanyalah azas-azas serta soal-soal pokok dalam garis besarnya saja oleh karena itu disebut Undang-Undang Pokok Agraria, mana tujuan pokoknya adalah :

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, keadilan dan keadilan bagi Negara dan Rakyat, terutama rakyat tani, dalam masyarakat adil dan makmur;
- b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dalam hukum pertanahan;
- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Berdasarkan pada tujuan huruf c tersebut, Pasal 2 UUPA ini merupakan aturan pelaksana dari Pasal 33 (3) UUD 45, yang menjelaskan pengertian hak menguasai sumber daya alam oleh negara sebagai berikut :

- (1) atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 45 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara tersebut dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan

peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;

- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
 - (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.

Dalam penjelasan umum II/2 UUPA antara lain dikemukakan bahwa : Undang-Undang Pokok Agraria berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidak pula pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah, adalah lebih tepat jika negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa. Dari sudut inilah harus dilihat arti ketentuan Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan bahwa, "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara". Sesuai pangkal pendirian tersebut di atas perkataan "dikuasai" dalam pasal ini bukanlah berarti "dimiliki", akan tetapi adalah penertian, memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia

itu, untuk pada tingkatan tertinggi :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;
- b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Segala sesuatu dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur (Pasal 2 ayat (2 dan 3)).

Berdasarkan Pasal 2 UUPA dan penjelasannya tersebut, menurut konsep UUPA, pengertian "dikuasai" oleh negara bukan berarti "dimiliki", melainkan hak yang memberi wewenang kepada negara untuk mengatur 3 hal tersebut di atas, isi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai sumber daya alam oleh negara tersebut semata-mata "bersifat publik", yaitu wewenang untuk mengatur (wewenang regulasi) dan bukan wewenang untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah yang bersifat pribadi.

Dengan berlakunya UUPA tidak secara otomatis berjalan sebagaimana diharapkan. Dalam prakteknya muncul resistensi golongan pemilik tanah luas yang melibatkan berbagai kekuatan politik yang saling berseberangan menentang pelaksanaan *land reform*. Konflik agraria kemudian berkembang menjadi konflik politik dan ideologi yang puncaknya terjadi pada tahun 1965 dengan menimbulkan korban yang tidak sedikit di pihak petani.

f. Masa Orde Baru

Pemerintah Orde Baru memandang tanah sebagai sumber-sumber agraria lainnya sebagai sumber komoditi, bukan sebagai sumber hajat hidup orang banyak yang harus diatur dan ditata secara adil dan merata untuk kepentingan rakyat. Ketika Orde Baru Lahir dihadapkan pada situasi keti-

dakstabilan politik dan kemerosotan ekonomi yang parah. Angka inflasi tinggi, devisa neraca pembayaran, cadangan devisa rendah dan hutang luar negeri banyak. Situasi seperti ini kemudian dijadikan pembenaran untuk melaksanakan pembangunan yang bertumpu pada stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi.

Berdasarkan pada alasan tersebut, maka kebijakan Orde Baru menggunakan strategi pembangunan yang dipilih adalah sistem ekonomi kapitalistik yang membuka seluas-luasnya pada modal swasta baik asing maupun domestik untuk menggerakkan roda perekonomian nasional selain perusahaan Negara. Pengaturan ini dapat kita lihat dari :

1. penyediaan tanah dan pemberian hak atas tanah bagi perusahaan yang mengadakan penanaman modal menurut Undang-Undang Nomor : 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri yang dalam ketentuan tersebut dinyatakan pemilik modal asing dapat menguasai tanah di Indonesia melalui fasilitas Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai antara 10 tahun s/d 30 tahun.
2. dalam kebijakan lain dalam upaya mengeksploitasi sumber daya alam dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1976 tentang Pokok Pokok Kehutanan dimana dengan dibuat kebijakan ini telah menciptakan kontroversi karena undang-undang tersebut dalam konsiderannya tidak mengacu lagi pada UUPA sebagai undang-undang payung yang berkaitan dengan agraria.
3. pada tahun yang sama juga dikeluarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan yang mana dalam pengeluaran undang-undang tersebut ditujukan dalam rangka meraih devisa sebesar-besarnya untuk mendanai pembangunan

orde baru.³⁸

Dengan ditetapkannya undang-undang tersebut, banyak tanah yang diberikan kepada investor penguasaannya adalah tanah hak ulayat, sehingga menyebabkan hilangnya sebagian tanah-tanah ulayat masyarakat hukum adat. Selain Undang-undang tersebut demikian pula dengan pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang didasari pada Undang-Undang Nomor 61 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda Benda Yang Ada Diatasnya³⁹ dan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (pada jaman reformasi telah dinasti dengan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum) telah terjadi pengambilan tanah punya perorangan secara paksa, contohnya adalah pembangunan Waduk Jatigede, dan Pembangunan Lapangan Golf Cimacan Jawa Barat yang menimbulkan konflik vertikal antara pemerintah/pengusa dengan rakyat sehingga menimbulkan masalah tanah yang berkepanjangan.⁴⁰

Berdasarkan pada ketentuan-ketentuan tersebut, dapat dikatakan masa Orde Baru telah menanggalkan strategi pembangunan ekonomi yang menekankan perombakan struktur sosial-ekonomi secara mendasar dan lebih memandang peningkatan pertumbuhan ekonomi dalam waktu singkat dibandingkan dengan pelaksanaan Land Reform sebagai pondasi untuk menuju industrialisasi nasional yang kokoh dan mandiri.

Dari kejadian-kejadian tersebut diatas, ada beberapa alasan-alasan mengapa Orde Baru mempeti-iskan UUPA, yakni :

1. adanya keyakinan dikalangan elit politik, birokrat, teknokrat dan kelompok militer pendukung Orde Baru bahwa untuk membangun ekonomi dan kesejahteraan rakyat mutlak diperlukan sta-

bilisasi, rehabilitasi, dan pembangunan ekonomi gaya kapitalis. Karena itu strategi ekonomi yang menekankan perombakan struktur sosial - ekonomi secara radikal dan mengabaikan peranan modal asing tidak mungkin diterapkan. Program ini juga diperkirakan akan mengakibatkan larinya modal ke luar negeri.

2. kelompok militer menganggap bahwa land reform yang disponsir golongan kiri pada tahun 1960an dapat mengancam keberadaannya atas penguasaan tanah-tanah perkebunan yang telah dinasionalisasi pada tahun 1957.
3. dilihat dari segi ekonomi, strategi radikal tersebut tidak menguntungkan dan tidak realistis mengharapkan pemerintah baru yang sumber penghasilannya begitu terbatas untuk menerapkan program yang begitu radikal.

g. Masa Reformasi

Gejolak dan gerakan reformasi menyebabkan Presiden Suharto jatuh pada pertengahan tahun 1998 yang kemudian melahirkan pemerintahan baru hasil pemilu yang demokratis pada tahun 1999, sebenarnya telah sedikit ada harapan untuk segera mewujudkan reforma agraria yang diawali-nya dengan dikeluarkan TAP MPR No.IX tahun 2001 tentang Pembaharuan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pembaharuan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian hukum dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh Rakyat Indonesia (Pasal 2). Dimasa ini pembaharuan agraria/reforma agraria mendapat legitimasi-nya, yang kemudian mendorong untuk Badan Pertanahan Nasional (BPN) segera merevisi UUPA yang perlu disesuaikan pada keadaan saat ini, akan tetapi sampai dengan saat ini hal ini tidak pernah terjadi dan menimbulkan perdebatan yang berke-

³⁸ Endang Suhendar dan Ifsal Karim, "Tanah Sebagai Komoditas : Kajian Kritis Atas Kebijakan Tanah Orde Baru", ELSAM, 1996, hal. 66 - 67.

³⁹ Muhammad Bakri, *Opett.*, hal. 10 - 11.

panjang.⁴⁰

Dalam pelaksanaan semangat reformasi agraria ini terdapat suatu kejanggalan terhadap kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah yang berkaitan dengan tanah yakni dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Dalam Bab X Pasal 21 dan Pasal 22 yang menyatakan bahwa untuk penanaman modal Hak Guna Usaha berlaku selama 95 tahun, Hak Guna Bangunan berlaku selama 80 tahun dan Hak Pakai berlaku untuk masa 70 tahun tidak sesuai dengan pasal yang mengatur jangka waktu Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dalam UUPA. Hal ini jelas-jelas bertentangan dengan semangat untuk pembangunan masyarakat yang adil dan makmur sebagai mana yang kita cita-cita.

Meskipun di Negara kita telah beberapa kali mengalami perubahan pergantian pemerintahan, baik Era Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi sampai dengan dengan saat ini belum ada perubahan berarti dibidang agraria, penguasaan hak atas tanah oleh Negara masih saja mengabaikan semangat untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai mana yang kita cita-cita. Namun ada sisi positif lain, ada sikap politik will dari pemerintah yang mengharuskan adanya perbaikan. Akan tetapi hal itu saja tidak cukup karena bagaimana mungkin pelaksanaan penguasaan hak atas tanah oleh Negara dan reforma agraria bisa berhasil sementara sistem sosial ekonominya pro pada neo-liberalisme.⁴¹

Pelaksanaan penguasaan hak atas tanah dan reforma agraria tidak bisa dilepaskan dari pilihan kebijakan ekonomi-politik. Penguasaan tanah oleh negara dan land reformnya tidak akan berhasil tanpa dilengkapi dengan kebijak proteksi, insentif dan subsidi bagi semangat untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagai mana yang kita cita-cita (khususnya petani). Oleh karena itu didalam hak menguasai hak atas tanah oleh Negara perlu di batasi, dan hal ini sesuai dengan pendapat dari

Maria S. W. Sumardjono yang menghendaki agar wewenang mengatur negara yang bersumber pada hak menguasai di batasi oleh :

- a. Tidak boleh melanggar hak-hak dasar manusia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar;
- b. Tidak boleh melanggar tujuan hak menguasai tanah oleh negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, dan semua peraturan perundang-undangan pertanahan harus ditujukan pada sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁴²

B. Kebijakan Pemerintah Dalam Menyelesaikan Konflik Agraria

Saat ini sangat banyak kita jumpai baik itu media cetak, audio visual maupun di sekitar sendiri masalah-masalah yang menyangkut sengketa pertanahan. Sengketa/konflik pertanahan yang terjadi di masyarakat belakangan ini muncul dalam beragam bentuk. Pihak yang terlibat dalam proses penyelesaian konflik tersebut pun tidak sedikit, baik negara maupun institusi *civil society* seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM).⁴³

Mengacu pada beberapa konflik pertanahan teraktual yang terjadi belakangan ini, penulis melihat bahwa penyebab umum timbulnya konflik pertanahan dapat dikelompokkan menjadi dua faktor yaitu faktor hukum dan non hukum.⁴⁴

Faktor Hukum meliputi:

1. Tumpang tindih peraturan
UUPA sebagai induk dari peraturan dibawah sumber daya agraria lainnya, namun dalam berjalan waktu dibuatlah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya agraria tetapi tidak menempatkan UUPA sebagai undang-undang induknya, bahkan justru menempatkan UUPA sejajar dengan undang-undang agraria. Struktur hukum pertanahan menjadi tumpang tindih. UUPA yang awalnya me-

⁴² Maria S.W. Sumardjono, *Op. Cit.*, hlm. 72

⁴³ Adrian Sutedi, *Tinjauan Hukum Pertanahan*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2009, hal 295.

⁴⁴ Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Jakarta: Pustaka Margaretha, 2012, hal. 66

⁴⁰ Endang Suhendar dan Irfal Kasim, *Op.cit.*, hal 11-12.

⁴¹ *Ibid.*

upakan payung hukum bagi kebijakan pertanahan (dan kebijakan agraria umumnya) di Indonesia, menjadi tidak berfungsi dan bahkan secara substansial terdapat pertentangan dengan diterbitkannya berbagai peraturan perundang-undangan sektoral seperti UU Kehutanan, UU Perkebunan, UU Pertambangan minyak dan gas bumi dst. Benturan dilapangan tidak dapat dihindarkan, antara penggunaan dan penafsiran undang-undang yang berbeda oleh pejabat-pejabat pemerintah sektoral yang berbeda-beda terjadi atas konflik penguasaan tanah yang sama. Perbedaan antara undang-undang tersebut diatas tidak hanya dapat memberikan peluang pada perbedaan interpretasi para birokrat, tetapi juga secara substansial undang-undang tersebut tidak integratif.

2. Regulasi kurang memadai

Regulasi dibidang pertanahan belum sepenuhnya mengacu pada nilai-nilai dasar Pancasila dan filosofi Pasal 33 UUD 1945 tentang moral, keadilan, hak asasi dan kesejahteraan. Dalam banyak kasus pertanahan, hak-hak rakyat pemilik tanah seringkali diabaikan. Dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, misalnya tanah milik petani yang menjadi lokasi pembangunan diambil secara paksa dengan memberikan ganti rugi berdasarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Padahal, tanah tersebut merupakan sumber kehidupan dari petani bersangkutan, termasuk anak dan cucunya di masa mendatang.

Penghitungan ganti rugi berdasarkan NJOP dalam hal ini, tentu jauh dari rasa keadilan apalagi soal kesejahteraan. Dalam menyusun sebuah regulasi harusnya hal-hal ini dipertimbangkan secara menyeluruh, apalagi terkait dengan hak-hak asasi manusia dari rakyat.

Di sisi lain penegakan hukum kerap kali berhenti pada mekanisme formal dari aturan hukum dan mengabaikan nilai-nilai keutamaan yang terkandung dalam kaidah hukum. Akibatnya, penegakan hukum cenderung bersifat mekanistik sehingga mengabaikan nilai-nilai substansinya.

3. Tumpang tindih peradilan

Saat ini, terdapat tiga lembaga peradilan yang dapat menangani suatu konflik/sengketa pertanahan yaitu peradilan perdata, peradilan pidana serta peradilan tata usaha negara (PTUN). Dalam bentuk konflik tertentu, salah satu pihak yang menang secara perdata belum tentu menang secara pidana (dalam hal ini konflik tersebut disertai tindak pidana).

Selain itu, kualitas sumber daya manusia dari aparat pelaksana peraturan sumber daya agraria juga menjadi pemicu timbulnya konflik. Dalam melaksanakan tugasnya, aparat pelaksana melakukan penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti timbulnya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Aparat pelaksana lebih memperhatikan kepentingan para pemilik modal daripada kepentingan pemilik tanah atau mengacuhkan kelestarian lingkungan hidup.

4. Penyelesaian dan Birokrasi Berbelit-belit

Upaya hukum melalui pengadilan terkadang tidak pernah menuntaskan persoalan. Sebagai contoh, para pihak yang tidak menerima tanahnya diokupasi pihak lain bilamana menempuh jalur hukum tidak pernah memperoleh kepastian hukum.

Penyelesaian perkara melalui pengadilan di Indonesia melelahkan, biaya tinggi dan waktu penyelesaian yang lama, belum lagi terjebak dengan mafia peradilan, maka keadilan tidak pernah berpihak kepada yang benar. Sehingga adigium bahwa kalau kehilangan seekor kambing jangan berurusan dengan hukum karena bisa jadi akan kehilangan sekandang kambing menjadi bukan isapan jempol.

Hal ini tentunya tidak sesuai lagi dengan prinsip peradilan kita yang sederhana, cepat dan berbiaya murah, karena kondisi sebenarnya dalam berurusan dengan pengadilan adalah tidak sederhana, birokrasi pengadilan yang berbelit-belit dan lama, dari pengadilan tingkat pertama sampai tingkat kasasi dan Peninjauan Kembali (PK) serta biaya yang mahal.

Di sisi lain, upaya penyelesaian melalui musyawarah mufakat sebagaimana bunyi sila keempat Pancasila sepertinya sudah ti-

dak terjadi dalam praktek kehidupan kita sehari-hari. Selain itu, pemerintah gagal menyelesaikan berbagai konflik, termasuk konflik pertanahan. Hal ini dipengaruhi tiga penyebab, yaitu tidak ada sistem yang dibangun secara baik dalam penyelesaian konflik pertanahan, kurangnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, dan adanya konflik kepentingan atas bidang tanah tertentu. Pemerintah tidak bertindak objektif dalam menyelesaikan sengketa dan cenderung berpihak kepada yang kuat seperti pemilik modal atau adanya unsur korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) sehingga mengurangi kepercayaan masyarakat.

Sejak lahirnya UUPA sampai dengan sekarang, sengketa pertanahan terus ada dan ada kecenderungan jumlahnya semakin meningkat. Salah satu yang menjadi faktor penyebab terjadinya sengketa yaitu adanya tumpang tindih peraturan. Untuk itu pemerintah harus memperhatikan dan meneliti kembali peraturan-peraturan yang diduga tumpang tindih tersebut.

Pemerintah khususnya Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia telah membuat satu kedeputian yang tugas dan fungsinya mengkaji dan menangani sengketa, konflik dan perkara pertanahan yang dinamakan Deputi V Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan. Adapun dasar hukum dibentuk Deputi V tersebut adalah Perpres Nomor 10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Deputi V dalam mengkaji dan menangani sengketa, konflik dan perkara pertanahan berpedoman kepada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan. Sebelum peraturan ini lahir, BPN menggunakan Keputusan Kepala BPN RI No. 34 tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan.

Dengan berpedoman kepada Peraturan Kepala BPN RI No.3 tahun 2011, BPN memiliki kewenangan untuk mengkaji dan menangani penyelesaian kasus-kasus pertanahan. Akan tetapi peraturan ini belum menyangkut semua kasus-kasus pertanahan. Kasus pertanahan yang dimaksud dalam aturan ini adalah

kasus-kasus pertanahan yang ditimbulkan dari produk hukum dan kebijakan BPN RI. Terhadap permasalahan-permasalahan sengketa tanah garapan yang belum bersertifikat, batas wilayah, ijin lokasi dan hal-hal yang diluar kewenangan BPN dalam hal ini seperti yang diatur dalam Keppres No.34 tahun 2003, tidak diselesaikan BPN akan tetapi kewenangan Pemerintah Daerah untuk menyelesaikannya.

Pola penanganan kasus pertanahan yang ada pada peraturan ini yaitu dengan mengedepankan pola mediasi dimana BPN sebagai mediator. Mediator BPN terdiri dari Deputi V, Kakanwil, Kabid V dan Kakantah. Akan tetapi mediasi ini memiliki keterbatasan dimana kasus pertanahan yang sudah masuk ke ranah hukum (misalnya sudah masuk Pengadilan atau di Kepolisian) mediasi tidak bisa dilanjutkan. Mediasi yang ditangani oleh BPN hanya terhadap kasus-kasus pertanahan yang belum mendapat penanganan dari pihak Aparatur Penegak Hukum dan Pengadilan. Batasan ini dibuat untuk menghindari dualisme penanganan penyelesaian sengketa yang bisa berakibat salah dalam penerapan hukum.

Mediasi yang digelar BPN selain melibatkan internal BPN juga bisa mengundang pihak-pihak eksternal seperti instansi pemerintah, akademisi dan pihak-pihak yang dinilai perlu dan terkait permasalahan tersebut.

Dalam melakukan gelar mediasi, BPN juga akan melakukan penelitian lapangan dan pengukuran terhadap suatu bidang tanah untuk memastikan objek kasus pertanahan yang ditangani.

Kebijakan pemerintah dengan mendirikan Deputi V pada BPN RI perlu direvisi positif hanya saja memang masih terdapat kekurangan yaitu :

1. Kurangnya tenaga SDM yang memadai.
2. Pelatihan mediator pada BPN sudah ada hanya saja frekuensi pelatihan mediator masih sedikit.
3. Pembiayaan dalam DIPA yang belum mencukupi.
4. Alat dan sarana prasarana yang belum mencukupi.

Untuk itu bila kedeputian V ini didukung sepenuhnya oleh pemerintah, tentunya akan

mengurangi beban peradilan yang saat jumlah sengketa pertanahan sudah menumpuk yang jumlahnya mencapai ribuan kasus.

Dengan mendorong dan menggalakkan penyelesaian mediasi terhadap sengketa pertanahan tentunya banyak hal positif yaitu biaya lebih murah, penyelesaian lebih cepat, tidak menciptakan rasa permusuhan antara para pihak, lebih efektif karena penyelesaian sesuai kemauan dari para pihak. Tentunya hal ini sangat murah dan efisien dibanding pemerintah harus membuat sebuah lembaga lagi yang cenderung belum tentu efektif dan sudah pasti akan menghabiskan uang negara yang cukup besar. Untuk itu pemerintah sudah seharusnya melakukan penguatan lembaga negara dalam hal ini BPN dengan membuat dasar hukum yang lebih tinggi lagi dan memperluas kewenangan dibidang pertanahan.

C. Realitas Kebijakan Pemerintah Dalam Menyelesaikan Konflik Agraria

Kasus-kasus sengketa tanah yang terjadi merupakan warisan pemerintah orde baru dalam melaksanakan politik agraria/pertanahan yang secara material melemahkan/ menegakkan, bahkan memutuskan akses rakyat, terutama petani dengan tanah, serta mengabaikan arahan UUPA yang mengharuskan adanya hubungan yang saling menguntungkan antara petani dengan pengusaha perkebunan.

Untuk menangani dan menyelesaikan sebuah konflik pertanahan di republik ini diperlukan kerangka kerja yang tepat dan efektif. Kerangka kerja tersebut meliputi tiga bagian yaitu pengkajian konflik, penanganan konflik, dan penyelesaian konflik pertanahan⁴⁵. Tindakan pengkajian, penanganan dan penyelesaian konflik pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum akan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah di negeri ini khususnya dalam menyelesaikan sengketa pertanahan antara perusahaan perkebunan dengan rakyat di provinsi Sumatera Selatan.

Terdapat dua teori konflik, yaitu teori Fungsionalisme Struktural dan Teori Pendekatan Konflik. **Pertama** teori Fungsionalisme

Struktural yang menyatakan bahwa masyarakat pada dasarnya terintegrasi di atas dasar "kata sepakat" para anggotanya akan nilai-nilai kemasyarakatan tertentu. Teori ini memiliki daya untuk mengatasi perbedaan-perbedaan pendapat dan kepentingan di antara para anggota masyarakat.

Dalam hal ini masyarakat adalah suatu sistem yang secara fungsional terintegrasi ke dalam suatu bentuk *equilibrium*. Masyarakat, menurutnya harus dipandang sebagai suatu sistem dari bagian-bagian yang saling berhubungan satu terhadap yang lain. Karena itu, hubungan saling mempengaruhi di antara bagian-bagian tersebut bersifat ganda dan timbal balik. Dalam teori ini dikatakan bahwa sekalipun integrasi sosial tidak pernah dapat dicapai dengan sempurna, namun secara fundamental sistem sosial selalu cenderung bergerak ke arah *equilibrium* yang bersifat dinamis.

Integrasi sosial dapat menanggapi perubahan-perubahan yang datang dari luar dengan kecenderungan memelihara agar perubahan-perubahan yang terjadi dalam sistem sebagai akibatnya hanya akan mencapai derajat yang minimal. Meskipun terjadi disfungsi, ketegangan-ketegangan dan penyimpangan-penyimpangan melalui proses panjang teratasi dengan sendirinya melalui penyesuaian-penyesuaian dan proses institusionalisasi. Itu berarti meskipun integrasi sosial pada tingkatnya yang sempurna tidak akan pernah tercapai, akan tetapi setiap sistem sosial akan senantiasa berproses ke arah sana.

Kedua, Pendekatan Teori Konflik yang beranggapan tentang beberapa hal berikut ini, yakni setiap masyarakat senantiasa berubah dan perubahan itu tidak pernah berakhir karena perubahan sosial merupakan gejala yang inheren pada setiap masyarakat, setiap masyarakat mengandung konflik di dalam dirinya karena konflik merupakan gejala yang inheren pada setiap masyarakat, setiap unsur dalam masyarakat memberi kontribusi terjadinya disintegrasi dan perubahan-perubahan sosial, dan setiap masyarakat terintegrasi atas penguasaan dan dominasi sejumlah orang terhadap sejumlah orang yang lain. Dengan kata lain, konflik berasal dari faktor-faktor yang ada dalam masyarakat itu sendiri. Ia timbul dari realitas akan

⁴⁵ Rusmadi Murad, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan*, Bandung: Mandar Maju, 2007, hal 67.

adanya unsur-unsur yang saling bertentangan dalam setiap masyarakat. Dan, pertentangan secara intern terjadi karena pembagian otoritas yang dilakukan secara tidak merata. Karena itu, ada pola pemisahan antara masyarakat yang memiliki otoritas dan yang tidak memiliki otoritas dalam suatu masyarakat.

Pembagian otoritas yang dikotomis adalah faktor pemicu timbulnya konflik-konflik sosial di dalam setiap masyarakat. Pembagian kekuasaan tersebut dapat menimbulkan kepentingan-kepentingan yang berlawanan satu terhadap yang lain. Mereka yang menempati posisi sebagai pemegang otoritas dan mereka yang tidak memiliki otoritas memiliki kepentingan-kepentingan yang berlawanan satu terhadap yang lain. Mereka yang memiliki otoritas cenderung mengukuhkan mengukuhkan status quo mereka, sedangkan yang tidak memiliki otoritas akan berusaha untuk mengubah status quo mereka. Dampaknya, semakin bertambahnya otoritas pada satu pihak, dengan sendirinya semakin berkurang pula otoritas pada pihak yang lain. Pemikiran tersebut di atas menegaskan bahwa pendekatan konflik merupakan suatu gejala yang serba hadir dalam setiap masyarakat. Ia selalu inheren dalam diri setiap masyarakat. Karena itu, ia pun akan lenyap bersama lenyapnya manusia itu sendiri. Yang dapat dilakukan manusia hanyalah mengatur dan mengendalikan konflik yang terjadi agar konflik tidak akan terbentuk dalam wujud kekerasan (*violence*).

Dalam kaitan dengan konflik pertanahan, teori tentang konflik di atas sangat relevan. Pernyataan ini benar karena masalah pertanahan merupakan salah satu masalah yang sering muncul ke permukaan belakangan ini. Salah satu masalah pertanahan yang sangat menjadi perhatian seluruh masyarakat republik ini adalah konflik pertanahan di Mesuji. Jika diidentifikasi lebih awal, lalu dikaji secara mendalam maka konflik tersebut sebetulnya tidak harus terjadi separah seperti sekarang ini. Bahkan, ada indikasi bahwa konflik di bidang pertanahan kian marak akhir-akhir ini. Dalam proses pengkajian konflik pertanahan, tujuan yang ingin dicapai adalah mengetahui faktor penyebab terjadinya konflik. Selain itu, melalui proses ini juga kita dapat memperoleh gambaran

untuk menyelesaikan konflik pertanahan tersebut.

Pokok perkara atau akar konflik yang dimaksudkan dalam proses pengkajian konflik di sini adalah hasil telaahan secara hukum terhadap konflik pertanahan yang berdasarkan data yuridis, data fisik dan/atau data pendukung lainnya. Hasil telaahan tersebut selanjutnya dikaji penerapan hukumnya untuk menghasilkan rekomendasi penanganan konflik pertanahan. Hal ini dilakukan sebagaimana seharusnya BPN melakukannya selama ini. Fungsi BPN adalah pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara, dan konflik di bidang pertanahan. Salah satu fungsi BPN dalam rangka menanggulangi sengketa, konflik, dan perkara (SKP) pertanahan adalah untuk mewujudkan kebijakan pertanahan bagi keadilan dan kesejahteraan masyarakat. BPN berperan untuk menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis.

Konflik ada di masyarakat dan senantiasa melekat dalam diri setiap masyarakat. Oleh karena itu, di mana ada masyarakat maka akan ada potensi untuk munculnya konflik, sedangkan yang dapat dilakukan manusia hanyalah mengatur dan mengendalikan konflik agar tidak terjadi dalam berbagai kekuatan yang akhirnya terakumulasi dalam bentuk kekerasan (*violence*). Hal ini terjadi dikarenakan penyelesaian konflik pertanahan hanya menggunakan paradigma hukum. Penanganan konflik pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum atas penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Selain itu, proses ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya tumpang tindih pemanfaatan, tumpang tindih penggunaan, tumpang tindih penguasaan dan tumpang tindih pemilikan tanah. Secara holistik dan komprehensif, penanganan konflik Agraria dapat dilakukan melalui kajian terhadap akar masalah, pencegahan dampak konflik, dan penyelesaian konflik itu sendiri. Untuk konflik pertanahan yang masalahnya dianggap sederhana dan mudah ditangani dapat dilakukan dengan cara memedomani prosedur penanganan kasus pertanahan. Jika konflik yang dialami berdampak luas maka dilakukan perencanaan dan target waktu yang disesuaikan

dengan kondisi yang dialami serta perkembangan selama proses konflik ditangani.

Dalam menangani konflik pertanahan, hal pertama yang harus dikerjakan oleh pihak berwenang adalah menerima pengaduan. Pengaduan adalah pemberitahuan dan atau ketegangan yang disampaikan oleh pengadu kepada petugas loket pengaduan tentang telah terjadinya suatu peristiwa atau perbuatan yang menimbulkan akibat hukum atas suatu bidang tanah, baik bersifat teknis, administratif perdata, maupun pidana.

Hal kedua yang dianjurkan untuk dilakukan oleh pihak berwenang dalam menangani konflik tanah adalah mengumpulkan lalu mengolah konflik tanah yang ada. Dalam proses penanganan konflik ataupun kasus tanah pada umumnya, publik dapat memberikan laporan pada BPN, Kepala Kantor Wilayah BPN dan Kepala Kantor Pertanahan. Pengaduan masyarakat diharuskan membuat laporan secara tertulis. BPN memberikan layanan informasi kasus pertanahan dan dapat diberikan pada pihak yang berkepentingan dengan memperhatikan penggolongan informasi sesuai ketentuan peraturan perundangan. Peraturan Kepala BPN menetapkan batas waktu penanganan perkara paling lama tiga bulan sejak diterimanya pengaduan atau informasi sengketa.

Tahapan yang harus dilewati dalam menyelesaikan konflik pertanahan adalah mengenali pihak-pihak yang berkonflik, obyek konflik, menemukan atau mengetahui kemauan dari subyek, menemukan pokok permasalahan konflik yang bersangkutan, mencari aturan hukum atau peraturan perundang-undangan yang terkait, menemukan alternatif institusi penyelesaian konflik yang akan digunakan, serta mengambil keputusan yang tepat dan diterima oleh para pihak. Mekanisme penanganan dan penyelesaian sengketa serta konflik atas tanah lazimnya diselenggarakan dengan pola sebagai berikut.

Pertama, pengaduan. Dalam pengaduan berisi hal-hal dan peristiwa yang menggambarkan bahwa pemohon/pengadu adalah pihak yang berhak atas tanah yang disengketakan atau tanah konflik dengan dilampiri bukti-bukti serta mohon penyelesaian dengan disertai harapan agar terhadap tanah tersebut dapat di-

cegah mutasinya sehingga tidak merugikan pemohon.

Kedua, Penelitian. Yaitu pengumpulan data atau administrasi maupun hasil penelitian fisik di lapangan mengenai penguasaannya. Hasil dari penelitian dapat disimpulkan sementara bahwa apakah pengaduan tersebut beralasan atau tidak untuk diproses lebih lanjut.

Ketiga, Pencegahan Mutasi. Tindak lanjut dari penyelesaian sengketa atau konflik adalah atas dasar petunjuk atau perintah atasan maupun berdasarkan prakarsa Kepala Kantor Agraria yang bersangkutan terhadap tanah sengketa, dapat dilakukan langkah pengamatan berupa pencegahan untuk sementara terhadap segala bentuk perubahan atau mutasi. Tujuan dilakukannya pencegahan atau mutasi adalah menghentikan untuk sementara waktu segala bentuk perubahan terhadap tanah yang disengketakan atau tanah konflik.

Keempat, musyawarah. Musyawarah adalah kegiatan mempertemukan kedua belah pihak untuk mengklarifikasi data yang ada pada masing-masing pihak dalam rangka mengupayakan perdamaian.

Perdamaian adalah kesepakatan dari para pihak untuk mengakhiri sengketa. Pendekatan terhadap para pihak yang bersengketa dan/atau berkonflik melalui musyawarah sering berhasil di dalam usaha penyelesaian sengketa. Dan, biasanya ditempatkan instansi pemerintah yang dalam hal ini adalah Dirjen Agraria untuk bertindak sebagai mediator dalam menyelesaikan sengketa atau konflik secara kekeluargaan.

Kelima, penyelesaian melalui pengadilan. Apabila usaha melalui jalan musyawarah tidak mendatangkan hasil maka sengketa atau konflik tersebut harus diselesaikan oleh instansi yang berwenang, yaitu pengadilan. Jadi, pada umumnya sifat dari sengketa adalah adanya pengaduan yang mengandung pertentangan hak atas tanah maupun hak-hak lain atas suatu kesempatan/prioritas atau adanya suatu ketetapan yang merugikan dirinya.

Konflik ataupun sengketa dapat diselesaikan melalui pengadilan apabila adanya somasi, gugatan dibawa ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), adanya laporan dari pihak polisi, dan adanya gugatan perdata (perbuatan

melawan hukum). Khusus untuk tanah ulayat, gugatan dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat (PMA). Selain itu dalam kasus tertentu, gugatan bisa diajukan oleh wanprestasi. Dalam keadaan tertentu juga, gugatan bisa diajukan oleh kelompok atau gugatan *standing law* oleh LSM. Para pihak menghendaki penyelesaian sengketa yang mendasarkan atau memperhatikan peraturan yang berlaku, memperhatikan keseimbangan kepentingan para pihak, menegakkan keadilan hukum dan penyelesaian tersebut harus tuntas. Pada masyarakat desa, peran kepala desa sangat penting dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi warganya. Persoalan yang menyangkut warga desa dimusyawarahkan terlebih dahulu dalam rapat desa atau dibicarakan dengan sesepuh desa untuk memperoleh pemecahan yang tepat dan memuaskan bagi semua pihak. Upaya penyelesaian sengketa atau konflik melalui musyawarah merupakan cerminan corak khas tata kehidupan masyarakat adat tradisional yang memiliki sifat kebersamaan, gotong royong dan kekeluargaan.

Sengketa tanah perkebunan merupakan konflik kepentingan berkaitan dengan penguasaan tanah oleh pihak-pihak yang tidak berhak, di atas tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau di atas tanah pihak lain. Pengalaman historis, pemberian hak konsesi dalam waktu yang cukup tanpa batas-batas yang jelas menjadi salah satu penyebab sulitnya penyelesaian sengketa antara masyarakat dan perkebunan. Dengan berlakunya UUPA yang menyatakan bahwa undang-undang ini didasarkan pada hukum adat (pasal 5) dan hak ulayat masih tetap diakui sepanjang kenyataannya masih ada (pasal 3).

Faktor yang menghambat penyelesaian sengketa pertanahan adalah bahwa pendekatan yang digunakan oleh pemerintah sejak masa lalu adalah pendekatan kekuasaan. Pemerintah selalu memandang bahwa negara telah memberinya mandat untuk melaksanakan kekuasaan tertinggi termasuk membuat perundangan. Akibatnya pertimbangan politik selalu digunakan oleh pemerintah untuk menyusun peraturan hukum, guna menyelesaikan masalah pertanahan. Suatu sisi kelemahan dalam pertimbangan politik adalah bahwa pemerintah lebih

menekankan kepentingan penguasa daripada adat tradisional yang ada. Setiap perubahan undang-undang yang dilakukan oleh Pemerintah cenderung hanya untuk kepentingan birokrasi dan pengusaha perkebunan dengan rekayasa sosial (*law as/is a tool of social engineering*), yang secara implisit menciptakan *legal gaps*, terjadi celah perselisihan paham atau keyakinan antara apa yang dikehendaki oleh pemerintah agar dipatuhi dengan apa yang masih diyakini dan dipatuhi sebagai keyakinan hukum masyarakat lokal dalam kehidupannya sehari-hari.

Kelemahan lain dari pertimbangan politik ini adalah bahwa tekanan utama diberikan pada kebutuhan jangka pendek, dan bukan jangka panjang. Ini mendasari cara penyelesaian yang diambil oleh pemerintah, yang lebih mengutamakan bentuk penyelesaian represif dengan tujuan menegakkan keamanan dan ketertiban. Pemerintah dalam hal ini kurang memikirkan kemungkinan jangka panjang tentang terulangnya kasus tersebut. Pendekatan kekuasaan yang digunakan oleh pemerintah, memungkinkan pengerahan semua aparatur negara untuk terlibat dalam persoalan sengketa tanah. Sebagai akibatnya, muncul peluang bagi terjadinya penyelewengan dan penyimpangan yang disebabkan oleh diutamakan kepentingan pribadi pelaksana kekuasaan daripada tercapainya penyelesaian sengketa demi kepentingan masyarakat. Musyawarah yang dilakukan hanya bergantung pada persepsi penguasa dan pengusaha, akibatnya cukup merugikan masyarakat.

Tindakan pemerintah tersebut lebih didasarkan pada kepentingan pendapatan negara yang salah satunya bersumber pada produksi perkebunan. Oleh karena itu tindakan perusahaan perkebunan sering melanggar kontrak/perjanjian dengan masyarakat seperti perluasan lahan tanpa masyarakat terlebih dahulu mengakibatkan hilangnya hak-hak penduduk asli atas tanah-tanah mereka.

Hal ini berakibatnya rusaknya tatanan sistem dan budaya hukum yang berlaku disebabkan permasalahan yang berlarut-larut sehingga akibatnya membentuk rasa ketidakpercayaan masyarakat terhadap aparat pemerintah. Inilah salah satu penyebab yang memicu

tindakan anarkis dari masyarakat. Kalau seandainya pemerintah cepat tanggap dan responsif serta jeli dalam melihat persoalan, tentunya tindakan anarkis dapat dicegah secara dini.

V. PENUTUP

Berdasarkan uraian terdahulu, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

Realitas kebijakan pemerintah dalam menyelesaikan konflik agraria antara perusahaan perkebunan dengan masyarakat yang ada pada BPN yaitu dengan jalur mediasi. Adapun dasar hukum penanganan kasus pertanahan melalui jalur mediasi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan. Berdasarkan pasal 27 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011, rangkaian kegiatan penanganan sengketa terdiri dari : Penelitian / pengolahan data pengaduan; Penelitian lapangan; Penyelenggaraan Gelar Kasus; Penyusunan Risalah Pengolahan Data; Penyiapan berita acara/ surat / keputusan ; dan / atau Monitoring dan evaluasi terhadap hasil penanganan sengketa.

Dari sekian kasus-kasus pertanahan yang mencuat, ada kasus pertanahan yang bisa diselesaikan melalui mediasi, ada yang tidak bisa diselesaikan melalui mediasi. Kasus pertanahan yang tidak bisa diselesaikan melalui mediasi maka direkomendasi para pihak untuk menempuh jalur hukum. Kebijakan pemerintah dalam menyelesaikan kasus-kasus pertanahan belum memadai karena belum didukung oleh perangkat hukum yang ada. Arah penyelesaian kasus-kasus pertanahan mengarah kepada proses mediasi. Akan tetapi apabila tidak tercapai kesepakatan pada mediasi, maka tidak ada jalan lain selain jalur litigasi.

Di masa yang akan datang, alternatif kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menyelesaikan berbagai kasus tanah dan merencanakan policy dalam pembangunan perkebunan antara lain: Mengupayakan berbagai upaya penyelesaian sengketa tanah, dengan memprioritaskan akses petani terhadap tanah tetap terbuka; Mengarahkan agar perusahaan perkebunan pada akhirnya hanya berfungsi sebagai pengusaha komoditas hasil perkebunan, tanpa harus menguasai tanahnya.

Daftar Pustaka

A. Literatur

- Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum : Sejarah, Aliran dan Pemaknaan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006.
- Adrian Sutedi, *Tinjauan Hukum Pertanahan*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2009.
- Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum Di Indonesia: Penyebab dan Solusinya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.
- Adrian Sutedi, *Tinjauan Hukum Pertanahan*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2009.
- Arie S Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: Lemhaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Jakarta: Pustaka Margaretha, 2012.
- Bernard, Raho, *Teori Sosiologi Modern*, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2007.
- Bismar Siregar, *Rasa Keadilan*, Surabaya: Bina Ilmu, 1996.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 1977.
- Daniel S. Lev, *Hukum Dan Politik di Indonesia, Kesinambungan dan Perubahan*, Cet I, Jakarta: LP3S, 1990.
- Darji Darmodiharjo, *Pokok-pokok Filsafat hukum (Apa dan Bagaimana Filsafat hukum Indonesia)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1995.

- Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik (Prinsip-prinsip Moral dasar Kenegaraan Modern)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999.
- Fred. Schwarz, *You Can Trust the Communists*, Prentice-Hall, Inc, Eaglewood Cliffs, New Jersey, 1960.
- Gunawan Widjaja, *Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- K. Bertens, *Etika*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Lewis Coser (ed), George Simmel, Eaglewood Cliffs, N.J., *Prentice-Hall*, 1965.
- Lewis Coser, *The Function of Social Conflict*, Free Press, New York, 1956.
- Muchsin, dkk, *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, Bandung: Penerbit Refika Aditama, 2007.
- Muhammad Erwin dan Amrullah Arpan, *Filsafat hukum*, Penerbit Unsri, Palembang, 2007.
- Maria S.w. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: Buku Kompas, 2009.
- Margaret, M. Polma, *Sosiologi Kontemporer*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994.
- M. Rasjidi dan H. Cawindu, *Islam untuk Disiplin Ilmu Filsafat*, Jakarta: Bulan Bintang, 1988.
- Rusmadi Murad, *Meringkap Tabir Masalah Pertanahan*, Bandung: Mandar Maju, 2007.
- Singgih Praptodihardjo, *Sendi-sendi Hukum Tanah di Indonesia*, cetakan ketiga, Jakarta: Yayasan Pembangunan, 1953.
- Syaiful Bahri, "Land Reform Di Indonesia Tantangan Dan Prospek Kedapan", *KARSA Jurnal Pembaharuan Pedasaan Dan Agraria*, Edisi 1 Tahun I 2007.
- Theo Hujibers, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius, 1990.
- Tom Bottonomorc, et.al., *Karl Marx : Selected Writing in Sociology and Social Philosophy*, Penguin Books, Victoria, 1979.
- Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Ihktiar, 1957.
- Van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum (Terjemahan Inleiding tot studie van het Nederlands Recht oleh M. Oetarid Sadino)* Noordhoff-Kolff, NV, Jakarta, cct. IV

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar tahun 1945
- Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Dibiidang Pertanahan.
- Keputusan Kepala BPN RI No. 34 tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan.
- Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.