

**KONFLIK TANAH HAK GUNA USAHA (HGU)
DI ERA REFORMASI
(STUDI KASUS DI DESA BANYURINGIN
KECAMATAN SINGOROJO KABUPATEN KENDAL)**



THESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Mencapai Derajat Sarjana S-2

Magister Kenotariatan

SISWOYO, SH
B4B 001193

**PROGRAM PASCA SARJANA MAGISTER KENOTARIATAN
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2003**

LEMBAR PENGESAHAN

**KONFLIK TANAH HAK GUNA USAHA (HGU)
DI ERA REFORMASI
(STUDI KASUS DI DESA BANYURINGIN
KECAMATAN SINGOROJO KABUPATEN KENDAL)**

Disusun Oleh :

SISWOYO, SH.
B4B001193

Telah Dipertahankan di Depan Tim Penguji
Pada tanggal 29 Desember 2003 dan dinyatakan
Telah Memenuhi Syarat untuk Diterima

Tesis ini telah Diterima Sebagai Persyaratan Untuk
Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan

Dosen Pembimbing,

Mengetahui :

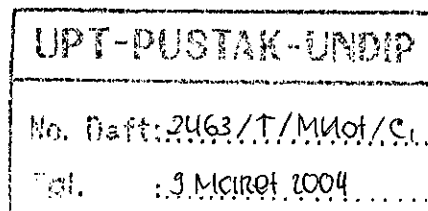
Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan,


Hj. Endang Sri Shanti, SH.MH

NIP. 130 929 452


Prof. IGN. Sugangga, SH

NIP. 130 359 063



PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

- N a m a : **Siswoyo, SH**
- N i m : **B4B.001193**
- Program/ Univ : **Program Studi Magester Kenotariatan**

Universitas Diponegoro Semarang

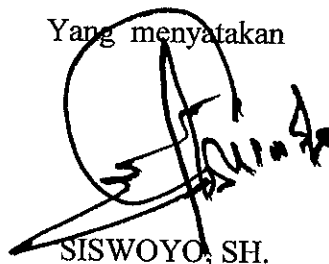
Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan didalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar pada suatu Perguruan Tinggi dan Lembaga Pendidikan lainnya.

Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum atau tidak diterbitkan, sumbernya dijelaskan dalam tulisan dan daftar pustaka.

Demikian pernyataan ini dibuat untuk dipergunakan dimana perlu.

Semarang, 29 Desember 2003

Yang menyatakan



SISWOYO, SH.

ABSTRAK

Salah satu benda berharga bagi manusia adalah tanah. Memiliki atau tidak, setiap orang menggunakan tanah selama hidupnya. Sejak nenek moyang kita hingga sekarang, masalah tanah selalu aktual untuk dibicarakan. Selain karena jumlahnya yang terbatas dan tidak bertambah, orang yang membutuhkan tanah terus bertambah. Kondisi ini menjadikan tanah mempunyai nilai yang sangat ekonomis sehingga orang berebut mendapatkannya yang akhirnya sering menimbulkan konflik, diantaranya adalah konflik tanah HGU.

Konflik tanah HGU yang terjadi di desa Bayuringin, kecamatan Singorojo, kabupaten Kendal sudah sampai di Pengadilan Negeri Kendal yaitu antara PTPN IX (Persero) sebagai penggugat, dengan Dinas Pengairan Propinsi Jawa Tengah yang memberikan ijin menggarap tanah HGU milik PTPN IX dan warga yang menggarap / menempati tanah tersebut sebagai tergugat.

Masalah tersebut akan dibahas dalam tesis ini dengan menggunakan metode pendekatan yuridis empiris yang bersifat deskriptif (*descriptive research*) dan berbentuk *preskriptif*, karena penelitian ini merumuskan masalah sesuai dengan keadaan / fakta yang ada, dan menggunakan tehnik *purposive sampling* dimana tidak semua populasi akan diteliti tetapi dipilih yang dianggap mewakili populasi secara keseluruhan. Adapun data dalam penelitian ini menggunakan data *primer dan sekunder*, dimana penelitian *data sekunder* dilakukan melalui studi kepustakaan dan *data primer* dilakukan dengan cara wawancara yang langsung dengan responden untuk mendapatkan fakta fakta yang ada.

Dari penelitian yang dilakukan dapat diungkapkan bahwa penggarapan tanah HGU milik PTPN.IX oleh sebagian warga Desa Bayuringin, diawali dengan adanya Surat Keputusan (SK) Dinas Pengairan Jawa Tengah kepada 104 warga desa Bayuringin untuk menggarap lahan di tepi sungai Kalikatul, Kaliwaringin dan Kalibobo yang menurut Dinas Pengairan Jawa Tengah menjadi kewenangannya. Namun SK tersebut memancing warga lain untuk ikut menggarap lahan meskipun tanpa ijin Dinas Pengairan maupun PTPN.IX dengan alasan karena tanah tersebut adalah milik nenek moyangnya.

Ahirnya kasus / konflik tersebut diputus oleh Pengadilan Negeri Kendal yang dimenangkan pihak penggugat yaitu PTPN.IX sebagai pemegang HGU dengan pertimbangan :1.Bahwa tanah negara yang telah diberikan HGU harus bebas dari kepentingan pihak lain. 2. Bahwa sertifikat adalah bukti pemilikan yang sah, kecuali ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya, 3. Bahwa sungai, danau dan jalan yang berada di wilayah HGU menjadi tanggung jawab pemegang HGU.

Atas putusan tersebut tergugat mengajukan banding yang sampai sekarang masih dalam proses.

ABSTRACT

One of valuable things for human is land. Whether he/she has it or not, every person use land during his/her life. Since our ancestors until now, problems of land have been always current to discuss. It is due to its limited and fixed number, besides people who need it has increased continuously. This condition makes land has economic value so that people compete to each other with an intention of occupy it which eventually often lead to conflicts, among them is conflict of HGU land.

Conflict of HGU land which has occurred in Banyuringin Village, Sub district of Singorojo, Kendal Regency has been taken to Kendal District Court, namely a conflict between PTPN IX (Persero) as the plaintiff and Central Java Province Irrigation Service which gave the license of cultivated and occupied the land as the defendants.

That problem will be discussed in this thesis by using empirical legal approach method that has a descriptive type (descriptive research) and in the form of prescriptive, because this research formulated the problem in accordance with the existing circumstances/facts, and it used purposive sampling technique in which members of population chosen were only those regarded as representative of entire population. As regards data, this research used primary and secondary data in which secondary data research done by literary study, and primary data done by direct interview with respondents in order to obtain the existing facts.

From the research done, it can be said that the cultivation of HGU land belongs to PTPN IX done by most people of Bayuringin Village was initiated by the issuance of a decree by Central Java Province Irrigation Service which gave 104 people of Bayuringin Village the right to cultivate the land on the banks of Kalikatul River, Kaliwaringin River, and Kalibobo River because Central Java Province Irrigation Service thought that it was its outhority.

Eventually, Kendal District Court reached a verdict that the case/conflict of the land was won by the plaintiff said, namely PTPN IX, as the holder of HGU, with some considerations : 1. That each of land belongs to the state has HGU status have to be free from other side`s interest, 2. That a certificate is a proof of legal property, except there is another side who can prove the reverse, 3. That river, lake, and road which are within the HGU area become the responsibility of the holder of HGU.

Based on that verdict, the defendants lodged an appeal, which has been process until now.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang selalu melimpahkan kasih dan sayangNya sehingga penulisan tesis dengan judul: **“Konflik Tanah Hak Guna Usaha (HGU) Di Era Reformasi (Studi Kasus di Desa Banyuringin Kecamatan Singorojo Kabupaten Kendal)”** dapat terselesaikan.

Tesis ini disusun dalam rangka memenuhi sebagian persyaratan untuk mencapai derajat Sarjana S-2 Magister Kenotariatan pada Universitas Diponegoro.

Dengan telah selesainya penulisan tesis ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Ir.Eko Budihardjo, MSc, selaku Rektor UNDIP Semarang .
2. Bapak Prof..Dr.Soeharyo Hadi Saputro, dr,Sp.PD(K), selaku Direktur Program Pascasarjana UNDIP Semarang.
3. Bapak. Prof. IGN. Sugangga, SH, selaku Ketua Program Studi Magester Kenotariatan UNDIP Semarang.
4. Bapak. R. Suharto, SH.MH, selaku Sekretaris Program Studi Magester Kenotariatan UNDIP Semarang
5. Ibu. Hj.Endang Sri Shanti, SH>MH, selaku Dosen Pembimbing.

6. Tim Penguji yang telah meluangkan waktu untuk menilai kelayakan proposal penelitian penulis dan bersedia menguji tesis dalam rangka meraih gelar Magester Kenotariatan di UNDIP Semarang.
7. Staf Administrasi Program Magester Kenotariatan UNDIP yang telah banyak membantu selama penulis mengikuti perkuliahan.
8. Rekan-rekan Angkatan 2001 yang telah memberi dorongan moril serta menjadi teman diskusi dalam penulisan tesis ini.
9. Ayah, Ibu, isteri dan anak-anak ku tercinta, beserta seluruh keluarga yang telah memberi dorongan dan doa restu kepada penulis selama mengikuti pendidikan dan penyusunan tesis ini.
10. Serta pihak-pihak lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Menyadari betapa dangkalnya kemampuan dan cakrawala dalam penulisan tesis ini, maka dengan segala kerendahan hati penulis mohon koreksi maupun kritik serta saran, guna menyempurnaan tesis ini.

Akhirnya penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat khususnya bagi perkembangan hukum jaminan dan ilmu hukum pada umumnya.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Semarang, 29 Desember 2003

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN	iv
ABSTRACT	v
INTISARI	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii
BAB I : PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	9
1.3. Tujuan Penelitian	10
1.4. Kegunaan Penelitian	11
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	12
2.1. Fungsi dan Tujuan Hukum	12
2.2. Sistem Hukum dan Penemuan Hukum	17
2.3. Sejarah Perkembangan Hukum Pertanahan di Indonesia	24
2.3.1. Masa Pra-Kolonial	24
2.3.2. Masa Konolial	26
2.3.2.1. Masa Pemerintahan Inggris	26
2.3.2.2. Jaman Cultuurstelsel	29

2.3.2.3. Perubahan UUD Belanda	30
2.3.2.4. Jaman Liberal	31
2.3.3. Masa Kemerdekaan	37
2.3.3.1. Jaman Orde Lama	37
2.3.3.2. Jaman Orde Baru	40
2.3.3.3. Jaman Reformasi	41
2.4. Hak Penguasaan Atas Tanah dalam Hukum Tanah Nasional	42
2.5. Hak Guna Usaha (HGU)	48
2.6. Pendaftaran Tanah	53
2.6.1. Pengeretian Pendaftaran Tanah	53
2.6.2. Sistim Pendaftaran Tanah	61
2.6.3. Sistim Publikasi Pendaftaran Tanah	64
2.7. Konflik Tanah dan Cara Penyelesaiannya	70
BAB III : METODE PENELITIAN	
3.1. Metode Pendekatan	77
3.2. Spesifikasi Penelitian	78
3.3. Lokasi Penelitian	78
3.4. Populasi, Teknik Sampling, dan Sampel	79
3.5. Teknik Pengumpulan Data	80
3.6. Teknik Analisis Data	83
BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	85
4.1. Gambaran Umum	85
4.1.1. Gambaran Umum Ketimpangan Penguasaan Tanah	

Di Indonesia	85
4.1.2. Gambaran Umum Konflik /Sengketa Agraria	
Di Indonesia	89
4.1.3. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	90
4.2. Penyebab Konflik HGU	95
4.2.1. Akar Masalah timbulnya konflik Agraria	
Secara umum	95
4.2.2. Akar masalah Konflik HGU	109
4.2.3. Akar Masalah Penyebab Konflik tanah HGU	
Desa Banyuringin Kecamatan Singorojo	
Kabupaten Kendal	117
4.3. Penyelesaian Konflik Tanah HGU	121
4.3.1 Penyelesaian Tanah HGU Secara Umum	121
4.3.1.1. Paradikma Baru Dalam Pengelolaan	
Tanah Rakyat	123
4.3.1.2. Land Reform Sebagai Upaya	
Reformasi Agraria	124
4.3.1.3. Badan Penyelesaian Sengketa Agraria	132
4.3.2. Penyelesaian Konflik Tanah HGU di Desa	
Bayuringin Kecamatan Kabupaten Kendal	136
BAB. V : PENUTUP	133
5.1. Kesimpulan	133
5.2. Saran-saran	134

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG MASALAH

Di dalam Negara Republik Indonesia, yang susunan kehidupan rakyatnya termasuk perekonomiannya, terutama 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 yang dicita-citakan (Penjelasan Umum UUPA angka I). Adil lebih dulu, baru tercapai kemakmuran dalam keadilan.

Salah satu benda berharga bagi manusia adalah tanah. Memiliki atau tidak, setiap orang menggunakan tanah selama hidupnya. Orang yang memiliki tanah sering lebih mempunyai rasa aman, terutama bila dikaitkan dengan kebutuhan tempat tinggal dan sumber untuk mencari nafkah. Selain dimiliki sebagai tempat tinggal atau sumber nafkahnya, tanah mempunyai nilai sebagai kekayaan yang harganya tidak pernah merosot kecuali bila kualitasnya menurun. Nilai tanah sebagai ruang pada umumnya hampir selalu meningkat. Tanah yang letaknya banyak diminati orang, nilainya meningkat dengan cepat. Hal ini karena persediaannya disuatu tempat tidak dapat ditambah dengan mendatangkan dari tempat yang kurang peminatnya,

bila disitu peminatnya meningkat. Dengan persediaan tetap, harga tanah akan meningkat cepat bila peminatnya bertambah.¹

Sejak nenek moyang kita hingga sekarang, masalah tanah selalu aktual untuk dibicarakan. Selain karena jumlahnya yang terbatas dan tidak bertambah, orang yang membutuhkan terus bertambah. Tanah adalah sumberdaya dasar yang mempunyai peranan sangat penting dalam kehidupan manusia. Oleh sebab itu, setelah proklamasi kemerdekaan Negara Republik Indonesia soal tanah sudah diatur dengan jelas, yakni tertuang dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang dengan gamblang disebutkan bahwa : *tanah, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara, untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

Dimasa penjajahan Belanda, telah terjadi “perkosaan” terhadap hak-hak rakyat atas tanah yang dikenal dengan pernyataan domein (*Domein Verklaring*). Hal ini sangat merugikan serta melanggar hak-hak rakyat atas tanah yang bersumber pada Hukum Adat yang tidak tertulis.²

Setelah Indonesia merdeka, ternyata tanah masih menyimpan sejumlah permasalahan yang belum terselesaikan hingga saat ini. Pada hakekatnya hukum tidak berada dalam ruang hampa tetapi mengakar pada

¹ Djoko Walijatun, *Beberapa catatan Mengenai Latar Belakang, Pokok-pokok Kebijakan dan Pelaksanaan UU No.4/1996*, Kumpulan Bahan Ajar pada Widya Iswara, tanpa tahun, uiaa: dipublikasikan, hal.44.

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djembatan, Jakarta, 1999, hal.44.

sistem politik yang berlaku. Lain kekeliruan pemerintah Orde Lama, lain pula kesalahan rejim Orde Baru. Orde Lama menjadikan politik sebagai “panglima”, maka Orde Baru menjadikan ekonomi sebagai “panglima”-nya, yang dipayungi dengan moto trilogi pembangunan : *“Pertumbuhan, Stabilitas dan Pemerataan”* dengan mengesampingkan berbagai aspek lain yang dinilai kurang mendukung. Ternyata kedua-duanya, sama-sama tidak memberikan keadilan dan kemakmuran bagi rakyat. Orde lama yang asyik “memainkan” politik menyebabkan pembangunan ekonomi bangsa terabaikan. Sementara Orde Baru yang semata-mata mengejar pembangunan ekonomi, telah menjadikan segelintir orang kaya raya, sementara sebagian besar rakyat makin bertambah miskin. Masyarakat adil dan makmur yang dirumuskan para pendiri Negara ini sebagai cita-cita perjuangan bangsa, di tangan kedua rejim itu tetap saja menjadi slogan di awang-awang.

Di bidang pertanahan, kebijakan orde baru yang lebih mengutamakan pertumbuhan ekonomi tersebut, ternyata sekali dampaknya. Untuk pertumbuhan ekonomi, diperlukan dana yang sangat besar. Yang memiliki dana tentu saja kaum kapitalis dan untuk memutar uangnya di sektor produksi, para kapitalis memerlukan tanah. Tanah-tanah tersebut dimiliki oleh rakyat. Pada titik inilah rakyat mulai merasakan akibatnya. Karena pembangunan itu mengutamakan pertumbuhan ekonomi, maka yang diutamakan adalah golongan ekonomi kuat. Rasa keadilan acapkali

diabaikan, sehingga dalam memperoleh tanah milik rakyat, dilakukan dengan segala cara yang melanggar hukum. Padahal, untuk memperoleh tanah milik rakyat, dalam hukum tanah nasional kita sebenarnya sudah diatur secara lengkap asas-asasnya, bagaimana cara untuk memperoleh tanah rakyat agar dalam pelaksanaannya sesuai dengan asas-asas dan ketentuan hukum nasional, sebenarnya sudah diatur dengan baik dan cukup lengkap dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada Di Atasnya. Namun, pada masa orde baru, Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) tidak dilaksanakan secara konsekuen, bahkan UUPA telah diinterpretasi atas dasar kepentingan rezim. Akibatnya kebijakan-kebijakan pertanahan yang terjadi adalah diijinkannya pengusuran-pengusuran tanah rakyat dengan dalih demi lancarnya pembangunan. Yang lebih menyakitkan rakyat adalah bahwa proses pengusuran tersebut diwarnai dengan tindakan kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) antara pengusaha, birokrat dan pihak asing.

Jadi bukan UUPA yang salah, tetapi pelaksanaannya yang menyimpang dari UUPA tersebut. Pada hal, sebenarnya peraturan hukumnya sudah baik, tetapi pelaksanaannya yang menyimpang.³

Dalam perolehan tanah misalnya, sudah jelas aturannya. Siapapun yang membutuhkan tanah, baik pemerintah ataupun swasta ada asasnya. Tanah itu harus diperoleh melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat mengenai penyerahan tanahnya dan imbalannya.

³ Boedi Harsono, Dalam Majalah Bulanan : *Properti*, Edisi Bulan November, 1998, hal.18.

Bagaimana kalau tanah itu digunakan untuk kepentingan umum dan pemiliknya tidak menyetujui? Ada aturannya juga, yaitu melalui pencabutan hak yang keputusannya dikeluarkan oleh Presiden. Pengambilan tanahnya tidak boleh ditolak, karena untuk kepentingan umum, tetapi imbalannya masih bisa ditolak, karena memang walaupun pencabutan hak atas tanah itu dilakukan oleh Presiden. Dengan kata lain, hak pemilik tanah untuk menentukan harga yang wajar atas tanah tersebut tidak bisa dilecehkan begitu saja.

Tidak hanya itu, masih ada persyaratan lain, yaitu dalam penyerahan tanahnya itu keadaan ekonomi dan sosial dari pemilik tanah tidak boleh mundur. Ketentuan ini jelas-jelas tercantum dalam Keppres No.53/1989 dan Keppres No.55/1993. Namun kenyataannya hal itu tidak diperhatikan oleh rejim Orde Baru, meskipun yang membuat peraturan itu ia sendiri.

Dalam rangka mengkikis habis akibat-akibat kebijakan dan praktek Orde Baru, sejak pertengahan tahun 1998 diperkenalkan istilah dan pengertian **Reformasi**, yang meliputi bidang ekonomi, politik dan hukum, termasuk di dalamnya Hukum Tanah Nasional kita. Reformasi diartikan sebagai rangkaian usaha dan kegiatan yang bertujuan untuk secara bertahap dan teratur memperbaiki keadaan di suatu bidang tertentu.”

Kebijakan agraria di masa orde baru yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang pro pada kapitalis, membawa konsekuensi

Soedi Harsono, *HUKUM AGRARIA INDONESIA Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djembatan, Jakarta, 1999, hal.2.

terpinggirnnya rakyat dari tanahnya, khususnya tanah pertanian, sehingga banyak petani tidak memiliki tanah garapan, sedangkan tanah-tanah bekas perkebunan masa Penjajahan Belanda yang dulunya diambil dari tanah rakyat, yang seharusnya di redistribusikan kepada petani setempat berdasarkan undang-undang land reform, malah dijadikan perkebunan milik pemerintah dengan diberi Hak Guna Usaha (HGU).

Dalam Pasal 28 dan 29 UUPA dan Pasal 8 PP No.40/1996 antara lain disebutkan bahwa Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh Negara, dalam jangka waktu paling lama 25 tahun (untuk perorangan) atau 35 tahun (untuk perusahaan) dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan..

Dalam ayat (2) dari Pasal 28 UUPA disebutkan, bahwa HGU diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.

Ketentuan Pasal 28 ayat (2) UUPA mendapat penegasan lebih lanjut dalam Pasal 5 PP No. 40/1996 yang menyatakan :

- (1) *Luas minimum tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha adalah lima hektar.*
 - (2) *Luas maksimum tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada perorangan adalah dua puluh lima hektar.*
 - (3) *Luas maksimum tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada badan hukum ditetapkan oleh Menteri dengan*
-

memperhatikan dari pejabat yang berwenang di bidang usaha yang bersangkutan, dengan mengingat luas yang diperlukan untuk pelaksanaan suatu satuan usaha yang paling berdayaguna di bidang yang bersangkutan. (Digaris bawah oleh penulis).

Dengan demikian tanah yang dikuasai dengan HGU dapat mencakup areal tanah yang sangat luas, dan pemberian hak atas tanah yang luas tersebut merupakan pengecualian dari ketentuan Pasal 7 dan 17 UUPA yang melarang penguasaan tanah melampaui batas.

Penguasaan tanah dengan areal yang begitu luas oleh pihak tertentu termasuk untuk perkebunan besar milik pemerintah, apalagi dari asal-usulnya tanah tersebut pada masa penjajahan diperoleh dengan cara merampas tanah milik rakyat, tentu akan melukai rasa keadilan rakyat setempat yang tidak memiliki tanah dan tetap hidup miskin. Hal ini dapat menjadi salah satu pemicu timbulnya konflik tanah HGU.

Konflik-konflik atas tanah HGU di era reformasi sekarang ini, bila dikaitkan dengan otonomi daerah yang dicanangkan melalui Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tentu sangat merugikan, karena setiap daerah berlomba-lomba menarik minat para investor untuk menanam modalnya di daerahnya, namun dengan maraknya konflik atas tanah khususnya HGU yang nota bene sangat diperlukan oleh para investor, tentu menjadi faktor penghambat. Oleh karena itu, upaya penegakan hukum di bidang pertanahan harus mendapat perhatian yang serius.

Secara garis besar, posisi kasus dari konflik tanah HGU yang hendak diangkat dalam tesis ini, dapat dikemukakan sebagai berikut :

Penggugat adalah PT. Perkebunan Nusantara (PTPN) IX yang didirikan dengan akta Nomor 42 tanggal 11 Maret 1996 yang dibuat di hadapan Harun Kamil,SH Notaris di Jakarta, dan telah disahkan oleh Menteri Kehakiman RI tanggal 8 Agustus 1996 No.C2.8337.HT.01.01 Tahun 1996, sebagai pelaksana dari Peraturan Pemerintah No.14 Tahun 1996 tanggal 14 Pebruari 1996, yang dahulu bernama atau hasil peleburan dari PTP XV, XVI dan XVIII.

Bahwa PTPN IX (Persero) memiliki 14 unit usaha devisi tanaman tahunan dan 8 unit devisi tanaman semusim yang tersebar di seluruh wilayah Jawa Tengah yang masing-masing dipimpin oleh seorang administratur.

Bahwa khusus Kebun Merbuh yang berkedudukan di Desa Banyuringin, Kecamatan Singorojo, Kabupaten Kendal merupakan perkebunan karet dan kopi yang luas areal seluruhnya lebih kurang 2.917,02 hektar dan telah dikeluarkan/diterbitkan sertifikat HGU atas nama PTPN IX (Persero).

Bahwa di atas tanah HGU tersebut terdapat aliran sungai Kalikatul, Kaliwringin dan Kalibobo.

Tergugat dalam kasus ini adalah : Tergugat I Pemerintah Daerah Cq. Dinas Pengairan, dan Tergugat II adalah 104 (seratus empat) warga masyarakat pemegang izin pemakaian tanah yang berada dalam areal HGU milik PTP IX berdasarkan Surat Keputusan Izin Pemakaian yang diberikan

oleh Tergugat I (Dinas Pengairan), dengan luas keseluruhannya mencapai 333.527 M2.

Adapun yang menjadi dasar Dinas Pengairan dalam memberikan Izin menggarap kepada warga masyarakat atas tanah yang sudah ada HGU-nya adalah, UU No : 11/1974 tentang Pengairan jo PP No : 35/1991 tentang Sungai jo PERMEN Pekerjaan Umum No. 63/PRT/1993 tentang Garis Sepadam Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah Penguasaan Sungai dan bekas sungai jo PERDA Tingkat I Jawa Tengah No.7 Tahun 1994 tentang pemakaian Tanah Pengairan, berwenang dan bertanggung jawab dalam pembinaan sungai yang mencakup Perlindungan, Pengembangan, Penggunaan dan Pengendalian Sungai, yang pada dasarnya bahwa tanah bantaran (barem) sungai yang berada dalam areal HGU adalah tetap merupakan aset Pemerintah dan berada dalam pengelolaan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah Cq. Dinas Pekerjaan Umum Pengairan Propinsi Jawa Tengah termasuk semua hak atas tanah yang melekat di atasnya.

1.2. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Mengapa timbul konflik tanah Hak Guna Usaha (HGU) di era reformasi khususnya dalam kasus yang terjadi di Dukuh Tempuran, Desa Banyuringin, Kecamatan Singorojo, Kabupaten Kendal?

2. Bagaimana mengatasi konflik tanah Hak Guna Usaha (HGU) di era reformasi khususnya dalam kasus yang terjadi di Dukuh Tempuran, Desa Banyuringin, Kecamatan Singorojo, Kabupaten Kandal dan bagaimana mencegah timbulnya konflik Hak Guna Usaha?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui akar permasalahan penyebab timbulnya konflik atas tanah HGU yang terjadi di era reformasi, khususnya dalam kasus yang terjadi di Dukuh Tempuran, Desa Banyuringin, Kecamatan Singorojo, Kabupaten Kandal, agar dapat menjadi masukan yang berguna bagi pihak yang terkait dalam penyelesaian konflik HGU, karena dengan mengetahui akar permasalahannya niscaya penyelesaian konflik yang optimal dapat terwujud.
2. Untuk mengetahui cara untuk mengatasi atau menyelesaikan konflik tanah HGU yang terjadi di era reformasi, dan khususnya konflik yang terjadi di Dukuh Tempuran, Desa Banyuringin, Kecamatan Singorojo, Kabupaten Kandal serta cara pencegahan timbulnya konflik atas HGU, agar dapat memberi kajian yang bisa dijadikan masukan dalam mengatasi dan mencegah timbulnya konflik atas tanah HGU di masa yang akan datang.

1.4. KEGUNAAN PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan dari dua sisi, yaitu :

1. Praktis, hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberi masukan atau jalan keluar bagi pejabat yang berkompeten dalam membuat atau menjalankan kebijakan di bidang pertanahan khususnya dalam hal pemberian penguasaan tanah dengan Hak Guna Usaha (HGU).
2. Teoritis, diharapkan hasil penelitian ini nantinya dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pembaharuan dan pengembangan Hukum Agraria pada umumnya dan khususnya di bidang Hukum Tanah Nasional, sesuai dengan TAP MPR-RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam..

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Fungsi dan Tujuan Hukum

Dilihat dari fungsinya, menurut Sukarton Marmosudjono,⁹ hukum dapat diartikan dalam dua hal, yaitu fungsi hukum secara statik dan fungsi hukum secara dinamik.

Dilihat dari fungsi statiknya, hukum adalah institusi yang merupakan perangkat untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Fungsi ini lebih menekankan pada peranan untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban dalam mencapai keadilan yang merupakan esensi hukum itu sendiri. Dalam kehidupan bermasyarakat, hukum diperlukan untuk mengatur tata hubungan kehidupan masyarakat, sehingga anggota-anggota masyarakat merasa terayomi dan terlindungi hak dan kewajibannya. Dalam kehidupan bernegara, hukum diperlukan untuk mengatur pembagian kekuasaan dan wewenang serta pelaksanaannya diantara berbagai lembaga kenegaraan dan alat-alat perlengkapan negara agar pengelolaan kehidupan berbangsa dan bernegara dapat terlaksana dengan tertib dan teratur. Dalam hal ini hukum berperan melakukan vitalisasi dan fungsionalisasi norma-norma dan nilai-nilai positif yang ada.

⁹ SUKARTON MARMOSUDJONO. *Penegakan Hukum di Negara Pancasila*. Pustaka Kartini. Jakarta. 1989, hal.1-5.

Dilihat dari fungsi dinamikanya, hukum merupakan perangkat bagi suatu rekayasa kemasyarakatan dengan mana perkembangan masyarakat di berbagai bidang direncanakan dan dilaksanakan. Pembangunan yang dilakukan oleh suatu bangsa baik dibidang politik, ekonomi maupun sosial, pada dasarnya merupakan bentuk rekayasa kemasyarakatan. Dalam proses pembangunan seperti itu, hukum dapat digunakan untuk ikut mendorong, mengatur dan mengarahkan pembaharuan dan perubahan sehingga dapat terselenggara dengan tertib sesuai ide/nilai hukum yang hidup dalam masyarakat yang sedang membangun. Dengan demikian, hukum kita pahami sebagai perangkat untuk menciptakan keteraturan dan ketertiban serta sebagai perangkat untuk mendinamisasikan kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan melalui pembangunan nasional secara tertib dan teratur. Dengan hukum, secara sadar kita melakukan transformasi di segala bidang kehidupan nasional yang dilaksanakan secara teratur dan tertib. Demikian hukum berperan melakukan transformasi dan kristalisasi norma-norma dan nilai-nilai yang dibutuhkan sesuai kemajuan dan perkembangan masyarakat.

Lebih lanjut Sukarton Marmosudjono mengemukakan bahwa, hukum sebagai kaedah sosial yang berlaku dalam masyarakat tidak lepas dari rangkaian system nilai yang berlaku dalam masyarakat. Dengan demikian, pada saat yang sama, hukum merupakan pencerminan dan penjabaran nilai-nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat tersebut.

Dalam konteks kita, maka sumber dari nilai yang hidup dalam masyarakat adalah Pancasila sebagai sistem nilai dasar. Adapun tujuan utama hukum itu adalah mewujudkan keadilan.

Pembangunan hukum sebagai upaya untuk mengadakan keadilan, kebenaran dan ketertiban dalam negara hukum Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, yang diarahkan untuk meningkatkan kesadaran hukum, menjamin penegakan pelayanan dan kepastian hukum serta mewujudkan tata hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional.

UUD 1945 dalam penjelasannya menegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum (*rechtstaat*).

Masyarakat yang sedang membangun pada dasarnya masih berada dalam satu tahap transisional, dari masyarakat tradisional yang melihat fungsi hukum secara statik, menuju masyarakat modern yang dinamis dan terus mengalami perubahan-perubahan dan hukum berfungsi secara dinamik pula.

Berbicara hukum, tidak dapat lepas dari esensinya yaitu keadilan (*justice*). Keadilan sering disebut sebagai keutamaan hukum. Dengan keutamaan itu, manusia hendak menciptakan keseimbangan lahir dan batin dan seluruh keberadaan dan kepribadiannya. Keadilan meminta manusia untuk berfikir secara jernih, bertindak atas dasar kebenaran serta pertimbangan hati nurani dan keyakinan. Oleh karena itu keadilan juga

meminta manusia untuk mampu mengatasi hambatan-hambatan yang menghalangi terwujudnya keadilan dalam kehidupan bersama.

Perkembangan pemikiran hukum dan keadilan dari masyarakat akan tampak dipermukaan sebagai kesadaran hukum masyarakat itu, yang kalau diperinci potensi yang terkandung didalamnya, akan terurai sebagai berikut :

- a. Persepsi, pengenalan, pengetahuan, ingatan dan pengertian tentang hukum, termasuk konsekuensi-konsekuensinya;
- b. Harapan, kepercayaan, bahwa hukum dapat memberikan kegunaan serta perlindungan dan jaminan kepastian dan keadilan hukum;
- c. Adanya kebutuhan terhadap hukum sehingga timbul kesediaan untuk mentaati dan menghormatinya;
- d. Adanya penghargaan terhadap hukum yang menimbulkan perasaan segan dan rasa takut untuk melanggar hukum terlepas dari konsekuensi sanksi yang melekat padanya;
- e. Orientasi, perhatian, kesanggupan, kemauan baik, sikap, kesediaan dan keberanian (kalau perlu) untuk mentaati hukum karena meyakinkan bahwa kebenaran, keadilan dan kepastian hukum adalah bagian hati nurani yang menuju terselenggaranya kepentingan umum.

Peranan hukum yang penting disini adalah mampu mempengaruhi tingkat kepastian dalam hubungan baik antar manusia dengan manusia lainnya maupun antara manusia dengan penguasa atau Negara. Hukum tidak lepas dari kehidupan manusia, Maka untuk membicarakan hukum kita tidak

dapat lepas membicarakannya dari kehidupan manusia. Yaitu manusia yang hidup bermasyarakat.

Apabila masyarakat telah mulai memperhatikan suatu kebutuhan tertentu, maka iapun berusaha agar dalam masyarakat dapat diciptakan suatu sarana untuk memenuhinya. Dari sinilah mulai dilahirkan suatu institusi tertentu. Jadi institusi itu pada hakekatnya merupakan alat perlengkapan masyarakat untuk menjamin agar ketentuan-ketentuan dalam masyarakat dapat terpenuhi secara seksama. Keseksamaan disini pada pokoknya mengandung makna keteraturan.⁶

Pembentukan undang-undang merupakan proses sosial dan proses politik yang sangat penting artinya dan mempunyai pengaruh yang luas, oleh karena itu undang-undang berfungsi untuk memberi bentuk, mengatur atau mengendalikan masyarakat dan oleh penguasa digunakan untuk mencapai dan mewujudkan tujuan-tujuan sesuai yang dicita-citakan. Undang-undang/hukum bukan merupakan tujuan, melainkan sebagai sarana untuk mewujudkan apa yang dicita-citakan.⁷

Dengan mengetahui masyarakat yang bagaimana yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia, maka dapat ditentukan “sistem hukum” yang bagaimana yang dapat mewujudkan masyarakat yang dicita-citakan tersebut.⁸

⁶ Satipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Citra Aditva Bakti. Bandung. 1991. hal. ...

⁷ Nyoman Serikat Purta jaya, *Politik Hukum*, Badan Penyediaan bahan Kuliah Program Magister Kenotariatan UNDIP Semarang, 2001, hal.1

⁸ *Ibid.*, hal. 2

2.2. Sistem Hukum dan Penemuan Hukum

Menurut Sudikno Mertokusumo, sistem merupakan suatu kesatuan utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain. Dengan perkataan lain sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut. Kesatuan tersebut diterapkan terhadap kompleks unsur-unsur yuridis seperti peraturan hukum, asas hukum dan pengertian hukum.⁹

Tegasnya, sistem hukum itu bukan sekedar kumpulan peraturan hukum tetapi masing-masing peraturan hukum itu satu sama lain saling berkaitan dan tidak boleh terjadi konflik atau kontradiksi didalamnya. Jika terjadi kontradiksi, tidak dibiarkan berlarut-larut tetapi akan diselesaikan oleh dan di dalam sistem itu sendiri.

Adapun ciri-ciri sistem hukum menurut Sudikno Mertokusumo, adalah :

- a. Di dalam hukum itu sendiri terdapat sistem (sub-sistem) atau bagian-bagian yang masing-masing terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai hubungan khusus/tatanan.

Misalnya, berdasarkan tolok ukur atau kriteria tertentu dikenal pembagian atau klasifikasi : Hukum Nasional dan Hukum

⁹ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.* hal. 102.

Internasional. Hukum Publik dan Hukum Privat, Hukum Materiil dan Hukum Formiil, Hukum Tertulis dan Hukum Tidak Tertulis.

- b. Bersifat konsisten, ajeg, berkesinambungan dan mempunyai kontinuitas. Maksudnya sistem itu selalu mengatasi konflik secara ajeg. Misalnya antara undang-undang dengan undang-undang, yaitu undang-undang yang lama dengan undang-undang yang baru diselesaikan dengan asas : *Lex priori derogat legi apriori*.
- c. Sistem hukum bersifat lengkap. Ketidak lengkapan/kekurangan-kekurangan di dalam sistem itu akan dilengkapi oleh sistem itu sendiri melalui penafsiran-penafsiran. Sistem itu lengkap tetapi peraturan perundang-undangannya tidak mungkin lengkap. Jadi sistem itu melengkapi ketidaklengkapan dari undang-undang tadi.

Suatu sistem hukum pada dasarnya harus mempunyai karakteristik dari suatu sistem yaitu :

- Berorientasi pada tujuan yang sama (*purposive behavior*);
- Pendekatan yang bersifat menyeluruh yang jauh dari sifat pragmentaris (*wholism*);
- Selalu berinteraksi dengan sistem yang lebih besar (*openness*);
- Operasional bagian-bagiannya akan menciptakan nilai tertentu (*value transformation*);
- Keterkaitan dan kecocokan antar sub-sistem (*interrelatedness*); dan

- Adanya mekanisme kontrol dalam rangka pengendalian secara terpadu (*control mechanism*).¹⁰

Fuller, sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo,¹¹ menawarkan delapan prinsip agar kita dapat berbicara mengenai adanya sistem hukum, kedelapan prinsip tersebut dinamakan "*Principles of legality*", yaitu :

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan. Yang dimaksud disini adalah bahwa ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat ad hoc;
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan;
3. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bias dipakai untuk pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan secara berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang;
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang saling bertentangan satu sama lain;
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;

¹⁰ Muladi, *Suatu Analisis Tentang Peranan Formal Kekuasaan Kehakiman Termasuk Permasalahan Peradilan Terpadu*, Semarang, 2001, Tanpa Penerbit, hal.3, dikutip oleh Invom: Serikat Putra Jaya, *Op.Cit.* hal.2.

¹¹ Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, hal. 92.

7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering merubah-rubah peraturan, sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi;
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Selanjutnya Fuller mengatakan, bahwa ke-delapan asas yang diajukan itu sebetulnya lebih dari sekedar persyaratan bagi adanya suatu sistem hukum, melainkan memberikan pengkualifikasian terhadap sistem hukum, sebagai sistem yang mengandung suatu moralitas tertentu. Kegagalan untuk menciptakan sistem yang demikian itu tidak hanya melahirkan sistem hukum yang jelek, melainkan sesuatu yang tidak bisa disebut sebagai sistem hukum sama sekali.¹²

Dan harus disadari bahwa sebagai suatu sistem, sistem hukum dipengaruhi oleh sistem yang lebih luas yang disebut “super system” yaitu sistem sosial (*social system*) dimana sistem hukum itu dibangun. Sistem sosial ini dapat berupa sistem sosial budaya, sistem politik, sistem ekonomi, sistem ilmu pengetahuan dan teknologi dan lain-lain. Ini berarti suatu sistem harus dibangun dari berbagai bahan yang terdapat dimana sistem hukum itu dibangun, dengan memperhatikan kecenderungan-kecenderungan internasional.¹³

¹² Nyoman Serikat Putra Jaya, *Op.Cit.*, hal.93.

¹³ *Ibid.*, hal.3-4.

Hukum merupakan suatu sistem yang tersusun atas sejumlah bagian yang masing-masing juga merupakan bagian dari sistem yang disebut sub-sistem, tetapi bersama-sama mewujudkan suatu kesatuan yang utuh. Jika ambil contoh sistem hukum Indonesia, maka dalam sistem hukum positif Indonesia terdapat sistem hukum Perdata, sistem Hukum Pidana, sistem Hukum Tata Negara, sistem Hukum Tanah dan seterusnya.

Sudikno Mertokusumo mengemukakan, bahwa undang-undang sebagaimana kaedah hukum pada umumnya adalah untuk melindungi kepentingan manusia. Oleh karena itu harus dilaksanakan atau ditegakkan. Untuk dapat melaksanakannya undang-undang harus diketahui orang. Agar dapat memenuhi asas "*setiap orang dianggap tahu akan undang-undang*" maka undang-undang harus disebar luaskan dan harus pula jelas. Kejelasan undang-undang ini sangat penting. Oleh karena itu setiap undang-undang selalu dilengkapi dengan penjelasan yang dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara. Sekalipun namanya serta maksudnya sebagai penjelasan, namun seringkali terjadi bahwa penjelasan itu tidak juga memberi kejelasan, oleh karena diterangkan "*cukup jelas*" pada hal teks undang-undang tidak jelas dan masih memerlukan penjelasan.

Kalaupun undang-undang itu jelas, tidak mungkin undang-undang itu lengkap dan tuntas. Tidak mungkin undang-undang itu mengatur segala kegiatan kehidupan manusia secara lengkap dan tuntas, karena kegiatan kehidupan manusia itu tidak terbilang banyaknya. Disamping itu undang-undang adalah hasil karya manusia yang sangat terbatas kemampuannya.

Lebih lanjut Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa, ketentuan undang-undang tidak dapat diterapkan begitu saja secara langsung pada peristiwanya. Untuk dapat menerapkan ketentuan undang-undang yang berlaku umum dan abstrak sifatnya itu pada peristiwa yang konkrit dan khusus sifatnya, ketentuan undang-undang itu harus diberi arti, dijelaskan atau ditafsirkan dan diarahkan atau disesuaikan dengan peristiwanya untuk kemudian baru diterapkan pada peristiwanya. Peristiwa hukumnya harus dicari lebih dulu dari peristiwa konkritnya, kemudian undang-undangnya ditafsirkan untuk dapat diterapkan.¹⁴

Boleh dikatakan bahwa setiap ketentuan undang-undang perlu dijelaskan, perlu ditafsirkan lebih dulu untuk dapat diterapkan pada peristiwa konkrit. Interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaedah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang.¹⁵

Yang memerlukan penafsiran ialah terutama perjanjian dan undang-undang. Baik undang-undang atau perjanjian memerlukan penafsiran atau penjelasan karena seringkali tidak jelas atau tidak lengkap.¹⁶

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.* hal.149.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 149-150.

¹⁶ *Ibid.*, hal.151.

Dalam literatur lazimnya dijumpai beberapa metode penafsiran, antara lain adalah¹⁷ :

a. *Interpretasi menurut bahasa.*

Bahasa merupakan sarana yang penting bagi hukum. Oleh karena itu hukum terikat pada bahasa. Titik tolak penafsiran di sini adalah bahasa sehari-hari. Disini arti atau makna ketentuan undang-undang dijelaskan menurut bahasa sehari-hari yang umum.

b. *Interpretasi teleologis atau sosiologis.*

Yaitu apabila makna undang-undang itu ditetapkan berdasarkan tujuan kemasyarakatan. Dengan interpretasi teleologis ini undang-undang yang masih berlaku tetapi sudah usang atau sudah tidak sesuai lagi, diterapkan terhadap peristiwa, hubungan, kebutuhan dan kepentingan masa kini, tidak peduli apakah hal ini semuanya pada waktu diundangkan undang-undang tersebut dikenal atau tidak. Ketentuan undang-undang yang sudah tidak sesuai lagi dilihat sebagai alat untuk memecahkan atau menyelesaikan sengketa dalam kehidupan bersama waktu sekarang.

c. *Interpretasi sistematis.*

Setiap undang-undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan

¹⁷ *Ibid.*, hal. 151-153.

menghubungkannya dengan undang-undang lain disebut interpretasi sistematis atau logis.

2.3. Sejarah Perkembangan Hukum Pertanahan Di Indonesia

Sejarah adalah kuburan, begitu kata Vilfredo Pareto, seorang insinyur yang sekaligus seorang ekonom dan juga sosiolog. Namun tanpa sejarah kita tidak akan pernah ada. Dari sejarah kita belajar melihat kesalahan, dan dari situ kita berusaha memperbaiki langka kita di masa depan. Demikianlah, dalam masalah agraria pun kita perlu belajar dari sejarah.¹⁸

Berikut ini adalah uraian singkat tentang tonggak-tonggak perjalanan kebijaksanaan agraria di Indonesia sejak masa pra-kolonial hingga era reformasi sekarang ini.¹⁹

2.3.1. Pada Masa Pra-Kolonial

Pola pembagian wilayah yang menonjol pada masa awal kerajaan di Jawa adalah berupa pembagian tanah ke dalam beragam penguasaan atau pengawasan, yang diberikan ke tangan pejabat-pejabat yang ditunjuk oleh raja atau yang berwenang di istana.

Pada masa itu konsep “pemilikan” menurut konsep Barat (“*property*”, “*eigendom*”) tidak di kenal, bahkan juga bagi penguasa.

¹⁸ Gunawan Wiradi, “*Kebijaksanaan Agraria/Pertanahan Yang Berorientasi Kerakyatan dan Berkeadilan*”, dalam “*Reformasi Pertanahan*”, CV.Mandar Naju, Bandung, 2002, hal.162.

¹⁹ Sub bab ini, untuk sebagian merupakan saduran dari Makalah Gunawan Wiradi, “*Tonggak-Tonggak Perjalanan Kebijakan Agraria di Indonesia*”, dalam “*Prinsip-prinsip Refoema Agraria*”, Penyunting Tim Lopera, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hal. 3 – 19.

Karena itu tanah-tanah tersebut bukannya “dimiliki” oleh pejabat-pejabat atau penguasa, melainkan para penguasa itu dalam artian politik mempunyai hak yurisdiksi atas tanah-tanah dalam wilayahnya yang dengan kekuasaan dan pengaruhnya dapat mereka pertahankan, dan secara teoritis juga mempunyai hak juga untuk menguasai, menggunakan, ataupun menjual hasil-hasil buminya sesuai dengan adat yang berlaku. Kemudian ada juga tanah-tanah yang diperuntukkan bagi kepentingan keagamaan. Baru sisanya diperkirakan merupakan wilayah pedesaan. Jadi organisasi penguasaan tanah secara internal pada masa kerajaan Majapahit tidak begitu jelas.

Pada masa akhir kerajaan Mataram penguasaan tanah oleh para pejabat terutama dibagi atas dasar sistem appanage yaitu suatu bentuk penguasaan dimana penggunaan atas tanah itu dihadiahkan kepada para pejabat dengan syarat kewajiban membayar upeti kepada penguasa pusat, dalam bentuk sebagian hasil bumi yang dikumpulkan dari para petani.

Ketika Belanda (VOC) datang di Indonesia dan terutama sejak tahun 1677 ketika Mataram menjadi daerah protektorat VOC, maka sejak itu peranan pejabat-pejabat daerah sedikit-demi sedikit menjadi berubah. Pada masa pertengahan abad-18, ketika VOC memperoleh kekuasaan monopoli perdagangan, belanda berfungsi sebagai perantara antara berbagai pejabat daerah dengan raja, karena para penguasa daerah itulah yang menjamin penyerahan hasil bumi dari rakyat. Dengan menarik para

penguasa daerah ke dalam pengaruhnya maka pada hakekatnya Belanda berhasil membuat agar penyerahan hasil bumi dilakukan langsung kepada VOC dan dengan demikian mengkonsolidasikan kekuasaannya. Namun pada awal abad ke-19 VOC bangkrut dan penguasaannya digantikan oleh pemerintah Kerajaan Belanda. Gubernur jenderal Daendels memprakarsai perubahan-perubahan administrasi untuk menciptakan kekuasaan politik yang lebih sistematis. Tetapi sejauh itu masalah penguasaan tanah secara formal belum memperoleh perhatian sepenuhnya. Barulah ketika pemerintahan Inggris menggantikannya (1811 – 1816) saat Raffles memperkenalkan teorinya yang terkenal itu, yaitu teori domein, masalah keagrarian memperoleh perhatian yang sebenarnya. Zaman Raffles inilah yang dapat dianggap sebagai “tonggak sejatah” yang pertama dalam soal keagrariaan di Indonesia.

2.3.2. Pada Masa Kononial

2.3.2.1. Masa Pemerintahan Inggris (1811 – 1816)

Untuk memberi landasan hukum guna mempertanggung jawabkan pungutan yang dilakukannya pada waktu menjabat Lieutenant Governor di Jawa pada masa Pemerintahan Sisipan Inggris (1811-1816), Thomas Stamford Raffles mengemukakan suatu teori, yang dikenal sebagai *Teori Domein Raffles*.²⁰

²⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, ... Op.Cit.*, hal. 49.

Tujuan Raffles dengan “teori domein”nya yaitu ingin menerapkan sistem penarikan pajak bumi seperti apa yang dipergunakan Inggris di India. Di India, pemerintah kolonial Inggris menarik pajak bumi melalui sistem pengelolaan agraria yang sebenarnya merupakan warisan dari sistem pemerintah Kekaisaran “Mughul”, atau Monggal (1526 – 1707).

Menghadapi situasi yang berbeda di Indonesia, sebagai seorang Gubernur Jenderal yang berbakat akademis, Raffles agaknya menginginkan agar langkah politiknya memperoleh pembenaran (*justification*) baik secara hukum maupun secara ilmiah. Maka pada tahun 1811, dibentuklah sebuah Panitia Penyelidikan yang diketuai oleh Mackenzie (*Komisi Makenzie*) dengan tugas “melakukan penyelidikan statistik mengenai keadaan agraria”. Berdasarkan hhasil penyelidikan yang inilah Raffles menarik kesimpulan bahwa “*semua tanah adalah milik raja atau pemerintah*”. Inilah yang dikenal sebagai “*teori domein*” dari Raffles.

Berhubung kekuasaan telah beralih kepada Pemerintah Inggris, maka sebagai akibat hukumnya pemilikan atas tanah-tanah tersebut dengan sendirinya beralih pula kepada Raja Inggris. Demikianlah maka tanah-tanah yang dikuasai dan digunakan oleh rakyat itu bukan miliknya, melainkan milik Raja Inggris. Oleh karena itu mereka wajib memberikan sesuatu (*land*

rent) kepada Raja Inggris, sebagaimana sebelumnya kepada Raja mereka sendiri. Landrent tersebut tidak langsung dibebankan pada para petani masing-masing, tetapi pada Desa. Para Kepala Desa diberi kekuasaan untuk menetapkan jumlah sewa yang wajib dibayarkan oleh setiap petani.²¹

Kepada Desa juga diberi kekuasaan penuh untuk mengadakan perubahan pada pemilikan tanah oleh para petani, jika hal itu diperlukan guna memperlancar pemasukan landrent. Dapat dikurangi luas tanahnya atau dicabut penguasaannya jika petani yang bersangkutan tidak mau atau tidak mampu membayar landrent yang ditetapkan baginya. Tanah tersebut akan diberikan kepada petani lain yang sanggup memenuhinya. Kekuasaan para Kepala Desa menjadi sedemikian besarnya, hingga pada hakekatnya menjungkir balikkan hukum yang mengatur pemilikan tanah rakyat. Seharusnya luas tanahlah yang menentukan besarnya sewa yang wajib dibayar. Tetapi dalam praktek pemungutan *landrent* itu justru berlaku sebaliknya. Besarnya sewa yang sanggup dibayarlah yang menentukan luasnya tanah yang boleh dikuasai.²²

²¹ *Ibid.*, hal.48-49.

²² *Ibid.*, hal.50.

Dengan pandangan ini, maka dibuatlah sistem penarikan pajak bumi (yang terkenal dengan istilah Belanda, "*landrente*"), yaitu setiap petani diwajibkan membayar pajak sebesar $\frac{2}{5}$ (dua perlima) dari hasil tanahnya garapannya. Teori Raffles ini ternyata mempengaruhi kebijakan agraria selama sebagian besar abad ke-19.

2.3.2.2. Jaman "*Cultuurstelsel*" (1830)

Setelah empat belas tahun sejak kekuasaan kembali ke tangan Belanda, maka pada tahun 1830 Gubernur Jenderal Van den Bosch melaksanakan apa yang disebut *cultuurstelsel*, atau sistem "tanam pakas", dengan tujuan untuk menolong negeri Belanda yang keadaan keuangannya dalam keadaan buruk. Dasarnya tiada lain adalah teori Raffles, yaitu bahwa tanah adalah milik Pemerintah.

Para Kepala Desa dianggap menyewa kepada Pemerintah, dan selanjutnya Kepala Desa meminjamkan kepada petani. Atas dasar ini, maka isi pokok *Cultuurstelsel* adalah bahwa pemilik tanah tidak usah lagi membayar *landrente* ($\frac{2}{5}$ dari hasil), tetapi $\frac{1}{5}$ (seperlima) dari tanahnya harus ditanami dengan tanaman tertentu yang dikehendaki oleh pemerintah, seperti nila, kopi, tembakau, teh, tebu, dan sebagainya, kemudian harus diserahkan kepada pemerintah (untuk diekspor ke Eropa). Hasil politik "Tanam Paksa" ini ternyata demikian melimpahnya bagi

pemerintah Belanda, sehingga menimbulkan iri hati bagi kaum pemilik modal swasta. Inilah awal dari suatu peristiwa yang merupakan tonggak sejarah berikutnya.

2.3.2.3. Perubahan Undang-Undang Dasar Belanda (1948)

Oleh karena ingin turut menikmati uang hasil komoditi ekspor, maka kaum liberal pemilik modal menentang *cultuurstelsel*. Wakil-wakil mereka dalam parlemen (Belanda) menuntut agar bisa turut campur dalam urusan tanah jajahan. Yang sampai saat ini hanya dipegang oleh Raja dan Menteri Tanah Jajahan. Terjadilah pergolakan antara mereka dengan golongan konservatif pendukung *cultuurstelsel*. Kemenangan pertama dipetik oleh golongan liberal pada tahun 1848 dan akhirnya Undang-Undang Dasar Belanda dirubah yaitu dengan adanya ketentuan di dalamnya yang menyebutkan bahwa pemerintahan di tanah jajahan harus di atur dengan undang-undang. Undang-undang yang dimaksud ternyata baru selesai pada tahun 1854, yaitu dengan keluarnya *Regerings Reglement (RR) 1854*. Salah satu ayat dari Pasal 62 RR ini menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal *boleh menyewakan tanah* dengan ketentuan-ketentuan yang akan ditetapkan dengan ordonansi.

Tujuan utama gerakan kaum liberal ini di bidang agraria adalah adalah : (1) agar pemerintah memberikan pengakuan terhadap penguasaan tanah oleh pribumi sebagai hak milik

mutlak (*eigendom*), untuk memungkinkan penjualan dan penyewaan. Sebab, tanah-tanah di bawah hak komunal ataupun kekuasaan adat, tidak dapat dijual atau disewakan ke luar, dan (2) agar dengan asas domein itu, pemerintah memberikan kesempatan kepada swasta untuk dapat menyewakan tanah jangka panjang dengan murah (yaitu : hak *erfpacht*).

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pada tahun 1965 Menteri Jajahan Frans van de Putte, seorang liberal, mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) yang isinya antara lain adalah bahwa Gubernur Jenderal akan memberikan hak *erfpacht* selama 99 tahun; hak milik pribumi diakui sebagai hak milik mutlak (*eigendom*); dan tanah komunal dijadikan hak milik perorangan (*eigendom*). Ternyata RUU ini ditolak oleh Parlemen karena ditentang keras oleh sesama golongan liberal sendiri dengan tokoh utamanya Thorbecke. Dan Menteri Van de Putte jatuh. Demikianlah sampai saat itu tujuan golongan swasta Belanda untuk menanam modalnya di bidang pertanian di Indonesia, belum tercapai.

2.3.2.4. Jaman Liberal (1870)

Menteri Van de Putte jatuh karena dianggap terlalu tergesa-gesa memberikan hak *eigendom* kepada pribumi. Sedangkan seluk-beluk agraria di Indonesia belum diketahui benar-benar. Karena itu maka pada tahun 1867/1868, pemerintah jajahan lalu

mengadakan suatu penelitian tentang hak-hak penduduk Jawa atas tanah, yang dilakukan di 808 desa di seluruh Jawa. Laporan penelitian ini terbit dalam tiga jilid pada tahun 1876, 1880, dan 1896, dengan judul : *Eindresume van het Onderzoek naar de Rechten van den Inlander op de Grond* (biasa disingkat : *Eindresume*).

Namun ternyata, pemerintah Belanda tidak sabar menunggu hasil penelitian tersebut. Pada tahun 1870, enam tahun sebelum jilid pertama dari laporan itu terbit, Menteri Jajahan *de Waal* mengajukan RUU yang akhirnya diterima oleh parlemen. Isinya terdiri dari 5 ayat. Kelima ayat ini kemudian ditambah kepada 3 ayat dari pasal 62 RR tersebut di muka, sehingga menjadi 8 ayat, dimana satu diantaranya menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal akan memberikan hak *erfpacht* selama 75 tahun (jadi bukan 99 tahun seperti RUU Van de Putte yang telah ditolak itu).

Pasal 62 RR dengan delapan ayat ini kemudian “menjadi”, atau dijadikan pasal 51 dari *Indische Staatsregeling (IS)*. Inilah yang disebut dengan Agrarische Wet 1870, yang diundangkan dalam Staatsblad No.55 - 1870. Ketentuan-ketentuan di dalam pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu keputusan penting ialah apa yang dikenal dengan *Agrarisch Besluit* yang diundangkan dalam Staatsblaad No.118 – 1870. Pasal 1 dari Agrarisch Besluit inilah yang memuat suatu

pernyataan penting yang telah cukup dikenal yaitu *Domein Verklaring*, yang menyatakan bahwa : “... semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik-mutlak (*eigendom*), adalah *domein negara*”. (*Domein negara* artinya, milik mutlak negara).

Maksud pernyataan tersebut adalah untuk menegaskan, agar tidak ada keraguan, bahwa satu-satunya penguasa yang berwenang memberikan tanah-tanah kepada pihak lain, adalah Pemerintah. Dalam praktek pelaksanaan perundang-undangan pertanahan, *Domein Verklaring* berfungsi :

- a. sebagai *landasan hukum* bagi Pemerintah yang mewakili Negara sebagai pemilik tanah, untuk memberikan tanah-tanah dengan hak-hak barat yang diatur dalam KUHPerdara, seperti hak *erfpacht*, hak postal dan lain-lain. Dalam rangka *Domein Verklaring*, pemberian tanah dengan hak *eigendom* dilakukan dengan cara pemindahan hak milik Negara kepada penerima tanah.
- b. Di bidang *Pembuktian Pemilikan*. Dalam Pasal 519 dan 520 KUHPerdara ada ketentuan yang menyatakan, bahwa setiap bidang tanah selalu ada yang memiliki. Kalau tidak dimiliki oleh perorangan atau badan hukum, maka Negaralah yang memilikinya. Dan pada waktu itu ada anggapan, bahwa hanya

eigenaar atau pemilik tanahlah yang berwenang memberikan hak erfpacht, hak postal dan lain-lainnya.²³

Dengan demikian tahun 1870 merupakan tonggak yang sangat penting dalam sejarah agraria di Indonesia. Karena sejak itu maka berduyun-duyunlah modal swasta Eropa mencengkram bumi Indonesia. Muncullah perkebunan-perkebunan swasta besar di Sumatra dan juga di Jawa, dengan segala akibatnya. Dalam berbagai literature, masa antara 1870 – 1900 disebut *jaman liberal*. Para pendukung kebijaksanaan liberalisme ini mengharapkan bahwa dengan pembebasan kegiatan ekonomi itu akan terjadi transformasi ke arah ekonomi modern. Pengelolaan administrasi secara modern perkebunan-perkebunan besar diharapkan dapat ditiru oleh para petani dalam mengelola usaha taninya. Namun hal itu tidak terwujud. Bahkan terjadi hal yang sebaliknya. Rakyat pedesaan yang semula petani, justru berubah menjadi buruh (perkebunan). Mengomentari hal ini Prof. Van Gelderen menulis : “*perkembangan perusahaan asing telah menjadikan rakyat pribumi suatu bangsa buruh, dengan demikian Hindia Belanda (yaitu Indonesia) menjadi buruh diantara bangsa-bangsa*”.

Tujuan Undang-Undang Agraria 1870 untuk memberikan kesempatan luas bagi modal swasta asing memang berhasil

²³ *Ibid*, hal.43.

gemilang. Tujuan lainnya, yaitu melindungi dan memperkuat hak tanah bagi bangsa Indonesia asli ternyata jauh dari harapan. Apalagi ditambah dengan sikap para raja atau sultan baik di Jawa maupun di luar Jawa yang tergiur untuk memberikan konsesi kepada para pengusaha swasta asing. Hal ini diungkapkan, antara lain oleh Bool yang menyatakan bahwa : *“keseluruhan sistem itu ... adalah hasil kelalaiannya para Sultan pada waktu pertama kali memberikan konsesi; mereka tidak berusaha menjamin persediaan tanah untuk rakyatnya, tetapi memberikan dengan begitu saja tanah-tanah yang luasnya tak terbatas.”*

Berbagai kecaman itu akhirnya memuncak dalam bentuk apa yang dikenal sebagai “gugatan van Kol”. Sebagai seorang anggota Parlemen Belanda, yang pernah bekerja selama 16 tahun di Jawa sebagai insinyur (1876-1892), van Kol menjawab “Sabda Raja” Pada tahun 1902 dengan menyatakan, *“Pemerasan kekayaan di Jawa itulah, dulu oleh pemerintah kemudian oleh kaum modal swasta, menyebabkan daerah itu kurus-miskin ... semua itu adalah kesalahan pemerintah Belanda. Namun, Tuan-tuan Wakil Rakyat, kesalahan itu adalah juga kesalahan Tuan-tuan sekalian!”*.

Semua kecaman itu akhirnya membawa pemerintah kolonial untuk membentuk sebuah Panitia Penyelidik Kemiskinan (*Mindere Welvaart Commissie*) pada tahun 1902.

Namun, laporan lengkap penelitian itu (*Mindere Welvaart Onderzoek – MWO*) ternyata baru selesai tahun 1920. Semantara itu “rasa penyesalan” pemerintah Belanda akhirnya tercermin dalam bentuk kebijaksanaan baru yang terkenal dengan istilah “*Politik Etis*” dengan tokohnya C.Th. van Deventer. Mulai awal abad ke-20 itu pemerintah berusaha memperbaiki keadaan melalui enam bidang, yaitu Irigasi, reboisasi, transmigrasi, sistem perkreditan, pendidikan dan kesehatan masyarakat. Walaupun di sana-sini usaha tersebut memang dirasakan hasilnya, namun kebijaksanaan itu secara fundamental tidak berhasil mentransformasikan masyarakat pedesaan.

Dalam tafsiran Pemerintah Hindia Belanda tanah-tanah yang dipunyai rakyat dengan hak milik adat, demikian juga tanah-tanah ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat adalah tanah domein Negara. Hak milik adat sebagai hak yang paling kuat dalam Hukum Tanah Adat tidak disamakan dengan hak milik dalam KUHPerdara yang disebut hak eigendom. Oleh karenanya tidak diakui sebagai hak milik atas tanah. Semula hanya dinggap sebagai hak memakai atas tanah domein Negara dan dalam perundang-undangan disebut *erftelijk individueel gebruiksrecht* (hak memakai individu yang turun-temurun). Kemudia pemilik dianggap mempunyai kedudukan menguasai (*bezitter*) tanah domein Negara dan dalam perundang-undangan

disebut *Inlands bezitrecht*. Tetapi bagaimanapun adanya “hubungan hukum dengan tanah yang bersangkutan diakui”. Dan sebagaimana telah diketahui juga dilindungi oleh Agrarische Wet dan diperhatikan dalam Pasal 1 Agrarisch Besluit.”²⁴

Demikianlah sekilas gambaran masa lampau sebelum Indonesia merdeka.

2.3.3. Masa Kemerdekaan

2.3.3.1. Jaman Orde lama

Pada tanggal 17 Agustus 1945 Soekarno-Hatta memproklamasikan kemerdekaan Negara Republik Indonesia. Mengingat pada saat itu Badan-badan Kenegaraan dan peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk mengatur pemerintahan Negara Republik Indonesia yang baru lahir sebagaimana layaknya suatu negara yang merdeka belum ada, maka untuk menghindari kekosongan hukum, berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 dinyatakan bahwa :

...sua badan Negara dan Peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini “

Berdasarkan ketentuan Aturan Peralihan UUD 1945, maka salah satu peninggalan pemerintah Kolonial Belanda terhadap Bangsa Indonesia adalah keanekaragaman hukum yang berlaku, memecah belah rakyat Indonesia menjadi golongan-golongan yang tiap golongan diperlakukan

²⁴ *Ibid.*, hal.45-46.

hukum-hukum yang berbeda-beda pula, khususnya dalam lapangan hukum sipil (Perdata dan Dagang).²⁵

Sebagaimana halnya hukum perdata, hukum tanah pun berstruktur ganda atau dualistik, yaitu dengan berlakunya bersamaan perangkat peraturan-peraturan Hukum Tanah Adat, yang bersumber pada Hukum Adat yang tidak tertulis dan Hukum Tanah Barat, yang pokok-pokok ketentuannya terdapat dalam Buku II KUHPerdata, yang merupakan hukum tertulis.²⁶

Dualisme hukum yang mengatur bidang pertanahan dinilai sebagai tidak sesuai dengan cita-cita kesatuan dan persatuan bangsa. Demikian Penjelasan Umum angka I/1 dan III/1 UUPA.

Para pendiri Republik Indonesia dari awal telah menyadari bahwa (sesuai dengan hasil belajar dari berbagai negara maju), , suatu program pembangunan, terutama yang memihak rakyat banyak, perlu dilandasi dahulu dengan “penataan kembali masalah pertanahan”, sebelum jauh menjangkau industrialisasi. Itulah sebabnya, walaupun umur Republik Indonesia masih sangat muda (*ibarat “balita”*), toh pada tahun 1948 sudah mulai dibentuk “Panitia Agraria”, untuk memikirkan secara serius masalah pertanahan. Mulai Panitia Yogya (1948), Panitia Jakarta (1951), panitia Soewahjo (1956), rancangan Soenario (1958), dan akhirnya rancangan Sadjarwo (1960).

²⁵ IGN. Sugangga, *Hukum Waris Adat*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hal.1.

²⁶ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hal.51.

J.Satrio mengemukakan, undang-undang (baca : UUPA) tidak jatuh dengan sendirinya dari langit, tetapi selalu merupakan kelanjutan ataupun reaksi atas ketentuan yang berlaku sebelumnya atau reaksi atas keadaan yang ada saat itu. Oleh karena itu siapa hendak mengerti apa yang ada saat ini, perlu menengok kepada masa lalu.²⁷ Barang siapa tidak menengok ke belakang, tidak dapat melihat kedepan.²⁸

Setelah 15 tahun Indonesia merdeka, maka pada tanggal 24 September 1960 lahirlah Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang UUPA. Lahirnya UUPA bukan merupakan proses yang pendek! Ia dilatarbelakangi oleh suatu proses yang panjang. Dengan berlakunya UUPA, maka seharusnya semua dasar hukum agraria yang bersumber dari Agrarische Wet 1870 diganti dengan UUPA.

Lahirnya UUPA diikuti dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No.56 tahun 1960 (yang dikenal dengan undang-undang Landreform) sebenarnya merupakan hasil dari usaha untuk meletakkan dasar strategi pembangunan seperti yang dianut juga oleh berbagai negara Asia pada masa awal sesudah Perang Dunia Kedua (Jepang, Korea, Taiwan, India, Iran, dan lain-lain). Namun dalam kurun waktu lebih kurang 22 tahun setelah Indonesia merdeka, kondisi sosial politik serta kurangnya dana memang tidak memungkinkan untuk

²⁷ J.Satrio, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan, Buku I*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung. hal.7.

²⁸ Demikian Burke, sebagaimana disitir oleh P.Scholten, Dikutip oleh J.Satrio, *Op.Cit.*, hal.8.

melaksanakan pembangunan ekonomi secara teratur. Demikian pula program Landreform mengalami hambatan besar.

Sesungguhnya, semangat dan jiwa UUPA pada hakekatnya bersifat kerakyatan, populistik (dalam arti bukan komunistik, sekaligus bukan kapitalistik), karena kerangka UUPA itu disusun dalam kondisi yang ada saat itu.

Sebagai sebuah undang-undang yang berisi peraturan-peraturan dasar, mestinya diperlukan penjelasan dan penjabaran lebih lanjut dalam bentuk peraturan pelaksana atau petunjuk pelaksanaan. Namun sampai berahirnya pemerintahan Orde Lama yang namanya peraturan pelaksana atau petunjuk pelaksanaan tidak pernah ada, ahirnya terjadilah pergantian pemerintah dari yang lama ke pemerintah Orde Baru yang mengambil dasar kebijakan yang sama selaku berbeda.

2.3.3.2. Jaman Orde Baru (1967 – 1998)

Ciri kebijakan pemerintah Orde Baru ditandai oleh 2 hal pokok. *Pertama*, secara umum, strategi pembangunannya mengandalkan kepada bantuan, hutang, dan investasi dari luar negeri, dan bertumpu kepada “yang besar” (*betting on the strong*), tidak berbasis pada potensi rakyat. *Kedua*, khusus dalam hal kebijakan masalah agraria, disadari atau tidak oleh para perumus kebijakan pada masa awal Orde Baru itu, Indonesia mengambil jalan apa yang sekarang dikenal sebagai “*By-pass Approach*”, atau pendekatan jalan pintas. Alur pemikiran pendekatan ini adalah sebagai berikut : reforma agraria umumnya lahir sebagai respon terhadap

suatu struktur agraria yang terasa tidak adil, yang pada gilirannya berpotensi bagi terjadinya konflik agraria. Untuk menangani konflik agraria, orang harus memahami dulu apa maknanya. Penganut pendekatan jalan pintas berpandangan bahwa (sebagai asumsi dasar) makna konflik agraria adalah masalah pangan. Karena itu, buat apa susah-susah melakukan reforma agraria? Kita tangani saja secara langsung masalah pangan, masalahnya akan selesai dan tidak ada lagi konflik agraria. Kebetulan, lahirnya Orde Baru bersamaan waktunya dengan berlangsungnya Revolusi Hijau di Asia. Maka diambillah jalan-pintas, mengusahakan tercapainya swasembada pangan melalui Revolusi Hijau tanpa Reforma Agraria (RH tanpa RA).

Kita semua menyaksikan bagaimana hasil dari pendekatan tersebut. Swasembada pangan memang pernah dicapai, namun ternyata konflik agraria bukannya lenyap melainkan justru terjadi dimana-mana. Sementara itu swasembada pangan itu sendiri ternyata tidak berumur panjang, lenyap dihembus angin.

2.3.3.3. Jaman Reformasi

Pertarungan elit politik yang terjadi membawa pengaruh terhadap semua sub sektor yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah. Berbagai macam kebijakan pemerintah yang dibutuhkan masyarakat tidak dapat dipenuhi oleh pemerintah dan parlemen.

Terkonsentrasinya penguasaan tanah di tangan perkebunan besar dan pengusaha swasta bermodal kuat ternyata pada masa reformasi ini

masih terus diterapkan, dimana pemerintah terus membuat kebijakan-kebijakan yang menguntungkan bagi penguasha asing seperti kebijakan tentang swastanisasi BUMN. Semakin kukuhnya monopoli dan oligopoly di lapangan agraria ditangan para pengusaha membawa masyarakat menjadi semakin jauh dari tanahnya.²⁹

Kebijakan agraria pada masa reformasi ini tidak lebih adalah kebijakan-kebijakan agraria yang digunakan pada masa Orde Baru yang sebagian besar dari kebijakan ini telah merugikan masyarakat dengan meminggirkan masyarakat dari tanahnya dengan alasan pembangunan dan kepentingan umum. Kebijakan untuk redistribusi tanah kembali atau Land reform menjadi hal yang utopis, karena pemerintah tetap menerapkan paradigma yang *top down*.³⁰

2.4. Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah Dalam Hukum Tanah Nasional

Hak-hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki. “Sesuatu” yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat itulah yang membedakan antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah negara yang bersangkutan.³¹

²⁹ Al Araf dan Awan Puryadi, *Perebutan Kuasa Tanah*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2002, hal.74.

³⁰ *Ibid.*, hal.75.

³¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, ... Op.Cit.*, hal.23

Dalam UUPA diatur dan sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional kita, yaitu :

1. *Hak Bangsa Indonesia* yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik;
2. *Hak Menguasai dari Negara* yang disebut dalam Pasal 2, semata-mata beraspek publik;
3. *Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat* yang disebut dalam Pasal 3, beraspek perdata dan publik;
4. *Hak-hak perorangan/individual*, semuanya beraspek perdata, terdiri atas,
 - a. *Hak-hak atas tanah* sebagai hak-hak individual yang semuanya secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada Hak bangsa, yang disebut dalam Pasal 16 dan 53;
 - b. *Wakaf*, yaitu Hak Milik yang sudah diwakafkan dalam Pasal 49;
 - c. *Hak Jaminan atas Tanah* yang disebut “Hak Tanggungan” dalam Pasal 25, 33, 39 dan 51.

Ad 1. Hak Bangsa Indonesia

Hak Bangsa adalah sebutan yang diberikan oleh para Ilmuwan Hukum Tanah pada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUPA. UUPA sendiri tidak memberikannya nama yang khusus. Hak

bangsa mengandung 2 unsur, yaitu unsur kepunyaan dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya. Hak bangsa atas tanah bersama tersebut bukan hak pemilikan dalam pengertian yuridis. Maka dalam rangka Hak bangsa ada hak Milik perorangan atas tanah. Tugas kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama tersebut pelaksanaannya dilimpahkan kepada Negara. Subyek Hak Bangsa adalah seluruh rakyat Indonesia yang meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia. Tidak ada tanah yang merupakan "res nullius".³²

Ad 2. Hak Menguasai dari Negara

Pasal 2 ayat (1) UUPA berbunyi :

Dasar-dasar ketentuan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Perkataan "dikuasai" dalam Pasal 2 ayat (1) menurut Penjelasan Umum UUPA, bukan berarti "dimiliki", akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia, untuk pada tingkatan yang tertinggi :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya;

³² *Ibid.*, hal.257-258.

- 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 yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.⁵³

Hak menguasai dari negara adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara Negara dan tanah Indonesia, yang dirinci isi dan tujuannya dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3). Kewenangan Negara dalam bidang pertanahan tersebut merupakan pelimpahan tugas bangsa seperti telah diuraikan di atas. Kewenangan tersebut bersifat publik semata-mata

Dalam Penjelasan Umum II disebutkan, bahwa :

UUPA berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang telah ditentukan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD tidak perlu dan tidak pada tempatnya, bahwa Bangsa Indonesia ataupun Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat jika negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa.

Subyek Hak Menguasai dari Negara adalah Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hak Menguasai dari Negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan. Tanah-tanah yang belum dihaki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh Negara (Pasal 28, 37, 41, 43, 49). Untuk

³³ K.Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1979, hal.9.

menyingkat kata-kata, dalam praktek Administrasi digunakan sebutan tanah Negara. Sudah tentu dalam arti yang berbeda dengan sebutan “*tanah negara*” dalam arti “*landsdomein*” atau “*milik negara*” dalam rangka domeinverklaring.

Hak Menguasai dari Negara tidak dapat dipindahkan kepada pihak lain. Tetapi tanah Negara dapat diberikan dengan sesuatu hak atas tanah kepada pihak lain. Pemberian hak atas tanah-negara kepada seseorang atau badan hukum, bukan berarti melepaskan Hak Menguasai tersebut dari tanah yang bersangkutan. Hanya saja seperti dijelaskan dalam Penjelasan Umum, kewenangan Negara terhadap tanah-tanah yang sudah diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain, menjadi terbatas, sampai batas kewenangan yang merupakan isi hak yang diberikan. Batas itu wajib dihormati oleh Negara.

Penguasaan dan penggunaan tanah yang dilandasi hak tersebut dilindungi oleh hukum. Bukan saja terhadap gangguan dari sesama warga, tetapi juga terhadap gangguan dari Penguasa sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada dasar hukumnya.

Ad 3. Hak Ulayat

Hak Ulayat (*Beschikkingsrecht*) yakni suatu hak atas tanah dari masyarakat hukum adat tertentu yang dibeberapa daerah di negara kita

dikenal dengan berbagai nama, yang dahulu pada zaman penjajah belum pernah diakui secara resmi dalam peraturan perundangan.³⁴

Hak Ulayat mengandung 2 unsur, yaitu unsur kepemilikan yang termasuk bidang hukum perdata dan unsur tugas-kewenangan untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah-bersama, yang termasuk bidang hukum publik atas semua tanah dalam wilayah masyarakat hukum adat territorial yang bersangkutan.

Hak Ulayat diatur dalam Pasal 3 yang bunyinya sebagai berikut :

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasar atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Dari bunyi pasal tersebut jelas bahwa hak ulayat diakui. Tetapi pengakuan tersebut diiringi dengan suatu persyaratan bahwa “kepentingan nasional dan negara” harus lebih diutamakan dari pada kepentingan masyarakat hukum adat tersebut. Demikian penjelasan Pasal 3 UUPA.

Ad 4. Hak-hak atas Tanah

Pasal-pasal UUPA yang menyebutkan adanya dan macamnya hak-hak atas tanah adalah Pasal 4 ayat (1) dan (2), 16 ayat (1) dan 53.

Pasal 4 ayat (1) berbunyi sebagai berikut :

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai dimaksud dalam pasal 2, ditentukan adanya bermacam-macam hak atas permukaan

³⁴ *Ibid.*, hal.13-14.

bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Pemberian hak itu berarti memberi wewenang untuk mempergunakan tanah-tanah tersebut dalam batas-batas yang diatur oleh undang-undang.

Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 di atas ditentukan dalam Pasal 16 ayat (1), yang berbunyi sebagai berikut :

Hak-hak atas tanah sebagai dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah

- a. Hak Milik;*
- b. hak guna usaha;*
- c. hak guna Bangunan;*
- d. hak pakai;*
- e. hak sewa;*
- f. hak membuka tanah;*
- g. hak memungut hasil hutan.*

Dengan diberikannya hak atas tanah tersebut, maka antara orang atau badan hukum itu terjalin suatu hubungan hukum. Dengan adanya hubungan hukum itu, dapatlah dilakukan perbuatan hukum oleh yang mempunyai hak itu terhadap tanah yang dimilikinya kepada pihak lain. Misalnya jual-beli, tukar-menukar, dan lain-lain.

2.5. Hak Guna Usaha

Hak atas tanah apapun, semuanya memberi kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu dalam rangka memenuhi suatu kebutuhan tertentu. Pada hakekatnya pemakaian tanah itu hanya terbatas untuk 2 tujuan. *Petama*, untuk diusahakan. Misalnya untuk usaha pertanian, perkebunan, perikanan, mungkin juga peternakan. *Kedua*, tanah dipakai

sebagai tempat untuk membangun sesuatu. Seperti untuk membangun bangunan gedung, bangunan jalan, lapangan olah raga, pelabuhan, pariwisata dan lain-lain. Karena semua hak atas tanah itu hak untuk memakai tanah, maka semuanya memang dapat dicakup dalam pengertian dan dengan nama sebutan Hak Pakai. Tetapi mengingat bahwa dalam masyarakat modern peruntukan tanah itu bermacam-macam, maka untuk memudahkan pengenalannya, Hak Pakai untuk keperluan yang bermacam-macam itu masing-masing diberi nama sebutan yang berbeda, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.³⁵

2.5.1. Pengertian dan Jangka Waktu HGU

Dalam Pasal 28 dan 29 UUPA disebutkan bahwa Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang langsung dikuasai oleh Negara, dalam jangka waktu paling lama 25 tahun (untuk perorangan) atau 35 tahun (untuk perusahaan) dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.

Dalam ayat (2) HGU diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.

³⁵ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional ... Op.Cit.*, hal. 18.

Yang berhak (dapat) mempunyai HGU ialah warga negara Indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (Pasal 2 PP 40/1996).

Dengan demikian tanah yang dikuasai dengan HGU dapat mencakup areal tanah yang luas, sebagai pengecualian dari ketentuan Pasal 7 dan 17 UUPA yang melarang penguasaan tanah melampaui batas.

2.5.2. Tanah yang Dapat Diberikan dengan HGU

Pasal 4 PP 40/1996 menyebutkan bahwa, tanah yang dapat diberikan dengan HGU adalah :

- a. Tanah Negara atau tanah yang telah dikuasai dengan hak tertentu sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan bila tanah Negara tersebut merupakan kawasan hutan, maka pemberian HGU dapat dilakukan setelah tanah yang bersangkutan dikeluarkan dari statusnya sebagai kawasan hutan;
- b. Pemberian HGU atas tanah yang telah dikuasai dengan hak tertentu dilaksanakan setelah terselesainya pelepasan hak tersebut sesuai dengan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pemilik tanaman dan atau bangunan yang secara sah berada di atas tanah yang akan diberikan HGU diberi kompensasi yang dibebankan kepada pemegang HGU baru, dan besarnya kompensasi tersebut ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

UPT-PUSTAK-UNDIP

2.5.3. Terjadinya HGU

Manurut Pasal 6 PP 40/1996 Hak Guna Usaha diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Dan menurut Pasal 7 pemberian Hak Guna Usaha wajib didaftar dalam buku tanah pada kantor Pertanahan. Hak Guna Usaha terjadi sejak di daftarkan oleh Kantor Pertanahan dalam buku tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (ketentuan yang dimaksud adalah PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah).

2.5.4. Kewajiban dan Hak Pemegang HGU

Berdasarkan ketentuan Pasal 12 PP 40/1996 pemegang HGU berkewajiban untuk :

- a. membayar uang pemasukan kepada negara;
- b. melaksanakan usaha pertanian, perkebunan, perikanan, dan atau peternakan sesuai dengan peruntukan dan persyaratan sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya;
- c. mengusahakan sendiri tanah HGU dengan baik sesuai dengan kelayakan usaha berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh instansi teknis.
- d. Membangun dan memelihara lingkungan dan fasilitas tanah yang ada dalam lingkungan areal HGU;
- e. Memelihara kesuburan tanah, mencegah kerusakan sumber daya alam, dan menjaga kelestarian kemampuan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

- f. Menyampaikan laporan tertulis setiap akhir tahun mengenai penggunaan HGU;
- g. Menyerahkan kembali tanah yang diberikan dengan HGU kepada Negara sesudah hak tersebut hapus;
- h. Menyerahkan sertifikat HGU yang teal hapus kepada Kepala Kantor Pertanahan.

2.5.5. Hapusnya HGU

Berdasarkan ketentuan Pasal 17 PP 40/1996, HGU hapus karena :

- a. jangka waktunya berakhir;
- b. dibatalkan oleh pejabat yang berwenang sebelum waktunya berakhir karena :
 - 1) tidak dipenuhinya kewajiban atau dilanggarnya larangan (berakhir karena suatu syarat tidak dipenuhi), serta dicabut untuk kepentingan umum;
 - 2) keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan tetap.
- c. dilepaskan secara suka rela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. dicabut berdasarkan UU No.20/1961;
- e. ditelantarkan;
- f. tidak lagi memenuhi syarat sebagai yang berhak mempunyai HGU;
- g. tanahnya musnah.

Dengan hapusnya HGU suatu bidang tanah, maka bidang tanah tersebut menjadi tanah negara, dan ketentuan lebih lanjut tentang hapusnya hak tersebut diatur dengan Keputusan Presiden.

2.6. Pendaftaran Tanah

2.6.1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Menurut Mr.H.J.Rijtma, lembaga pendaftaran tanah pertama kali dikenal di Mesir dan kemudian berkembang ke negara barat (Perancis 1790, Nederland tahun 1811). Istilah kadaster berasal dari bahasa Latin “*Catastatis*” yang dalam bahasa Perancis disebut “*cadastre*”.³⁶

Semula tujuan pendaftaran adalah untuk kepentingan pajak (*fiskale kadaster*), akan tetapi kemudian ditujukan untuk kepastian hukum hak-hak atas tanah (*rechtscadaster*). Oleh karena syarat-syarat yang diperlukan untuk *rechtscadaster* berlainan dengan *fiscale kadaster*, maka pendaftaran untuk dua jenis kebutuhan ini lalu dipisahkan.³⁷

Yang dimaksud dengan “*didaftar*” adalah dihimpun dan disediakan data fisik dan data yuridis tanah dan hak yang bersangkutan. Kegiatan tersebut diadakan dalam rangka menjamin “*kepastian hukum dan kepastian hak*” di bidang pertanahan (*Rechts-kadaster* atau *Legal cadastre*).³⁸

³⁶ Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Kredit Bank, Alumni, Bandung, 1986*, hal. 11.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, ... Op.Cit.*, hal.56

Menurut Pasal 1 angka 1 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, disebutkan bahwa :

... pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas Negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum dibidang pertanahan.

Data yang dihimpun pada dasarnya meliputi 2 (dua) bidang, yaitu :

- 1) data *fisik* yaitu keterangan mengenai tanahnya : lokasinya, batas-batasnya, luasnya, bangunan dan tanaman yang ada di atasnya;
- 2) data *yuridis* yaitu keterangan status hukum mengenai haknya : haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya hak pihak lain.

Urutan kegiatan pendaftaran tanah adalah pengumpulan datanya, pengolahan atau processing-nya, penyimpanannya dan kemudian penyajiannya. Bentuk penyimpanannya bisa berupa tulisan, gambar/peta dan angka-angka di atas kertas, mikro film atau dengan menggunakan bantuan komputer.

Dalam pengertian penyajian termasuk penerbitan dokumen informasi kepada pihak yang memintanya, berdasarkan data yang dihimpun. Berdasarkan data yang dihimpun diterbitkan surat tanda bukti haknya.

Hukum Tanah Nasional berupa satu perangkat peraturan-peraturan hukum tertulis, yang berlaku nasional sebagai hasil unifikasi hukum tanah, dilengkapi dengan ketentuan-ketentuan hukum adat setempat yang belum mendapat pengaturannya dalam hukum yang tertulis. Selain merupakan sumber utama dari Hukum Tanah Nasional, ketentuan-ketentuan hukum adat itu tidak berada di luar ataupun berhadapan, melainkan merupakan bagian Hukum Tanah Nasional, yaitu bagiannya yang tidak tertulis. Unsur pelengkap kedua Hukum Tanah Nasional berupa lembaga-lembaga di luar hukum adat dalam memenuhi perkembangan kebutuhan nasional masa kini dan mendatang, seperti lembaga hak tanggungan, lembaga pendaftaran tanah.³⁹

Lembaga pendaftaran tanah tidak dikenal dalam Hukum Adat, karena semula tidak diperlukan untuk lingkungan pedesaan, yang lingkup teritorial dan personalnya terbatas. Jual-beli tanah, pengambilan kredit pada bank dengan tanah sebagai agunan dan lain-lain perbuatan hukum tentang tanah, bukan kejadian sehari-hari, yang jika dilakukan juga akan diketahui sesama warga, paling tidak oleh Kepala Desa. “Orang luar”-pun yang memerlukan keterangan dengan mudah dapat memperolehnya dari Kepala Desa. Dengan adanya perkembangan dan kemajuan pembangunan di berbagai bidang, keadaan demikian tentunya tidak dapat dipertahankan lagi.

³⁹ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR-RI NO.IX/MPR/2001*, disampaikan dalam Seminar Nasional “Menggagas: Ulang Penyempurnaan UUPA sebagai pelaksanaan TAP MPR-RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam”, yang diselenggarakan oleh Program Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan UGM bersama Badan Pertanahan Nasional di Yogyakarta, tanggal 21 September 2002, hal.3.

Hal ini telah diantisipasi oleh pembuat undang-undang. Masyarakat pedesaanpun juga akan memerlukan dukungan keterangan yang dihasilkan dari kegiatan pendaftaran tanah.

Dalam konsiderans dari PP 24/1997 disebutkan bahwa peningkatan pembangunan nasional yang berkelanjutan memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan memerlukan :

- 3) tersedianya peraturan **hukum tertulis**, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten;
- 4) penyelenggaraan **pendaftaran tanah** yang efektif.⁴⁰

Dengan tersedianya perangkat hukum tertulis di bidang pertanahan yaitu UUPA beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya, siapapun yang berkepentingan akan dengan mudah dapat mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukannya, bagaimana cara memperolehnya, hak-hak, kewajiban serta larangan-larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapinya jika diabaikan ketentuan-ketentuan yang bersangkutan, serta hal-hal lain yang berhubungan dengan penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyainya.

⁴⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan... Op.Cit.* hal. 69.

Tetapi bagi orang akan menjadi calon pembeli atau menerima sebidang tanah sebagai agunan kredit, pengetahuan mengenai hal-hal tersebut, bagaimanapun pentingnya, belum cukup untuk sampai pada keputusan untuk menerima tanah tersebut sebagai agunan kredit. Ia ingin memperoleh kepastian lebih dulu, tanah yang akan dijaminakan itu tanah yang mana, di mana letaknya, bagaimana batas-batasnya, berapa luasnya, bangunan dan/atau tanaman apa yang ada di atasnya. Yang juga tidak kurang pentingnya adalah untuk memperoleh kepastian mengenai status tanahnya (haknya hak apa), siapa pemegang haknya dan ada atau tidak adanya hak pihak lain atas tanah tersebut. Semua itu diperlukan olehnya untuk mengamankan kredit yang akan dia berikan dan mencegah timbulnya kerugian atau sengketa dikemudian hari.

Keterangan yang dimaksudkan itu tidak mungkin diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang tersedia. Untuk itu diperlukan penyelenggaraan kegiatan yang disebut *pendaftaran tanah* yang merupakan suatu *legal cadastre*.⁴¹

Menurut ketentuan Pasal 3 PP 24/1997, tentang Pendaftaran Tanah, tujuan dari pendaftaran tanah adalah :

- 1) untuk memberi kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, agar dengan mudah dapat

⁴¹ *Ibid.* hal. 71.

membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Karena kepada mereka masing-masing diberikan surat tanda-bukti hak (sertifikat) oleh pemerintah;

- 2) untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, karena keterangan-keterangan tersebut yang disimpan di Kantor Penyelenggara Pendaftaran Tanah, terbuka bagi umum. Dalam arti umum boleh mengetahui, dengan melihat sendiri daftar dan dokumen yang bersangkutan atau meminta keterangan tertulis mengenai data yang diperlukan dari Kantor tersebut;
- 3) untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Obyek pendaftaran tanah menurut PP 24/1997 ditentukan dalam Pasal 9 yang meliputi :

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai;
- b. Tanah Hak Pengelolaan;
- c. tanah Wakaf;
- d. Hak Milik Atas satuan Rumah Susun;
- e. Hak Tanggungan
- f. Tanah Negara.

Selain pendaftaran tanah yang merupakan legal kadaster, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan,

dijumpai juga kegiatan pendaftaran tanah dengan tujuan lain. Kegiatannya sama dan yang menyelenggarakan juga pemerintah, tetapi bukan bagi kepentingan rakyat, melainkan bagi kepentingan Negara sendiri, yaitu untuk keperluan pemungutan pajak tanah. Maka kegiatannya disebut *kadaster fiscal* atau "*fiscal kadastré*".⁴²

Sampai dengan tahun 1961 ada tiga macam pungutan pajak tanah, yaitu :

- a. untuk tanah-tanah Hak barat : *Vereponding Eropa*;
- b. untuk tanah-tanah hak milik adat yang ada di wilayah Gemeente : *Verponding Indonesia* dan
- c. untuk tanah-tanah hak milik adat luar wilayah Gemeente : *Landrente* atau *Pajak Bumi*.⁴³

Dasar penentuan obyek pajaknya adalah status tanahnya yaitu sebagai tanah Hak Barat dan tanah hak milik adat. Sedangkan wajib pajaknya adalah pemegang hak/pemilikinya. Walaupun yang menguasai tanah memintanya, kalau tanah yang bersangkutan bukan tanah Hak Barat atau tanah hak milik adat, tidak akan dikenakan pajak *Verponding* atau *Landrente*.

Pengenaan pajak dilakukan dengan menerbitkan surat pengenaan pajak atas nama pemilik tanah, yang dikalangan rakyat dikenal dengan

⁴² *Ibid.* hal.83-84.

⁴³ *Ibid.*

sebutan : *petuk pajak, pipil, girik* dan lain-lainya. Karena pajak dikenakan pada yang memiliki tanahnya, petuk pajak yang berfungsi sebagai surat pengenaan dan tanda pembayaran pajak, di kalangan rakyat dianggap dan diperlakukan sebagai *tanda-bukti pemilikan tanah* yang bersangkutan. Pengenaan dan penerimaan pajak oleh Pemerintah pun oleh rakyat diartikan sebagai pengakuan hak pembayar pajak atas tanah yang bersangkutan oleh Pemerintah.⁴⁴

Ketiga pajak tanah tersebut di atas pada tahun 1961 diganti dengan pungutanbaru dengan nama *Iuran Pembangunan Daerah*, disingkat IPEDA. IPEDA inipun kemudian diganti dengan pajak baru, yang diberi nama *pajak Bumi dan Bangunan*, disingkat PBB (Undang-undang Nomor 12 tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1994).

Berbeda dengan ketiga pajak yang digantinya, pengenaan IPEDA dan PBB tidak dihubungkan dengan status tanah yang bersangkutan, walaupun tanah tetap disebut “obyek pajak” (Pasal 2). Bahwa status tanah dan hubungan hukumwajib pajak dengan tanah yang menjadi obyek pajak tidak lagi merupakan faktor penentu pengenaan pajaknya, dapat diketahui

⁴⁴ *Ibid*

dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) : “Yang menjadi subyek pajak adalah orang atau badanyang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi, dan/atau memperoleh manfaat atas bumi, dan/atau memiliki, menguasai, dan/atau memperoleh manfaat atas bangunan”. Dan dalam penjelasan dari Pasal 4 ayat (1) tersebut ditegaskan bahwa : “Tanda pembayaran/pelunasan pajak bukan merupakan bukti pemilikan hak”.

2.6.2. Sistem Pendaftaran Tanah

Ada dua macam sistem pendaftaran tanah, yaitu *sistem pendaftaran akta* (“registration of deeds”) dan *sistem pendaftaran hak* (“registration of titles”, title dalam arti hak).⁴⁵

Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan :

- 1) apa yang didaftar;
- 2) bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya;
- 3) bentuk tanda bukti haknya, dan
- 4) bagaimana jika terjadi perubahan data.⁴⁶

Dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, tiap pemberian atau penciptaan hak baru serta pemindahan dan pembebanannya dengan hak lain kemudian, harus dibuktikan dengan suatu akta. Dalam akta tersebut dengan sendirinya dimuat data yuridis tanah yang bersangkutan : perbuatan hukumnya, haknya, penerima haknya, hak apa yang dibebankan.

⁴⁵ *Ibid.* hal.76.

⁴⁶ *Ibid.*

Dalam *sistem pendaftaran akta*, akta-akta itulah yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT). Dan setelah dibubuhi tanda-pendaftaran, diserahkan kepada pemegang haknya yang baru (misalnya pembeli atau pemegang hypotheek) sebagai tanda-bukti haknya. Dikantor PPT disimpan salinannya, yang terbuka bagi umum. Untuk pembeli selaku pemegang haknya yang baru dan kreditor selaku pemegang hypotheek dibuatkan *grosse* aktanya, yang berfungsi sebagai surat tanda-bukti haknya. (Penerapannya dalam Pasal 224 RIB). Contoh negara yang menggunakan sistem ini adalah Belanda, Hindia Belanda dan sebagian Negara Bagian USA.

Tiap terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Maka dalam sistem ini data yuridis yang diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum pada suatu akta bisa mengakibatkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian. Untuk memperoleh data yuridis harus dilakukan apa yang disebut "*title search*", yang bisa memakan waktu dan biaya karena untuk *title search* diperlukan bantuan ahli.

Maka diciptakan oleh Rober Richard Torrens sistem baru yang lebih sederhana dan memungkinkan orang memperoleh keterangan dengan cara yang mudah, tanpa harus mengadakan *title-search* pada akta-akta yang ada. Torrens pernah menjabat Registrar General of Deeds di Adelaide (South Australia) pada tahun 1853. dalam kedudukannya sebagai Pejabat Tertinggi

pendaftaran itu ia menciptakan sistem “*registration of titles*”, yang kemudian dikenal dengan *sistem Torrens*.⁴⁷

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, dalam *sistem pendaftaran hak* pun setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan dikemudian, juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta merupakan sumber datanya.

Untuk pendaftaran hak dan perubahan-perubahannya yang terjadi kemudian disediakan suatu daftar-isian, yang dalam bahasa Inggris disebut *register*. Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia menurut PP 10/1961, disebut *buku-tanah* (Pasal 10).

Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku-tanah. Demikian juga akta pemindahan dan pembebanan hak berfungsi sebagai sumber data untuk mendaftarkan perubahan-perubahan pada haknya dalam buku-tanah hak yang bersangkutan.

Jika terjadi perubahan, tidak dibuatkan buku-tanah baru, melainkan dilakukan pencatatannya pada ruang mutasi yang disediakan pada buku-tanah yang bersangkutan. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku-tanah dan pencatatan perubahannya kemudian, oleh Pejabat Pendaftar Tanah (PPT) dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta

⁴⁷ *Ibid.* hal. 77.

yang bersangkutan. Berbeda dengan Pejabat Pendaftar Tanah (PPT) dalam sistem pendaftaran akta, dalam sistem pendaftaran hak ia bersifat *aktif*.

Dalam sistem ini buku-tanah disimpan di kantor Pejabat Pendaftar Tanah (PPT) dan terbuka bagi umum. Sebagai tanda-bukti hak diterbitkan *sertifikat* yang merupakan *salinan register* ("Certificate of title"). Dalam pendaftaran menurut PP 24/1997 sertifikat hak atas tanah terdiri atas salinan buku-tanah dan surat-ukur yang dijilid menjadi satu dalam sampul dokumen.

Dalam sistem PP 24/1997 semua data yang terdapat dalam buku-tanah dicantumkan juga pada salinannya yang merupakan bagian dari sertifikat. Sebagaimana halnya dengan buku-tanah, jika terjadi perubahan kemudian, tidak dibuatkan sertifikat baru, melainkan perubahannya dicatat pada salinan buku-tanah tersebut. Maka data yuridis yang diperlukan, baik data pada waktu pertama kali di daftar haknya maupun perubahan-perubahannya yang terjadi kemudian, dengan mudah dapat diketahui dari buku-tanah dan sertifikat hak yang bersangkutan.

2.6.3. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Seperti telah diketahui, bahwa dalam penyelenggaraan suatu legal cadastre kepada pemegang hak atas tanah diberikan surat tanda-bukti hak. Dengan surat tanda-bukti hak tersebut ia dengan mudah dapat membuktikan, bahwa dialah yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Data yang telah ada di kantor Pejabat Pendaftar Tanah (PPT) mempunyai sifat "terbuka"

bagi umum yang memerlukan. Dengan demikian calon pembeli dan calon kreditor dengan mudah bisa memperoleh keterangan yang diperlukannya untuk mengamankan perbuatan hukum yang dilakukan, baik yang diperolehnya dari pihak Pejabat Pendaftar Tanah (PPT) maupun dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Sistem Publikasi mempermasalahkan :

- 1) sejauh mana orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan itu?
- 2) Sejauh mana hukum melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang sudah di daftar, berdasarkan data yang disajikan di Kantor Pejabat Pendaftar Tanah (PPT) atau yang tercantum dalam surat tanda-bukti hak yang diterbitkan atau didaftarkan oleh PPT, jika kemudian ternyata data tersebut tidak benar? ⁴⁸

Jawaban atas pertanyaan tersebut tergantung pada sistem publikasi apa yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh negara yang bersangkutan.

Pada garis besarnya dikenal dua sistem publikasi, yaitu *sistem publikasi positif* dan *sistem publikasi negatif*.⁴⁹

Sistem publikasi positif selalu menggunakan *sistem pendaftaran hak*. Maka mesti ada *Register* atau *buku-tanah* sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan *sertifikat hak* sebagai surat tanda-bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai

⁴⁸ *Ibid.* hal. 80.

pemegang haklah yang membikin orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan. (*"Title by registration", "The Register is everything"*).

Orang boleh mempercayai penuh data yang disajikan dalam register. Orang yang membeli tanah atau kreditor yang akan menerima tanah sebagai agunan kredit yang akan diberikan, tidak perlu ragu-ragu mengadakan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya terdaftar dalam Register sebagai pemegang hak.

Dalam sistem publikasi positif, orang yang dengan itikad baik dan dengan pembayaran (*"the purchaser in good faith and for value"*) memperoleh hak dari orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam Register, memperoleh apa yang disebut suatu hak yang tidak dapat di ganggu gugat (*indefeasible title*) dengan didaftarnya namanya sebagai pemegang hak dalam register. Juga jika kemudian terbukti bahwa yang terdaftar sebagai pemegang hak tersebut bukan pemegang hak sebenarnya.

Dalam sistem ini, dengan beberapa pengecualian, data yang dimuat dalam Register, mempunyai daya pembuktian yang mutlak.

Dengan selesainya dilakukan pendaftaran atas nama penerima hak, pemegang hak yang sebenarnya menjadi kehilangan haknya. Ia tidak dapat menuntut pembatalan perbuatan hukum yang memindahkan hak yang bersangkutan kepada pembeli. Dalam keadaan tertentu ia hanya bisa

⁴⁹ *Ibid.*

menuntut ganti kerugian kepada Negara. Untuk menghadapi tuntutan ganti kerugian tersebut disediakan suatu dana khusus.⁵⁰

Dalam *sistem publikasi negatif* bukan pendaftaran, tetapi *sahnya perbuatan hukum* yang dilakukan yang menentukan berpindahya hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak membikin orang yang memperoleh tanah dari pihak lain yang tidak berhak, menjadi pemegang hak yang baru.

Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus juris*. Asas ini berasal dari Hukum Romawi yang lengkapnya: "*nemo plus juris in alium tranferre potest quam ipse habet*" yang artinya, orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punyai.

Data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan, bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya.

Kelemahan sistem ini oleh negara-negara yang menggunakannya diatasi dengan lembaga "*acquisitieve verjaring*" yaitu, lampaunya waktu sebagai sarana untuk memperoleh hak.

Overschrijvings Ordonantie 1834 menggunakan sistem ini. Sebagaimana diketahui dalam pendaftaran menurut ordonansi tersebut tidak ada buku-tanah dan sertifikat, karena sistem pendaftarannya sistem

⁵⁰ *Ibid.* hal.81.

pendaftaran akta. Kalau digunakan sistem pendaftaran akta, sistem publikasinya selalu sistem negatif. Pasal 1 dari ordonansi tersebut menyatakan bahwa perbuatan hukum pemindahan hak dan pembebanan hypotheek hanya dapat dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Overschrijvings Ambtenaar. Ini berarti bahwa bagi perbuatan-perbuatan hukum tersebut grosse akta pejabat Overshrijvings yang merupakan satu-satunya alat bukti. Adanya akta Pejabat Overshrijvings merupakan syarat bagi sahnyanya perbuatan hukum yang dilakukan. Namun ketentuan itu tidak berarti, bahwa akta tersebut juga membuktikan sahnyanya perbuatan hukum yang bersangkutan.

Sistem publikasi yang digunakan oleh UUPA dan PP 24/1997 adalah *sistem negatif yang mengandung unsur positif*.⁵¹

Sistemnya bukan sistem negatif murni, karena dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang *kuat*. Demikian juga dinyatakan dalam Pasal 23 ayat (2), 32 ayat (2) dan 38 ayat (2) UUPA. Apa yang dimaksud dengan "*kuat*" dalam pasal-pasal tersebut tidak diberi penjelasan lebih lanjut dalam UUPA, namun dengan keluarnya PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam Pasal 32 ayat (1) dijelaskan bahwa: "*Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di*

⁵¹ *Ibid.* hal. 82.

dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”.

Dalam sistem publikasi negatif yang murni tidak akan ada pernyataan demikian. Menurut Boedi Harsono, pernyataan tersebut mengandung arti bahwa Pemerintah sebagai penyelenggara pendaftaran tanah harus berusaha, agar sejauh mungkin dapat disajikan data yang benar dalam buku-tanah dan peta pendaftaran harus diterima sebagai bukti yang benar, baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di Pengadilan. Tetapi walaupun demikian sistemnya juga bukan positif. Dalam sistem positif data yang disajikan dijamin kebenarannya. Bukan hanya berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Diatas telah dikemukakan, bahwa data yang dimuat dalam Register mempunyai daya pembuktian yang mutlak.

Bahwa sistem publikasinya bukan sistem positif, ternyata juga dari apa yang dinyatakan dalam Penjelasan Umum PP 10/1961. Pendaftaran tidak menghasilkan suatu *indefeasible title*. Dinyatakan dalam Penjelasan Umum huruf C angka 7 : “*Pembukuan suatu hak dalam daftar buku-tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan bahwa orang sebenarnya berhak atas tanah itu, akan kehilangan haknya; orang tersebut masih dapat menggugat hak dari orang yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi cara pendaftaran yang diatur dalam Peraturan ini tidaklah positif, tetapi negatif*”.

Kelemahan dari sistem publikasi yang kita anut ini dalam PP 24/1997, diatasi dengan lembaga "*Rechts Verwerking*", yang di dalam Pasal 32 ayat (2) disebutkan bahwa: "*Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan kantor Pertanahan yang bersangkutan atau tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut*".

2.7. KONFLIK (TANAH) DAN CARA PENYELESAIANNYA

Istilah konflik berasal dari kata bahasa Inggris *conflict* dan *dispute*, yang berarti perselisihan atau percekocokan, atau pertentangan tentang sesuatu hal antara dua orang atau lebih.⁵²

Konflik nyaris tidak terpisahkan dari kehidupan manusia sehingga sulitlah membayangkan ada orang yang tidak pernah terlibat dalam konflik apa pun. Konflik atau sengketa bisa terjadi di mana pun, kapan pun, dan dalam masalah apapun di masyarakat mana pun. Ada konflik yang dapat

⁵² Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hal.19.

diselesaikan oleh kedua belah pihak secara kooperatif, dan ada juga yang sulit atau tidak dapat diselesaikan diantara pihak-pihak.

Timbulnya konflik pada umumnya dapat disebabkan beberapa faktor, apakah konflik kepentingan, hukum, sosial, dan lain-lain atau konflik dalam kegiatan bisnis atau perdagangan.

Konflik atau persengketaan tersebut kadang-kadang tidak dapat diselesaikan oleh para pihak sendiri, penyelesaian yang memuaskan kedua belah pihak sering kali sulit dicapai, sehingga mereka terpaksa pergi ke lembaga peradilan. Dalam hal terjadi konflik yang tidak dapat diselesaikan sendiri oleh pihak-pihak, tidak dibenarkan oleh hukum salah satu pihak atau para pihak menegakkan apa yang dianggapnya benar dengan cara melakukan tindakan "main hakim sendiri".

Sebelum mengenal hukum tertulis, cara yang ditempuh adalah berdasarkan kebiasaan yang bersifat informal (hukum adat setempat), kemudian berkembang ke cara formal melalui lembaga peradilan berdasarkan hukum tertulis, sebab cara ini dianggap lebih memberikan keadilan dan kepastian hukum.⁵³

Di Indonesia, hampir semua sengketa baik yang bersifat pidana maupun perdata diselesaikan di Pengadilan. Hal ini dapat dibuktikan dengan banyaknya kasus yang diselesaikan melalui pengadilan. Disamping itu, dalam klausula-klausula yang ditentukan dalam kontrak perjanjian, selalu diikuti dengan kata-kata, "*kalau terjadi perselisihan diselesaikan dengan*

⁵³ *Ibid.*, hal.1.

musyawarah, apabila tidak tercapai kesepakatan diselesaikan di pengadilan”

Dewasa ini Pengadilan bukanlah satu-satunya tempat penyelesaian sengketa/konflik. Penyelesaian sengketa melalui lembaga-lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternatif Dispute Resolution/ADR*), secara tak langsung sudah berkembang dalam kehidupan masyarakat Indonesia.

Saat ini bentuk alternatif penyelesaian sengketa (ADR) yang paling umum dilakukan adalah :

1. Negosiasi.
2. Mediasi
3. Konsiliasi
4. Arbitrase.⁵⁴

Ad 1. Negosiasi

Dalam bahasa sehari-hari kata negosiasi sering kita dengar padanannya dengan istilah “*berunding*” atau “*bermusyawarah*” (dalam hukum adat). Kata negosiasi berasal dari kata *negotiation* (bahasa Inggris) yang berarti berunding.

Prof. Garry Goodpaster, dalam bukunya yang berjudul *Panduan Negosiasi dan Mediasi*, menjelaskan bahwa negosiasi adalah proses bekerja untuk mencapai suatu perjanjian dengan pihak lain, suatu proses interaksi

⁵⁴ *Ibid.*, hal.39.

dan komunikasi yang dinamis dan bervariasi, serta bernuansa sebagaimana keadaan atau yang dapat dicapai orang.

Secara umum negosiasi dapat diartikan sebagai suatu upaya penyelesaian sengketa para pihak tanpa melalui proses peradilan dengan tujuan mencapai kesepakatan bersama atas dasar kerja sama yang lebih harmonis dan kreatif. Di sini para pihak berhadapan langsung secara seksama dalam mendiskusikan permasalahan yang mereka hadapi dengan cara kooperatif dan saling terbuka.

Ad 2. Mediasi

Mediasi atau dalam bahasa Inggris disebut *mediation* adalah penyelesaian sengketa dengan menengahi. *Mediator* adalah orang yang menjadi penengah. Beberapa literatur juga menjelaskan pengertian mediasi :

Mediasi adalah intervensi terhadap suatu sengketa atau negosiasi oleh pihak ketiga yang dapat diterima, tidak berpihak dan netral yang tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan dalam membantu para pihak yang berselisih dalam upaya mencapai kesepakatan secara sukarela dalam penyelesaian permasalahan yang disengketakan (Moore).⁵⁵

Mediasi adalah suatu proses di mana para pihak dengan bantuan seseorang atau beberapa orang secara sistematis menyelesaikan permasalahan yang disengketakan untuk mencari alternatif dan mencapai

⁵⁵ *Ibid.*, hal.68.

penyesaian yang dapat mengakomodasi kebutuhan mereka (Folberg & Taylor).⁵⁶

Dari beberapa pengertian mediasi di atas dapat disimpulkan bahwa mediasi adalah upaya penyelesaian sengketa para pihak dengan kesepakatan bersama melalui mediator yang bersikap netral, dan tidak membuat keputusan atau kesimpulan bagi para pihak tetapi menunjang fasilitator untuk terlaksananya dialog antar pihak dengan suasana keterbukaan, kejujuran, dan tukar pendapat untuk mencapai mufakat.

Ad.3. Konsiliasi

Dalam Kamus Besar bahasan Indonesia, konsiliasi diartikan sebagai usaha mempertemukan keinginan pihak yang berselisih untuk mencapai persetujuan dan menyelesaikan perselisihan. Konsiliasi dapat juga diartikan sebagai upaya membawa pihak-pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan permasalahan antara kedua belah pihak secara negosiasi.

Menurut Oppenheim, Konsiliasi adalah proses penyelesaian sengketa dengan menyerahkannya kepada suatu komisi orang-orang yang bertugas untuk menguraikan/menjelaskan fakta-fakta dan (biasanya setelah mendengar para pihak dan mengupayakan agar mereka mencapai suatu kesepakatan), membuat usulan-usulan untuk suatu penyelesaian, namun keputusan tersebut tidak mengikat.⁵⁷

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*, hal.91.

Ad 4. Arbitrase (Arbitration)

Arbitrase berasal dari kata *arbitrare* (bahasa Latin) yang berarti kekuasaan untuk menyelesaikan sesuatu perkara menurut kebijaksanaan.⁵⁸

Menurut Frank Elkoury dan Edna Elkoury, arbitration adalah suatu proses yang mudah yang dipilih oleh para pihak secara sukareka karena ingin agar perkaranya diputus oleh juru pisah yang netral sesuai dengan pilihan dimana keputusan mereka berdasarkan dalil-dalil dalam perkara tersebut. Para pihak setuju sejak semula untuk menerima putusan tersebut secara final dan mengikat.⁵⁹

Menurut Subekti arbitrase adalah penyelesaian suatu perselisihan (perkara) oleh seorang atau beberapa orang wasit (arbiter) yang bersama-sama ditunjuk oleh pihak yang berperkara dengan tidak diselesaikan lewat pengadilan.⁶⁰

Manurut UU No.30 tahun 1999, arbitrase adalah cara penyelesaian suatu perkara perdata diluar pengadilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa (Pasal 1 angka 1).

Dari beberapa pengertian yang disampaikan di atas, pada dasarnya terdapat kesamaan, bahwa arbitrase adalah perjanjian perdata dimana para pihak sepakat untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di antara mereka

⁵⁸ *Ibid.*, hal.96.

⁶⁰ *Ibid.*, hal.97.

yang mungkin akan timbul di kemudian hari yang diputuskan oleh seorang ketiga, atau penyelesaian sengketa oleh seorang atau beberapa orang wasit (*arbitrator*) yang bersama-sama ditunjuk oleh pihak yang berperkara dengan tidak diselesaikan melalui pengadilan tetapi secara musyawarah dengan menunjuk pihak ketiga, hal mana dituangkan dalam salah satu bagian dari kontrak.

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini digunakan metode pendekatan yuridis empiris⁶¹ dengan alasan bahwa menurut Bambang Waluyo, memang seringkali penelitian hukum empiris tidak dapat dilakukan tersendiri (*ansich*) terlepas dari penelitian hukum normatif. Tujuan lainnya, agar diperoleh hasil yang lebih memadai, baik dari segi praktek maupun kandungan ilmiahnya.⁶²

Pendekatan yuridis, dipergunakan untuk menganalisa dasar pemberian Izin penggarapan tanah bantaran sungai yang berada dalam areal HGU oleh Dinas Pengairan kepada anggota masyarakat, sedangkan pendekatan empiris dipergunakan untuk mengetahui riwayat penguasaan tanah bantaran sungai yang berada dalam areal HGU oleh warga masyarakat, karena konflik tanah HGU tersebut bukan merupakan suatu gejala normatif, tetapi merupakan sesuatu yang berkaitan dengan realitas yang ada dalam masyarakat. Artinya pendekatan ini dimaksudkan untuk melakukan penjelasan atas permasalahan yang diteliti dengan hasil penelitian yang diperoleh dalam hubungannya dengan aspek-aspek hukumnya, serta mencoba menjelajahi realitas empiris yang menyangkut proses pemberian Izin menggarap tanah bantaran sungai yang berada dalam areal HGU.

⁶¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hal. 11 dan 34.

⁶² Bambang Waluyo, SH, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hal. 16.

3.2. Spesifikasi Penelitian

Pada umumnya suatu penelitian sosial termasuk penelitian hukum, dapat ditinjau dari segi dan sudut-sudut: sifat, bentuk, tujuan dan penerapan serta dari sudut disiplin ilmu.⁶³

Dari sudut *sifatnya*, penelitian ini merupakan penelitian *deskriptif* (*descriptive research*) karena bertujuan untuk menggambarkan tentang sesuatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu, dan biasanya dalam penelitian ini, peneliti sudah mempunyai data awal tentang permasalahan yang akan diteliti.

Dari sudut *bentuknya*, penelitian ini adalah penelitian *preskriptif* karena penelitian ini bertujuan untuk merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada.

Sedangkan dari sudut *tujuannya*, penelitian ini adalah penelitian *problem identification*, karena penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi masalah-masalah yang ada untuk kemudian diklasifikasikan dan selanjutnya dicarikan suatu jalan keluar.

3.3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang dipilih oleh peneliti adalah Wilayah Kabupaten Kendal. Lokasi ini dipilih karena berdasarkan pra survei yang telah penulis lakukan konflik tanah HGU yang hendak di angkat dalam tesis ini terjadi di Kabupaten Kendal dan telah mendapat putusan pada tingkat Pengadilan Negeri dan saat ini sedang dalam menjalankan proses banding.

⁶³ *Ibid.*, hal. 7-11.

3.4. Populasi, Teknik Sampling dan Sampel

3.4.1. Populasi

Populasi atau universe adalah seluruh obyek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang diteliti.⁶⁴

Populasi dalam penelitian ini adalah 77 anggota masyarakat selaku penggarap tanah HGU milik PTPN IX (Persero) selaku penggarap berdasarkan ijin dari Dinas Pengairan dan 47 anggota masyarakat yang menggarap tanah tanpa seijin dari pemilik HGU atau Dinas Pengairan yang berada di Dukuh Tempuran Desa Banyuringin Kecamatan Singorojo Kabupaten Kendal, Pemilik tanah HGU yaitu PTPN IX (Persero), Dinas Pekerjaan Umum Pengairan, Kepala Desa di Lokasi tanah HGU, dan Hakim Ketua Sidang yang mengadili kasus tanah HGU di Pengadilan Negeri Kendal.

3.4.2. Teknik Sampling

Teknik Sampling, khususnya terhadap anggota masyarakat yang menjadi populasi dalam penelitian ini dilakukan dengan cara non-random sampling yaitu ditentukan dengan cara purposive sampling, dimana tidak semua populasi akan diteliti tetapi dipilih yang dianggap mewakili populasi secara keseluruhan dengan menggunakan kriteria bahwa responden adalah anggota masyarakat yang menjadi pihak (terkait langsung) dalam dalam kasus yang diteliti.

⁶⁴ Ronny Hanitjo Soemitro, *Op.Cit.*, hal.44.

3.4.3. Sampel

Adapun sample yang akan diambil dari populasi tersebut adalah :

Masyarakat Pemakai tanah HGU milik PTPN IX :

- a) Berdasarkan ijin Dinas Pengairan sebanyak 8 (delapan) orang;
- b) Tanpa se-ijin pemilik HGU atau Dinas Pengairan sebanyak 7 (tujuh) orang;

Sedangkan yang menjadi responden adalah :

- a) PTPN IX (Pemilik HGU);
- b) Kepala Desa Banyuringin, Kecamatan Singorejo, Kabupaten Kendal;
- c) Dinas Pekerjaan Umum Pengairan Kabupaten Kendal; dan
- d) Hakim Ketua yang mengadili kasus tanah HGU di Pengadilan Negeri Kendal.

3.5. Teknik Pengumpulan Data

Data yang diperlukan untuk penulisan tesis ini terdiri dari data sekunder dan data primer.

3.5.1. Penelitian data sekunder dilakukan melalui studi kepustakaan, yang meliputi :

- a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah baru atau mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui mengenai suatu gagasan (ide), yang terdiri dari :
 - 1) Undang-Undang Dasar 1945;

- 2) Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP M PR)
 - 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
 - 4) Undang-undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
 - 5) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah;
 - 6) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
 - 7) Peraturan Perundang-undangan lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yang terdiri dari :
- 1) Buku-buku hasil karya para sarjana;
 - 2) Hasil-hasil penelitian;
 - 3) Berbagai hasil pertemuan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.
- c. Bahan Hukum Tersier, yang terdiri dari :
- 1) Kamus Hukum;
 - 2) Kamus-kamus lainnya yang menyangkut penelitian ini.

3.5.2. Penelitian Data Primer

Penelitian data primer dimaksudkan untuk memperoleh data dan informasi yang berupa pengalaman praktek dan pendapat subyek penelitian tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan latar belakang atau penyebab timbulnya konflik tanah HGU dalam rangka memberi perlindungan kepastian hukum bagi para pihak yang terkait.

Untuk memperoleh data primer tersebut, maka akan dilakukan wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara. Wawancara dilakukan terhadap sumber informasi yang telah ditentukan sebelumnya berdasarkan pedoman wawancara, sehingga wawancara yang dilakukan merupakan wawancara yang terfokus (*focused interview*).⁶⁵

Metode wawancara dianggap sebagai metode yang paling efektif dalam pengumpulan data primer di lapangan, karena interviewer dapat bertatap muka langsung dengan responden untuk menanyakan fakta-fakta yang ada dan pendapat (opinion) maupun persepsi diri responden dan bahkan saran-saran responden.⁶⁶

Dalam wawancara ini, responden yang diwawancarai mempunyai pengalaman tertentu atau terlibat langsung pada obyek tertentu yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Dari hasil wawancara ini diharapkan dapat memberikan gambaran dalam praktek

⁶⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, *Op.Cit.*, hal. 60-61.

⁶⁶ Bambang Waluyo, *Op.Cit.*, hal.57.

tentang pelaksanaan penyebab timbulnya konflik tanah HGU yang terjadi di Desa Banyuringin, Kabupaten Kendal.

Mula-mula kepada subyek penelitian diajukan pertanyaan yang sudah terstruktur, kemudian beberapa butir pertanyaan tersebut diperdalam untuk mendapat informasi lebih lanjut. Dengan demikian diperoleh jawaban yang lengkap dan mendalam atas permasalahan yang diteliti, dan hasil yang diperoleh dari wawancara ini merupakan data primer untuk mendukung data sekunder.

3.6. Teknik Analisis Data

Setelah semua data yang berkaitan dengan penelitian ini dikumpulkan, kemudian dilakukan abstraksi dan rekonstruksi terhadap data tersebut, selanjutnya disusun secara sistematis sehingga akan diperoleh gambaran yang komprehensif mengenai cara penyelesaian permasalahan yang dibahas.

Dalam menganalisis data penelitian ini dipergunakan metode Analisis Kualitatif, terhadap data sekunder yang dikomplementerkan dengan data yang diperoleh dari penelitian lapangan.

Untuk mengecek keandalan dan keakuratan data, maka digunakan teknik Triangulasi Data, yakni teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu, untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Dalam penelitian ini yang digunakan adalah Triangulasi sumber, yakni membandingkan dan mengecek

balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda.⁶⁷

⁶⁷ Lexy J. Meleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hal. 178.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

4.1. Gambaran Umum

4.1.1. Gambaran Umum Ketimpangan Penguasaan Tanah di Indonesia

Berikut adalah gambaran umum tentang komposisi penguasaan dan penggunaan tanah di awal Orde Baru, yakni tahun 1973, yang dapat menunjukkan kekuatan ekonomi dan politik, yakni penguasaan atas tanah menjadi dasar awal bagi pengkelasan dalam masyarakat Orde Baru.⁶⁸

1. Lapisan teratas adalah pengusaha hutan yang dikelola kurang lebih 400 perusahaan swasta, terutama setelah pemerintah Orde Baru berkuasa kebanyakan dari mereka adalah milik asing, seluas 36 juta hektar, ditambah penguasaan hutan oleh BUMN seluas 1,7 juta hektar yang berlokasi di berbagai pulau.
2. Lapisan kedua adalah penguasa dari perkebunan-perkebunan besar (milik pemerintah/negara) seluas 1,1 juta hektar, dan perkebunan skala menengah, yang dimiliki oleh perusahaan-perusahaan milik swasta dengan luas 1,1 juta hektar.
3. Lapisan ketiga para petani penggarap sebanyak 7,7 juta keluarga tani di atas tanah seluas 11,7 juta hektar, dengan rata-rata penguasaan tanah seluas 1,2 hektar (untuk pulau Jawa) dan atau 1,5 hektar di pulau-pulau

⁶⁸ Sayogyo, sebagaimana dikutip oleh Noer Fauzi, "Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Indonesia Pasca Kolonial" dalam Tim Lopera (ed.), *Prinsip-prinsip Reforma Agraria*, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hal.215-216.

lain. Lapisan paling bawah adalah petani gurem, yang menguasai tanah rata-rata < 0,5 hektar sebanyak 6 juta rumah tangga, kebanyakan di Pulau Jawa.

Data di atas memperlihatkan bahwa penguasaan atas tanah, yang merupakan basis kekuasaan ekonomi dan politik, bertumpuk pada bentuk penguasaan hutan dan perkebunan besar yang dimiliki oleh pemerintah dan pihak swasta, yang termasuk di dalamnya kelompok modal asing.

Penerapan politik agraria kapitalis selama 20 (dua puluh) tahun sejak berkuasanya rejim Orde Baru menunjukkan pergeseran yang berarti, dimana dominasi penguasaan tanah oleh modal swasta menduduki peringkat pertama, menggeser dominasi penguasaan tanah oleh pemerintah :⁶⁹

1. Data per-Desember 1993, penguasaan tanah hutan oleh kurang lebih 570 perusahaan pemegang HPH sudah mencapai 64.291.463 ha, dimana terdapat 33.198.963 ha (51,64%) dikuasai hanya 20 kelompok konglomerat. Sementara itu, terdapat 3.841.777 ha tanah dikuasai oleh pemegang HPHTI, yang dikuasai oleh 38 Perusahaan. Ditambah dengan 796.254 ha yang dipakai oleh HPHTI trans oleh 10 konglomerat. Bandingkan dengan total areal yang dikuasai oleh BUMN kehutanan (Perhutani dan Inhutani) per April 1994 sebesar 8.943.271 ha. Sementara, penguasaan tanah oleh perkebunan besar telah mencapai 3.800.000 ha, yang dikuasai oleh 709 perusahaan swasta, 388 BUMN, 48 perusahaan asing, dan 21 koperasi.

⁶⁹ *Ibid.*, hal.216-217.

2. Peringkat berikutnya adalah perkebunan besar yang menguasai 3,80 juta hektar, yang dikuasai oleh 1.206 perusahaan (709 perusahaan swasta, 388 Perusahaan Negara/BUMN, 48 perusahaan asing, 21 perusahaan patungan dan 40 BUMD) dan 21 koperasi. Jika diambil rata-rata, maka tiap perusahaan menguasai kurang lebih 3.096,985 hektar. *Data ini berasal dari perhitungan menurut Sensus Perkebunan Besar 1990 – 1993.*
3. Sementara menurut SP (*Sensus Pertanian*) 1993, dari 19.713.806 rumah tangga tanai, 22,41% (terbanyak) merupakan rumah tangga tani yang menguasai lahan hanya 0,25-0,49 hektar. Sedangkan jumlah keseluruhan rumah tangga tani yang menguasai lahan kurang dari 0,50 hektar jumlahnya mencapai 48,61% dari jumlah keseluruhan rumah tangga tani (19.713.806). Menurut sensus ini juga, di sektor pertanian pangan, rumah tangga tani rata-rata hanya menguasai 0,86 hektar. Bahkan ketimpangan penguasaan lahan dalam lapangan pertanian pangan juga terjadi cukup menyolok. Ada 8.726.343 rumah tangga tani (atau 48,54% dari keseluruhan rumah tangga tani) yang keseluruhannya menguasai 2.099.420,53 hektar (13,60% dari total lahan pertanian pangan). Atau ada 48,54% dari keseluruhan rumah tangga tani yang total hanya menguasai 13,60% dari keseluruhan lahan pertanian pangan yang ada. Tetapi, di pihak lain, ada 217.720 rumah tangga tani yang menguasai 1.457.477,46 hektar, atau ada 1,21% rumah tangga tani yang menguasai

9,44% dari total lahan pertanian pangan yang ada. Berarti kelompok pertama rata-rata hanya menguasai sekitar 0,24 hektar, sedangkan kelompok kedua rata-rata menguasai 6,69 hektar. Selain itu ada 11.487 rumah tangga tani yang menguasai 254.710,54 hektar, atau ada 0,06% yang menguasai 1,65% dari total lahan pertanian pangan. Berarti rata-rata kelompok ini menguasai sekitar 22,174 hektar.

Secara dinamis, dominasi ini menyebabkan munculnya konflik agraria yang demikian meluas di masa sekarang ini, yang merupakan indikasi krisis dalam politik agraria.

Tabel I
Struktur Penguasaan Tanah Pertanian di Indonesia
Menurut Sensus Pertanian 1993

Golongan Luas Tanah	Rumah Tangga Pertanian		Proporsi Tanah yang Dikuasai
	Jumlah	%	
Tunakisma + Petani < 0,10 ha	5.989.534	28	10,1 %
0,10 – 0,49 ha	6.315.091	29	15,7 %
0,50 – 0,99 ha	3.986.876	18	53,8 %
1,00 – 5,00 ha	5.062.371	23	20,4 %
> 5,00 ha	383.128	2	
Total	21.737.000	100	

Sumber : Diolah dari hasil SP-1993, "Sensus Sampel Rumah tangga Pengguna lahan Seri B1 Tabel 03".⁷⁰

⁷⁰ KSPA, "Prinsip Pembaharuan Agraria", dalam Time Lapera, *Prinsip-prinsip Reforma Agraria ... Op.Cit.*, hal.117.

Tabel I menunjukkan, bahwa sebagian besar masyarakat petani menguasai lahan atau memiliki tanah pertanian kurang dari 1 (satu) hektar, malah ada juga petani yang tidak memiliki tanah sama sekali (tunakisma), sementara di sekitar mereka terhampar tanah-tanah perkebunan milik pemerintah maupun swasta. (Perhatikan gambaran ketimpangan penguasaan tanah di atas).

Kebijakan Orde Baru yang hanya mengejar pertumbuhan tanpa disertai dengan tindakan nyata untuk pemerataan, khususnya dalam masalah tanah telah menimbulkan berbagai dampak.

4.1.2. Gambaran Umum Konflik/Sengketa Agraria di Indonesia

Sebagaimana kita ketahui, bahwa kebijakan Orde Baru yang hanya mengejar pertumbuhan tanpa disertai dengan tindakan nyata untuk pemerataan, khususnya dalam masalah tanah telah menimbulkan berbagai dampak yang sangat merugikan masyarakat, khususnya masyarakat petani yang hidupnya sangat tergantung pada tanah pertanian.

Sebagai gambaran secara umum, berikut ini akan dikemukakan data yang menunjukkan banyaknya konflik agraria yang terjadi di negara kita sepanjang masa Orde Baru hingga sekarang ini.

Tabel II

Tabel Sengketa Agraria di Indonesia yang terjadi
Sepanjang Masa Orde Baru hingga Sekarang

(Diolah dari Data-base Sengketa Agraria KPA, per Mei 2001) ⁷¹

Wilayah	Jumlah Kasus	Luas Lahan Sengketa *) (hektar)	Jumlah KK Yang Menjadi Korban **)
SUMATRA	382	360.712,62	69.783
JAWA	907	449.656,99	146.713
BALI	12	1.019,07	2.438
NUSA TENGGARA	42	15.849,08	674
KALIMANTAN	64	18.769,59	4.055
SULAWESI	70	38.329,63	8.363
MALUKU	4	120.000,14	NA
PAPUA	16	48.177,25	151
JUMLAH	1.497	1.052.514,37	323.177

Catt.: *) dan **) merupakan angka minimal, karena banyak kasus yang tidak terekam, jumlah KK yang menjadi korbannya maupun luas lahan keseluruhan yang disengketakan.

4.1.3. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Sebagaimana telah penulis singgung di muka bahwa penelitian ini mengambil lokasi di dukuh Tempuran desa Bayuringin, kecamatan Singorojo, kabupaten Kendal, Propinsi Jawa Tengah. Selanjutnya untuk mengetahui lebih lanjut gambaran desa Bayuringin, dibawah ini akan penulis uraikan kondisi dan situasi desa Bayuringin sebagai berikut :

⁷¹ *Ibid.*, hal.118.

4.1.3.1. Keadaan Geografis

Desa Bayuringin adalah salah satu dari 14 desa yang berada di kecamatan Singorojo, kabupaten Kendal terletak diantara 45 derajat lintang utara dan 60 derajat lintang selatan dengan luas wilayah 848,782 Ha dengan ketinggian 300 M dari permukaan air laut dan berbatasan dengan :

- sebelah Utara : Desa Ngarianak
- sebelah Selatan : Desa Kaliputih
- sebelah Barat : Desa Sukodadi
- sebelah Timur : Desa Getas

Dari segi demografis desa Bayuringin termasuk wilayah yang tidak padat penduduknya karena hanya terdiri dari 831 kepala keluarga dengan jumlah penduduk seluruhnya 3.106 jiwa yang terdiri dari 1.597 laki – laki dan 1.509 jiwa perempuan yang kesemuanya terbagi dalam 3 RW dan 20 RT dan dari jumlah tersebut terdapat 450 kepala keluarga yang termasuk dalam keluarga miskin.

4.1.3.2. Kependudukan.

Untuk mengetahui secara rinci kondisi penduduk berdasarkan , jenis kelamin, umur, pendidikan, mata pencaharian dan agama dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel.1

Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin

No	Jenis Kelamin	Jumlah
1.	Laki – laki	1.597
2.	Perempuan	1.509
	Jumlah	3.106

Tabel.2

Jumlah Penduduk Menurut Umur

No	U m u r	Jumlah
1.	0 - 03 tahun	224
2.	04 - 06 tahun	145
3.	07 - 12 tahun	389
4.	13 - 15 tahun	160
5.	16 - 18 tahun	145
6.	19 tahun – ke atas	2.093

Tabel. 3.

Jumlah Penduduk Menurut Pendidikan

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1.	Tamat SD/ Sederajat	647
2.	Tamat SLTP /Sederajat	320
3.	Tamat SLTA /Sederajat	117
4.	Tamat Perguruan Tinggi	36

Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa tingkat pendidikan masyarakat masih relatif rendah , karena sebagian besar pendidikan penduduk masih dibawah SD, hal ini akan berdampak pada kemampuan sumber daya manusia dan akan mempengaruhi sikap dan perilaku khususnya dalam hal pengambilan suatu keputusan.

Tabel. 4.

Jumlah Penduduk Menurut Mata Pencapaian

No	Mata Pencapaian	Jumlah
1.	Pegawai Negeri Sipil	28 Orang
2.	A B R I	6 Orang
3.	T a n I	1.499 Orang
4.	Buruh Tani	481 Orang
5.	Pertukangan/ Jasa	57 Orang

Dari data tersebut dapat diketahui bahwa sebagian besar penduduk desa Bayuringin bermata pencaharian tani dan buruh tani serta mengandalkan hasil pertaniannya dalam mencukupi kebutuhan sehari – hari .

Tabel . 5

Struktur Pemilikan Tanah Penduduk

No	Luas Pemilikan Tanah	Orang
1.	Luas pemilikan 0,1– 0,5 ha	615 Orang
2.	Luas pemilikan 0,6 –1,0 ha	87 Orang
3.	Luas pemilikan 1,1 –1,5 ha	441 Orang
4.	Luas pemilikan 1,6 –2,0 ha	-
5	Luas pemilikan 2,1 –5,0 ha	-

Kondisi keagrariaan di wilayah desa Bayuringin sebagian besar adalah tanah kering (darat), sebagian besar dari jumlah luas tersebut belum bersertifikat. Menurut data terakhir sampai tahun 2002 tanah yang sudah bersertifikat baru 43 bidang dan selebihnya sekitar 1536 bidang belum bersertifikat. Hal ini menunjukkan bahwa kesadaran hukum masyarakat desa Bayuringin terhadap kepastian hukum dan tertib pertanahan terhadap suatu hak atas tanah masih sangat rendah.

Tabel . 6

Luas Tanah Berdasarkan Penggunaanya

No	Digunakan Untuk	L u a s
1.	Pertanian Sawah	21,034 Ha
2.	Pekarangan /Bangunan	211,5 Ha
3.	Perkebunan Rakyat	91 Ha
4.	Perkebunan Suwasta	16 Ha
5.	Perkebunan Negara	473 Ha
6	Lain – Lain	12,249 Ha

Dari tabel/ data tersebut menunjukkan bahwa wilayah desa Bayuringin yang luasnya 848,783 Ha sebagian besar merupakan tanah HGU milik perkebunan PTP IX yang sampai sekarang masih menjadi obyek persengketaan / konflik dengan warga desa Bayuringin

4.2. Penyebab Timbulnya Konflik HGU di Era Reformasi

4.2.1. Akar Masalah Timbulnya Konflik Agraria Secara Umum

Sebagaimana kita ketahui, krisis yang berlangsung secara dramatik sejak kuartal kedua 1997, telah ikut mendorong keluarnya Presiden Soeharto dari kursi kepresidenannya. Sejak saat itu, memang telah terjadi perubahan penting dalam urusan kenegaraan, melalui apa yang disebut Reformasi.

Namun sejak pemerintahan Kabinet Persatuan Nasional tahun 1999, belum ada suatu reformasi yang sungguh-sungguh dalam soal penguasaan dan penata-gunaan tanah dan sumberdaya alam yang menyertainya. Seakan-akan para pembuat-pelaksana hukum dan kebijakan tidak memiliki kepekaan, kesadaran dan *sense of urgency* untuk menyelesaikan soal agraria; atau setidaknya, mereka tidak berhasil menemukan suatu strategi yang matang untuk menanganinya. Seiring dengan mulai berseminya demokratisasi politik, banyak pihak yang sangat berharap dan menunggununggu tindakan pemerintah paska rejim otoritarianisme untuk melakukan perubahan-perubahan yang mendasar dalam soal penguasaan dan pemanfaatan tanah dan sumberdaya alam, yang sejalan dengan cita-cita reformasi selama ini. Belum nampaknya upaya-upaya perubahan itu tentunya menimbulkan kerisauan dan kekuatiran masyarakat.⁷²

Berbicara mengenai penyebab timbulnya konflik-konflik masalah tanah di negara kita, tidak dapat terlepas dari aspek historis, bagaimana proses perubahan hak atas tanah masyarakat itu terjadi dan dimensi apakah yang mempengaruhinya, baik dimensi idiologi, politik, ekonomi, maupun dimensi kepentingan lainnya yang mempengaruhi proses transformasi tanah-tanah rakyat.

Berdasarkan pengalaman yang terjadi pada masa penjajahan , maka dapat disimpulkan bahwa semua kebijakan agraria yang pernah ada selalu

⁷² Noer Fauzi, "Keadilan Agraria di Masa Transisi", dalam Tim Lopera (ed.), *Prinsip-prinsip Reforma Agraria – Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, 144.

merugikan masyarakat Indonesia, karena produk hukum yang ada sangat eksploitatif, dualistik dan feodalistik. Dengan asas Domein Verklaring yang menyertainya, jelas sangat bertentangan dengan kesadaran hukum dan rasa keadilan masyarakat.⁷³ Oleh sebab itu, wajar jika setelah proklamasi kemerdekaan timbul tuntutan agar segera diadakan pembaharuan terhadap hukum agraria sebagai upaya dalam mewujudkan suatu kepastian hukum dalam masyarakat.

Dari sejarah sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya, kita mengetahui bahwa pada awal mulanya masyarakat menggunakan tanah hanya sebatas untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Tanah dipergunakan secara bersama-sama dan hasilnya dibagikan secara merata. Sistem ini disebut sebagai sistem komunalistik religius. Fase berikutnya adalah tanah dikuasai oleh raja untuk membangun kerajaannya yang mengakibatkan rakyat hanya sebagai penggarap dan memberi upetinya kepada sang raja. Kemudian ketika para penjajah masuk ke Indonesia, maka tanah-tanah rakyat hampir seluruhnya dikuasai oleh Belanda, baik itu melalui sistem sewa tanah (1800-1830) sistem tanam paksa (1830-1870), maupun sampai pada sistem liberal (1870-1945). Yang jelas pada masa penjajahan ini, rakyat dieksploitasi habis-habisan baik itu tenaga maupun sumber daya alam yang ada.

Selanjutnya setelah Indonesia merdeka, penguasa pada masa Orde Lama, pada awalnya sebagai orde yang bertujuan mengadakan perombakan

⁷³ Al Araf dan Awan Puryadi, *Perebutan Kuasa Tanah*, Larepa Pustaka Utama, Yogyakarta, 2002,

pada kebijakan penguasa selama masa sebelumnya (masa penjajahan), berketetapan dengan sungguh-sungguh melaksanakan pembangunan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sebagaimana diketahui UUD 1945 baru dinyatakan berlaku kembali pada tahun 1959.⁷⁴

Dalam rangka melaksanakan kebijakan baru penguasa orde lama tersebut, dalam UUPA ditetapkan garis-garis besar reformasi di bidang pertanahan yang dirangkum dalam apa yang disebut pada waktu itu dikenal sebagai "*Panca Program Agraria Indonesia*", yang meliputi :

- a. Pembaharuan Hukum Tanah, melalui penciptaan unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional, dengan menyediakan hak-hak atas tanah untuk berbagai keperluan pemerintah, perseorangan serta badan-badan usaha, sosial dan keagamaan, disertai pemberian jaminan kepastian hukum dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah;
- b. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah, yang dialihkan kepada penguasa-penguasa nasional;
- c. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
- d. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah, dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, yang kemudian dikenal sebagai "*program land reform*";

⁷⁴ Boedi Harsono, "Reformasi Hukum Tanah Yang Berpihak Kepada Rakyat". dalam Brahmans Adhie dan Hasan Basri Nata Menggala (Ed.), *Reformasi Pertanahan*, CV.Mandar Maju, Bandung, 2002, hal.40.

- e. Perencanaan persediaan dan peruntukan tanah serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya, yang kemudian dikenal sebagai kegiatan “*penata-gunaan tanah*”.⁷⁵

Dalam pelaksanaan land reform yang diatur dalam UU No. 56 Prp Tahun 1960, diperhatikan benar Sila Kedua Pancasila, yaitu sila Kemanusiaan yang adil dan beradab dan asas negara kita adalah negara hukum. Tanah-tanah yang penguasaannya melampaui batas yang ditetapkan, tidak seluruhnya diambil untuk didistribusikan kepada para petani yang memerlukan. Pengambilan tanah-tanah yang melampaui batas itu pun disertai pembayaran ganti kerugian. Bahkan telah diantisipasi kemungkinan kesulitan dalam memperoleh tanah yang sudah dihaki oleh rakyat untuk usaha-usaha non-pertanian tersebut, dalam hal itu tidak dapat diperoleh melalui musyawarah antara pihak yang memerlukan dan pemiliknya. Tata caranya harus diatur dengan undang-undang dan disertai pemberian imbalan yang layak. Dan satu-satunya pejabat yang berwenang mengadakan pencabutan hak adalah Presiden yang sekaligus wajib menetapkan bentuk dan jumlah ganti kerugiannya. Untuk itu diterbitkanlah UU No.20/1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada di Atasnya. Mengenai bentuk dan jumlah imbalan atau ganti kerugian yang

⁷⁵ *Ibid.*, hal.40-41.

ditetapkan harus sedemikian rupa, sehingga penyerahan tanah yang bersangkutan, untuk kepentingan umum sekalipun, tidak akan menyebabkan keadaan ekonomi dan sosial bekas pemiliknya menjadi mundur.⁷⁶

Orde Baru : Pangkal Masalah⁷⁷

Belum sampai terlaksana sepenuhnya apa yang diprogramkan dalam Reformasi Agraria yang dikemukakan di atas, terjadi tragedi nasional dalam tahun 1965, yang melahirkan Orde Baru.

Penguasa Orde Baru mewarisi situasi nasional dalam keadaan perekonomian yang menyedihkan dan konstelasi politik yang dinilai sebagai penyimpangan dasar dari Sila-sila Pancasila dan UUD 1945. Maka langkah utama dan pertama Penguasa Orde Baru dalam usaha menyelamatkan bangsa dan negara dalam bidang ekonomi adalah mengubah kebijakan pembangunan nasional, dan dalam bidang politik “mengadakan koreksi total pada kebijakan Penguasa Orde Lama dan kembali pada pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen”. Tetapi Orde Baru pun dalam perkembangan kebijakan politik dan ekonomi, pada akhirnya juga dinilai oleh Orde Reformasi sekarang ini, sebagai menyimpang dari Sila-sila Pancasila dan UUD 1945.⁷⁸

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Baca : Tim BP-KPA, “Badan Penyelesaian Agraria”, dalam Tim Lapera (ed.)” *Prinsip-prinsip Reforma Agraria ...Op.Cit.*, hal.336.

⁷⁸ Boedi Harsono, *Reformasi Hukum tanah Nasional yang Berpihak Kepada Rakyat*, *Op.Cit.*,hal.43.

Kalau penguasa Orde Lama mengutamakan pembangunan di bidang pertanian, dengan berusaha memberdayakan rakyat petani, pada masa Orde Baru prioritas utama ditujukan kepada pembangunan ekonomi yang secepat-cepatnya dan setinggi-tingginya dengan trilogi pembangunan. Kebijakan dasar dan model pembangunan ini berorientasi pada industrialisasi untuk memacu pertumbuhan ekonomi. Keinginan inilah yang membuat negara harus berperan dominan dan menjadi pusat untuk mengatur semua aspek kehidupan dalam masyarakat dengan alasan untuk kesejahteraan rakyat. Logika pembangunan ekonomi dan sistem terpusat ini telah membuat negara menjadikan alat kekuasaannya seperti hukum dan aparat keamanan untuk memaksakan kepada masyarakat supaya tunduk dan patuh tanpa diberikan pilihan sama sekali.

Kerangka berpikir / paradigma negara dengan menguasai semua aspek yang ada dengan dalih untuk kesejahteraan rakyat ternyata pada realitanya justru terbalik, masyarakat telah kehilangan tanahnya yang merupakan sumber untuk penghidupan mereka. Keadaan masyarakat yang miskin dan kelaparan ini telah membuat masyarakat sadar dan bersatu, lalu kemudian bergerak untuk melakukan perlawanan demi kehidupan yang lebih baik.

Karena yang diutamakan pertumbuhan yang memerlukan keikutsertaan para pemilik modal, dalam perolehan tanah-tanah yang diperlukan itu umumnya kepentingan para pemilik tanah kurang mendapat perhatian. Ketentuan-ketentuan hukum yang diadakan untuk melindungi hak

dan kepentingan para pemilik tanah tidak jarang ditafsirkan menyimpang dari hakekat eksistensinya. Bahkan pihak Pengadilan pun, yang sebenarnya merupakan harapan terakhir rakyat untuk mengadu dan mencari keadilan, ikut menambah kenyataan perlakuan tidak adil oleh penguasa itu. Tidak pernah oleh penguasa diperhatikan asas umum dalam pembebasan tanah, sebagaimana yang telah dikemukakan di atas. Dengan praktek demikian, terang kiranya bahwa kurang diperhatikan Sila Kedua Pancasila : Kemanusiaan yang Adil dan Beradab.⁷⁹

Tanah yang menurut ketentuan UUD 1945 merupakan unsur produksi dan lahan yang harus digunakan, pada kenyataannya dalam perkembangan kebijakan Orde Baru, bukan hanya dibenarkan menjadi komoditi perdagangan, dan obyek investasi para pemilik modal, melainkan bahkan dibiarkan dijadikan obyek spekulasi, dengan segala akibatnya. Bahkan, pendaftaran tanah yang tujuan utamanya memperkuat hak para pemegang hak atas tanah, yang sebagian besar merupakan rakyat kecil dalam pelaksanaannya pernah dijelaskan sebagai usaha untuk meningkatkan "land market" atau perdagangan tanah. Hingga karenanya timbul tafsiran, bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah yang sedang digiatkan sekarang ini dengan pinjaman dari Bank Dunia, bertujuan mempermudah para pemilik modal dalam memperoleh dan memperdagangkan tanah yang sudah didaftar.⁸⁰

⁷⁹ *Ibid.*, hal.45.

⁸⁰ *Ibid.*, hal.46.

Tanah bagi masyarakat kita memiliki makna yang multi dimensional. *Pertama*, dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan. *Kedua*, secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam pengambilan keputusan yang menyangkut masyarakat. *Ketiga*, sebagai budaya dapat menentukan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya. *Keempat*, tanah bermakna sakral karena berurusan dengan waris dan masalah-masalah transendental.⁸¹

Karena makna-makna tersebut ada kecenderungan bahwa orang yang memiliki tanah akan berupaya mempertahankan tanahnya dengan cara apapun apabila hak-haknya dilanggar. Ada pepatah Jawa yang menegaskan *sak dumuk batuk senyari bumi*, yang artinya apapun resikonya yang akan diterima tetap akan dibela sampai titik darah penghabisan, merupakan cermin bagaimana gigihnya orang membela tanah miliknya. Bahkan kalau hak atas tanah sampai terlepas dari seseorang maka ia merasakan *pedhot jangkare soko bumi*. Tidak mengherankan bila konflik pertanahan cenderung mengundang bentuk tindak kekerasan, baik individual maupun massal.

Indonesia seperti negara berkembang pada umumnya adalah negara agraris, negara agraris bukan hanya berarti sebagian besar penduduknya bermata pencaharian di bidang ini, akan tetapi lebih dari itu. Negara agraris adalah sebuah sistem kehidupan yang semua sektor kehidupannya (*ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya*) berdasarkan pada sistem pertanian atau

⁸¹ Heru Nugroho, "Reformasi Politik Agraria Mewujudkan Pemberdayaan Hak-hak atas Tanah"

agraris, dalam artian semua tatanan sosial masyarakatnya didasarkan pada bidang agraris.⁸² Masyarakat agraris seperti ini bergantung dengan sektor agrarisnya, apabila sektor agraris kuat, kuatlah semua sendi kehidupan, sebaliknya apabila sektor agraris lemah, lemah pula semua sektor kehidupan.⁸³

Oleh karena itu, usaha perbaikan kehidupan khususnya ekonomi yang tanpa dibarengi konsentrasi yang besar terhadap penataan bidang agraris akan menanggung resiko kegagalan yang besar. Pengaruh yang besar dari sektor agraris dalam semua kehidupan masyarakat Indonesia harus dipahami sebagai faktor utama dalam setiap usaha perbaikan kehidupan masyarakat.

Menurut Paul H. Laandis, dalam garis besarnya ciri-ciri kebudayaan masyarakat agraris Indonesia memiliki karakter umum sebagai berikut :⁸⁴

- a. Sebagai konsekuensi dari ketergantungan terhadap alam, maka masyarakat agraris memiliki pola adaptasi yang tinggi terhadap lingkungan / alamnya. Pertanian sangat tergantung kepada keadaan atau jenis tanah, tingkat kelembaban, ketinggian tanah, topografi, banyaknya curah hujan dan lainnya.

Dalam Brahmana Adie dan Hasan Basri Nata Menggala (ed.) *Reformasi Pertanahan*, *Op.Cit.*, hal.99.

⁸² Al Araf dan Awan Puryadi, *Perebutan Kuasa Tanah*, *Op.Cit.*, Hal.102.

⁸³ Marshal Hodgson, sebagaimana dikutip oleh Al Araf dan Awan Puryadi, *Ibid.*, hal.113.

⁸⁴ Paul H.Laandis, sebagaimana dikutip oleh Al Araf dan Awan Puryadi, *Perebutan Kuasa Tanah*, *Op.Cit.*, hal.103.

- b. Pola adaptasi yang pasif terhadap lingkungan alam membuat masyarakat desa (petani) bekerja dengan alam. Elemen-elemen alam sebagai disebut di atas (jenis tanah, tingkat kelembaban, ketinggian tanah, dsb) sekalipun bervariasi tetapi mengandung keajegan dan keteraturan tertentu. Dengan tingkat kepastian yang cukup tinggi terhadap keajegan alam tersebut, maka mereka tidak terlalu memerlukan hal-hal baru (tehnologi), semua serasa diatur dan ditentukan oleh alam.
- c. Faktor alam juga dapat mempengaruhi kepribadian masyarakat. Sebagai akibat dari kedekatannya dengan alam, orang desa pada umumnya mengembangkan filsafat hidup yang organis. Artinya mereka cenderung memandang segala sesuatu sebagai satu kesatuan.. Refleksi dari filsafat semacam ini dalam hubungan antar manusia adalah tebalnya rasa kekeluargaan dan kolektivitas.
- d. Pengaruh alam sangat mempengaruhi masyarakat desa agraris, juga terlihat dalam kebiasaan hidup (bekerja) yang sesuai dengan irama alam (ajeg dan sabar=lamban). Tanaman yang tumbuh secara alami, semenjak tumbuh hingga berbuah selalu melewati proses-proses serta tahapan tertentu yang ajeg dengan rekayasa tertentu orang dapat memperpendek usia tanam dan meningkatkan produktivitasnya, namun tetap ada batasnya. Orang tidak dapat mempercepat proses pertumbuhan tanaman seperti memutar mesin, maka masyarakat desa

sering dicap statis, karena kebiasaan hidup yang justru sesuai dengan irama alam.

- e. Dominasi alam yang kuat terhadap masyarakat desa juga mengakibatkan tebalnya kepercayaan mereka terhadap takhayul. Takhayul dalam hal ini merupakan proyeksi dari ketakutan atau ketundukan masyarakat desa terhadap kekuatan alam yang dipandang sebagai kekuatan yang menguasai mereka. Lebih dari seperempat takhayul itu berkaitan dengan iklim, udara, tanaman, dan binatang-binatang dan beberapa takhayul yang berkaitan dengan pengaruh bulan terhadap pertanian.
- f. Dalam masyarakat desa agraris masyarakatnya tidak tergantung kepada kotak-kotak waktu melainkan mereka sendirilah yang menciptakan kotak-kotak waktu. Tanaman memiliki proses alami dengan paket waktu tersendiri terlepas dari pengaturan dan campur tangan manusia. Orang tinggal menanti proses yang alami itu.
- g. Sikap adaptis dan pasif masyarakat desa terhadap alam juga nampak dalam aspek kebudayaan material mereka yang relatif bersahaja. Kebersahajaan itu nampak misalnya pada arsitektur rumah dan alat-alat pertanian.
- h. Kehidupan masyarakat desa juga memiliki karakter sebagai kehidupan masyarakat yang bersifat praktis. Artinya, mereka tidak begitu mementingkan segi keindahan dan ornamen-ornamen. Berkaitan dengan sifat praktis ini masyarakat desa juga cenderung

mementingkan suatu sistem yang kaku di antara komunitas mereka sehingga terjalin keakraban yang tinggi antara warga masyarakat desa. Dalam situasi semacam ini kurang memungkinkan untuk menyembunyikan sesuatu dari teman atau tetangga. Mereka tidak perlu berbicara panjang lebar dan berbasa basi satu sama lain. Hal ini mendorong tumbuh dan berkembangnya sifat-sifat jujur, terus terang dan suka bersahabat.

- i. Masyarakat desa agraris yang tergantung kepada alam juga mempunyai standar moral yang ketat di kalangan masyarakatnya. Moralitas dalam pandangan masyarakat desa dipandang sebagai suatu yang absolut (final).

Karakteristik masyarakat desa agraris (tradisional) yang tergantung pada alam tersebut memiliki implikasi individu masyarakat yang jelas pula, petani-petani sebagai individu anggota masyarakat memiliki karakter yang umumnya sering disebut "*Paesen*". Kata-kata Paesen sangat berbeda dengan farmer, paesen adalah komunitas masyarakat agraris yang hidup secara subsisten, artinya segala kegiatan agraris yang dia lakukan adalah semata-mata untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, sedangkan upaya-upaya kapitalisme dengan melakukan peningkatan jumlah produksi sama sekali bukanlah kegiatan yang terjadi pada masyarakat paesen.⁸⁵

Diakhir masa orde baru, tampilnya masalah-masalah agraria ditandai oleh semakin maraknya aksi-aksi protes yang dilakukan kelompok korban

⁸⁵ *Ibid.*, 105.

ke kantor-kantor pemerintah, DPR dan Kamnas HAM, maupun ke kantor-kantor Pemerintah Daerah dan DPR. Secara umum, nampak jelas bahwa tumpukan masalah-masalah agraria itu, tidak sebanding dengan kemampuan badan-badan pemerintah untuk menghadapi dan menangani masalah-masalah di atas. Mereka gagal menghadapi dan menangani masalah-masalah itu karena terlebih dahulu mereka telah gagal memahami masalah agraria beserta jalinan faktor-faktor penyebab langsung maupun penyebab tidak langsung yang mendasarinya maupun yang melatarbelakanginya.⁸⁶

Masalah atau konflik agraria sekarang ini, semakin bertumpuk bukan hanya karena orde baru tidak menjalankan UUPA (UU No.5/1960). Pemerintah Orde Baru memang membekukannya dan mempergunakan rujukan yang sama sekali berbeda, bahkan membuat hukum dan menjalankan kebijakan yang bertentangan dengan jiwa dan isi UUPA. Sehingga, tumpukan masalah agraria yang terdahulu – yang telah didefinisikan oleh UUPA – diperbanyak dan diperparah lagi dengan tambahan masalah agraria baru yang diciptakan oleh pemerintah orde baru.⁸⁷

Waher Fauzi Rahman, *Awal Pasang Naik Pembaruan Agraria – Panorama tentang Neo-Liberalisme, Hak Asasi Manusia dan Kemelut Pembaruan Hukum Agraria Nasional*, Makalah untuk Seminar Nasional “Menggagas Ulang Penyempurnaan UUPA sebagai Pelaksanaan TAP MPR-RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam”, Kerja sama UGM dan BPN, Yogyakarta tanggal 21 September 2002, hal.2.

⁸⁷ *Ibid*

4.2.2. Akar Masalah Konflik Tanah HGU

Dalam tulisan ini yang hendak disorot adalah konflik tanah HGU, oleh karena itu berikut ini akan dikemukakan beberapa persoalan umum yang terjadi pada masa orde baru yang menjadi pemicu konflik tanah HGU yang terjadi di negara kita (yang menurut penulis, tidak terkecuali kasus yang terjadi di Kabupaten Kendal), sebagai berikut :⁸⁸

a. Persoalan penetapan Tanah Negara (TN)

Definisi tanah negara itu sendiri adalah sejumlah lahan, tidak termasuk lahan hutan, yang tidak bisa dibuktikan pemilikan atau penguasaannya secara formal oleh seseorang atau sebuah badan hukum secara otomatis akan dianggap sebagai Tanah Negara.

Persoalan klaim sepihak ini sering kali membuat sejumlah lahan yang telah dikuasai oleh sejumlah penduduk, tetapi belum bersertifikat sebagai tanda bukti kepemilikannya / penguasaan secara formal, akan segera diklaim sebagai tanah negara pada saat tanah-tanah tersebut akan digunakan untuk proyek perkebunan tertentu. Padahal ada peraturan yang mengatur prioritas pemberian hak tanah-tanah tersebut kepada rakyat penggarapnya. Tetapi pertimbangan rente ekonomi yang bisa diperoleh dari tanah tersebut jika diberikan dalam bentuk HGU ketimbang tetap dikuasai oleh rakyat, di samping alasan-alasan

⁸⁸ Dianto Bachriadi, "Situasi Perkebunan di Indonesia Kontemporer", Tim Lapera (ed.), *Prinsip-prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Op.Cit., hal.230-234.

sumbangan sektor perkebunan terhadap pendapatan negara, sering kali membuat rakyat penggarap tanah-tanah itu harus tersingkir.

Dengan kata lain, model penetapan tanah dengan status Tanah Negara yang sebetulnya merupakan pengejawantahan dari Hak Menguasai Negara (HMN), seperti yang dimaksud oleh UUPA, lebih banyak digunakan untuk menyokong kepentingan modal ketimbang kepentingan ekonomi rakyat. Pada hal pengertian HMN dalam UUPA adalah memberi hak pada negara untuk menguasai tanah sementara dan kemudian didistribusikan sesuai dengan prinsip-prinsip untuk kepentingan umum, prinsip land reform, dan tidak merugikan rakyat.

Karena itu, tanah-tanah yang berstatus dikuasai oleh negara itu pada hakekatnya harus didistribusikan, dan dipastikan status hukum kepemilikannya terlebih dulu kepada rakyat yang telah menggarapnya atau kaum tani tak bertanah yang tinggal disekitar areal tersebut. Jika – pada kenyataannya justru banyak terjadi – tanah-tanah dengan status dikuasai oleh negara itu haknya lebih banyak diberikan kepada perusahaan-perusahaan perkebunan secara sewenang-wenang, maka pada hakekatnya rezim yang berkuasa telah memberlakukan kembali azas domein verklaring (asas negara memiliki sejumlah tanah atau asas tanah milik negara) yang justru hendak dilenyapkan oleh UUPA.

Dengan asas ini, negara, tepatnya rezim yang berkuasa, bisa meninggalkan kepentingan rakyatnya untuk mencapai kepentingannya

sendiri – satu hal yang sebetulnya telah diatasi secara normatif oleh UUPA.

Kenyataan ini lebih diperparah lagi dengan adanya tindakan-tindakan represif maupun manipulasi administratif yang dilakukan oleh negara terhadap rakyat ketika tanah-tanah yang berstatus dikuasai sementara oleh negara itu hak penguasaannya hendak dialihkan kepada perusahaan-perusahaan perkebunan. Pengerahan kekuatan militer, intimidasi, tekanan-tekanan fisik maupun administratif, pemberian stigma politik, dan menipulasi bukti-bukti hak penguasaan atau penyerahan hak penguasaan menjadi hal yang umum terjadi.

Dalam konteks ini, model konflik yang terjadi adalah antara rakyat dengan perusahaan perkebunan akibat klaim Tanah Negara, seperti yang terjadi dalam kasus Badega, kasus Gunung Batu, dan kasus Cimerak di Jawa barat, serta Sendang Pasir di Bali memperlihatkan kasus-kasus semacam ini. Di sini, pihak birokrasi pertanahan negara menerbitkan sertifikat HGU atas sejumlah lahan yang dianggap (klaim) sebagai tanah negara yang kosong tidak berpenghuni menjadi pemicunya. Padahal di atas tanah-tanah itu sudah bermukim dan hidup sejumlah keluarga untuk masa yang cukup lama, bahkan bergenerasi.

- b. Soal pemberian HGU kepada perusahaan perkebunan di atas tanah yang diklaim hak otomatis dari perusahaan yang bersangkutan sehubungan dengan program nasionalisasi perusahaan-perusahaan perkebunan asing di tahun 1950.

Contoh dari kasus ini adalah kasus Jenggawah di Jawa Timur dan Tanah Jaluran di Deli Sumut, misalnya, konflik antara PTP dengan rakyat akibat perebutan lahan yang diklaim oleh PTP sebagai bagian dari tanah yang mereka kuasai akibat program nasionalisasi perkebunan. Pihak PTP menganggap dengan adanya program nasionalisasi, mereka secara otomatis menguasai sejumlah lahan yang ditinggalkan oleh perkebunan-perkebunan asing pada jaman kolonial karena kebijakan pemerintah kolonial yang menghendaki rakyat-rakyat itu menetap dan berusaha tani di situ. Ketika PTP memerlukan perluasan lahan untuk kebun memastikan peningkatan produktifitasnya maka tanah-tanah yang telah dikuasai rakyat itu turut mereka klaim sebagai bagian dari warisan yang seharusnya menjadi milik mereka. Negara dengan perangkat birokrasi pertanahannya kemudian justru membuat konflik ini semakin runcing karena mereka biasanya menerbitkan sertifikat-sertifikat HGU ataupun surat-surat perpanjangan HGU untuk perusahaan perkebunan yang meliputi tanah-tanah yang telah dikuasai rakyat.

- c. Pemerintah tidak konsisten, bahkan cenderung mengabaikan sejumlah peraturan yang sudah ada yang mengatur soal prioritas peruntukan tanah.

UUPA menjamin bahwa prioritas peruntukan hak atas tanah adalah rakyat tani, lebih khusus lagi adalah rakyat tani yang tidak memiliki tanah.

Peraturan lainnya adalah Keppres No. 32/1979 dan Permendagri No.3/1979 yang memberikan prioritas pertama kepada rakyat, yang telah

menguasai dan hidup di atas tanah-tanah bekas hak Barat yang telah habis masa berlakunya sejak 1980, untuk mendapatkan hak kepemilikan di atas tanah-tanah tersebut. Tetapi, dengan pertimbangan sumbangan-sumbangan pada peningkatan dan penghematan angka-angka devisa serta sejumlah angka balikan dari rente ekonomi yang mereka berikan kepada pemerintah, segala peraturan ini diabaikan. Selain itu, proses pembentukan dan pelaksanaan rencana tata ruang agraria yang tidak konsisten juga menjadi salah satu penyebabnya.

- d. Perebutan lahan antara perusahaan perkebunan yang ingin memperluas atau membuka areal kebun baru di tanah-tanah adat milik suatu masyarakat adat tertentu.

Disini proses ekstensifikasi perkebunan juga merambah pada tanah-tanah yang tidak berstatus tanah Negara tetapi tanah-tanah yang secara hukum adalah milik masyarakat adat.

Dengan kata lain, kebutuhan akan buruh dan tanah murah sebagai konsekuensi logis dari usaha-usaha untuk meningkatkan kinerja sektor perkebunan membuat Negara lebih sering mengabaikan hak-hak rakyatnya atas tanah ketimbang hak-hak perusahaan perkebunan untuk mendapat tanah bagi usaha-usaha mereka.

Sebagaimana telah dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo, bahwa hukum merupakan suatu sistem. Sistem hukum adalah satu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut. Dalam sistem

hukum tidak boleh terjadi konflik atau kontradiksi di dalamnya. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Segala penafsiran terhadap Undang-undang harus sesuai dengan maksud dan tujuan dari undang-undang tersebut, dan tidak diperkenankan untuk ditafsirkan menyimpang, sesuai dengan kehendak penguasa sebagaimana telah dilakukan pada masa Orde Baru.

Selanjutnya, Muchtar Wahid mengemukakan bahwa dalam Pelaksanaannya UUPA telah mengalami berbagai pengaruh dari perkembangan politik, kelembagaan, hukum, sosial ekonomi, dan sebagainya.

Lebih lanjut dikemukakan, perkembangan politik pemerintah yang berkuasa sangat mempengaruhi arah kebijakan dan pelaksanaan tugas-tugas pertanahan. Pemerintah Orde Baru dengan kebijakan makro pembangunan nasional yang menekankan pada pertumbuhan, mengarahkan pembangunan pertanahan sebagai sub sistem pembangunan nasional, dan oleh karena itu diterbitkan peraturan-peraturan yang memungkinkan penyediaan tanah dalam skala luas, dengan mengabaikan hak-hak keperdataan masyarakat dan kurang memperhatikan masyarakat kecil terutama petani.⁸⁹

⁸⁹ Drs. Muchtar Wahid, MM., *42 Tahun UUPA: Relevansinya Dalam memenuhi Kebutuhan Pembangunan Sosial Ekonomi dan Pembangunan Hukum Dewasa ini*, disajikan dalam Seminar Nasional "Menggagas Ulang Penyempurnaan UUPA sebagai Pelaksanaan TAP MPR-RI No. IX/MPR/2001 Tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam" Yogyakarta tanggal 21 September 2001, hal.5.

Menurut Boedi Harsono,⁹⁰ adanya kelemahan dalam kelengkapan isi dan rumusan sebagian peraturannya, Hukum Tanah Nasional (HTN) selama orde baru, yang menyelenggarakan pembangunan berdasarkan kebijakan yang mengutamakan pertumbuhan, dalam pelaksanaannya memungkinkan penafsiran yang menyimpang dari semangat dan tujuan diadakannya peraturan yang bersangkutan.

Lebih lanjut dikemukakan, sehubungan dengan itu pelaksanaan HTN selama orde baru seringkali dirasa sebagai tidak menjamin perlindungan, bahkan menimbulkan rasa tidak adil bagi rakyat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Pada hal HTN jelas memuat rumusan asas dan ketentuan-ketentuan hukum yang memberikan perlindungan bagi siapapun yang menguasai tanah secara sah terhadap gangguan dari pihak manapun, termasuk gangguan dari pihak penguasa sekalipun, bilamana gangguan itu tidak ada dasar hukumnya.

Dalam HTN ditegaskan, bahwa memperoleh tanah kepunyaan siapapun untuk keperluan apapun harus dilakukan melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan, baik mengenai penyerahan tanahnya maupun imbalannya. Walaupun diperlukan untuk kepentingan umum, mengenai bentuk dan jumlah imbalannya ada asasnya. Yaitu bahwa dengan pengambilan tanah kepunyaannya *keadaan sosial dan ekonomi bekas*

⁹⁰ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan TAP MPR RI No.IX/MPR/2001, Op.Cit.*, hal. 3-5.

pemegang hak tidak boleh menjadi mundur. Asas umum tersebut bersifat universal, dan secara tegas dinyatakan dalam PP No.39/1973.

Akibat salah tafsir tersebut tampak selama paska orde baru sekarang ini berupa berbagai tuntutan dan tindakan, yang justru menimbulkan keadaan yang mengurani kepastian hukum bagi para pelaku pembangunan itu sendiri.

Contoh penyimpangan lain adalah penafsiran mengenai hakikat dan lingkup lembaga Hak Menguasai Negara yang diatur ketentuannya dalam Pasal 2 UUPA. Pasal tersebut dimaksudkan sebagai tafsiran otentik hakikat pengertian “dikuasai” dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Dalam praktek masa orde baru pengertian “dikuasai” itu ditafsirkan seakan-akan memberikan wewenang yang tidak terbatas kepada Pemerintah, hingga dalam pelaksanaannya menimbulkan rasa tidak puas di kalangan luas. Kewenangan yang dinyatakan dalam Pasal 2 UUPA itu, biarpun dalam hukum negara-negara yang bersangkutan tidak ada pernyataan seperti yang dirumuskan dalam pasal tersebut, dengan berbagai peraturan dan pembatasan kewenangan itu ada pada negara manapun dalam hubungannya dengan tanah yang ada. Dalam hukum kita *pembatasan dasarnya adalah hakikat kita sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila, khususnya sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab*, sebagai yang dikemukakan di atas serta peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas pelaksanaan HTN berdasarkan tafsiran yang menyimpang itu itu dimungkinkan antara lain karena

kelemahan dalam kelengkapan isi dan rumusan sebagian peraturannya.

Maka untuk mencegah terulangnya kembali berbagai penafsiran yang menyimpang itu HTN perlu disempurnakan. Itulah yang diamanatkan oleh TAP MPR-RI No.IX/MPR/2001 Tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam.

Dengan demikian nampak bagaimana pentingnya penafsiran yang benar terhadap suatu ketentuan undang-undang, agar apa yang menjadi tujuan dari ketentuan tersebut dapat tercapai.

4.2.3. Akar Masalah Konflik Tanah HGU di Desa Bayuringin, Kecamatan Singorojo, Kabupaten Kendal

Berdasarkan hasil penelitian terhadap data primer diperoleh data sebagai berikut :

Perseroan Terbatas PT.Perkebunan Nusantara IX (PTPN IX) yang didirikan dengan akta No.42 tertanggal 11 Maret 1996, yang dibuat di hadapan Harun Kamil,SH, Notaris di Jakarta, dan telah mendapat pengesahan dari Menteri Kehakiman RI No.C2.8337.HT.01.01 Tahun 1996 tertanggal 8 Agustus 1996, merupakan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah No.14 Tahun 1996 tanggal 14 Pebruari 1996, dahulu bernama/hasil peleburan dari PTP XV, XVI dab XVIII, yang menempati areal seluas lebih kurang 2.917,02 hektar, yang terdiri dari 3 (tiga) buah sertifikat tanah HGU, yaitu :

- a. Sertifikat HGU No.1, luas 32,230 Ha, GS No.594/219/1988 tercatat atas nama PTP XIII, (dahulu) sekarang PTPN IX (Persero), terletak di Desa Kaliputih Kecamatan Singorojo Kabupaten Kendal;
- b. Sertifikat HGU No. 2, luas 388,70 Ha, GS No. 594/217/1992 tercatat atas nama PTPXVIII (dahulu), sekarang PTPN IX (Persero), terletak didesa Kaliputih Kecamatan Singorojo Kabupaten Kendal;
- c. Sertifikat HGU No. 1, luas 46,55 Ha, GS No. 594/217/1992, tercatat atas nama PTP XVIII (dahulu), sekarang PTPN IX (Persero), terletak di Desa Bayuringin Kecamatan Singorojo Kabupaten Kendal.

Sengketa terjadi karena :

1. Dinas Pengairan Propinsi Jawa Tengah pada tanggal 26 Nopember 1998 dan tanggal 20 September telah menerbitkan ijin pemakaian tanah pengairan selama 3 tahun, kepada 104 (seratus empat) anggota masyarakat yang sangat memerlukan tanah untuk ditanami tanaman semusim, dengan obyek tanah yang terletak di sepanjang sungai Kalikatul, Kaliwaringin dan Kalibobo yang mengalir dalam arel HGU milik PTPN IX, dengan luas keseluruhan 333,527 M2.

Apa yang dilakukan oleh Dinas Pengairan tersebut, dilaksanakan berdasarkan pada pendirian , bahwa tanah bantaran sungai merupakan asset Pemerintah Propinsi Jawa Tengah yang dalam hal ini DinasPengairan selaku instansi Pemerintah yang dengan kewenangannya berdasarkan Undang-undang No. II Tahun 1974 tentang Pengairan jo PP No.35 Tahun 1991 tentang Sungai jo

PERMEN Pekerjaan Umum No. 63/PRT/1993 tentang Garis Sepadam Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah Penguasaan Sungai dan bekas Sungai jo PERDA Tingkat I Jawa Tengah No. 7 Tahun 1994 tentang Pemakaian Tanah Pengairan, berwenang dan bertanggung jawab dalam pembinaan sungai yang mencakup Perlindungan, Pengembangan, Peggunaandan Pengendalian Sungai

2. Adanya 224 (dua ratus dua puluh empat) orang masyarakat petani setempat yang menempati dan menguasai sebagian tanah yang termasuk dalam areal HGU milik PTPN IX tanpa ijin.

Alasan penempatan dan penguasaan tanah tersebut karena mereka berkeyakinan, bahwa sebagian tanah PTP tersebut adalah milik nenek moyang mereka yang diambil secara paksa oleh penjajah, dan seharusnya setelah Indonesia merdeka harus dikembalikan kepada rakyat yang sudah turun-temurun hidup di atas tanah tersebut, namun malah dikeluarkan sertifikat HGU atas nama perusahaan milik pemerintah tanpa memperhatikan hak-hak rakyat petani tersebut

Dari hasil wawancara penulis dengan bapak Sarbani, Ngadimin dan Karlan , warga yang dulu menyatakan ikut membuka hutan dan menggarap tanah tersebut diperoleh informasi, bahwa hutan tersebut dulunya (menurut mereka) belum ada yang punya (pemiliknya). Sebelum Jaman Jepang ratusan warga sudah membuka hutan di wilayah HGU yang sekarang menjadi sengketa. Hutan tersebut dulunya semak belukar, lalu dibuka masyarakat, untuk ditanami jagung, pete, gori, pisang dan Kopi.

Menurut Bapak Sarbani, selain Ngadimin dan Karlan yang ikut membuka lahan pada waktu itu masih banyak lagi, tetapi sekarang sudah meninggal dunia seperti Gimmin, Kariyadi, Kisruh, kakek Marto dan Mbah Joyo.

Disamping alasan tersebut, menurut Budisono, Solikin, Zaenudin dan Kardi yang menempati lahan berdasarkan ijin Dinas Pengairan, mereka menggarap lahan tersebut karena keadaan dan kebutuhan ekonomi, artinya karena mereka tidak mempunyai tanah / lahan pertanian dan juga tidak mempunyai pekerjaan. Alasan yang sama disampaikan juga oleh Samidin, Jumiati, Joko Efendi dan Sudjadi sehingga dengan menggunakan situasi dan kondisi pemerintah jaman reformasi yang bersikap lebih lunak kepada masyarakat / rakyat yang sedang menghadapi krisis ekonomi ini, mereka menempati lahan tersebut.

Dari hasil wawancara dengan masyarakat yang menjadi responden dalam penelitian ini (baik yang menggarap tanah milik PTPN IX dengan ijin Dinas Pengairan maupun yang tanpa ijin siapapun) diperoleh informasi, bahwa dengan menggarap tanah tersebut mampu meningkatkan ekonomi masyarakat setempat yang kebanyakan merupakan petani yang hanya memiliki tanah yang sangat minim, bahkan tidak sedikit diantara mereka tidak memiliki tanah garapan sama sekali.

Harapan masyarakat petani kepada pemerintah yang dalam hal ini pernah disampaikan melalui anggauta dewan (Kumisi A.DPRD) Kabupaten Kendal, adalah bahwa tanah tersebut yang merupakan tanah milik nenek moyang nya, yang diambil oleh penjajah Belanda dan

sekarang diambil oleh pemerintah untuk perkebunan , dikembalikan (dibagikan) kepada masyarakat. Bukan-nya memperkarakan mereka di muka pengadilan dengan tuduhan melakukan perbuatan hukum, melakukan penggarapan illegal, dsb, seperti sekarang ini.

4.3. Penyelesaian Konflik Tanah HGU

4.3.1. Penyelesaian Konflik Tanah HGU Secara Umum

Konflik atau sengketa bisa terjadi di mana pun, kapan pun, dalam masalah apa pun, namun sebagai makhluk yang berakal manusia harus mampu mengatasi konflik dengan baik, dengan cara-cara yang adil dan bermartabat.

Konflik agraria yang intensitasnya sangat dalam dan sangat meluas adalah satu masalah besar di Indonesia. Konflik ini di satu pihak merupakan sisi lain dari mata uang permasalahan agraria di Indonesia, di mana sisi lainnya adalah persoalan ketimpangan penguasaan tanah. Tetapi di sisi lain, penguasaan tanah yang timpang juga semakin mempertajam atau mendorong terjadinya konflik agraria. Konflik-konflik baik yang bersifat vertical maupun horizontal itu bila tidak diselesaikan secara tuntas dan sekaligus, akan merupakan gangguan untuk dapat terselenggaranya kehidupan sosial dan kehidupan bernegara yang harmonis. Revisi kebijakan tidak akan banyak manfaatnya jika harus mengalami gangguan berupa konflik yang tidak pernah diselesaikan secara tuntas.

Karena itu, penyelesaian sengketa dan konflik agraria termasuk di dalam konflik tanah HGU harus merupakan bagian integral dalam pembaharuan agraria di Indonesia.

Dewasa ini, konflik atau sengketa (di bidang hukum perdata) tidak semata-mata diselesaikan melalui lembaga pengadilan, karena disamping lewat pengadilan terdapat beberapa alternatif yang dapat dipergunakan untuk menyelesaikan konflik yang tidak mampu diselesaikan sendiri oleh para pihak yang bersengketa. Jadi, selain melalui lembaga pengadilan suatu konflik dimungkinkan juga diselesaikan dengan : negosiasi, mediasi, konsiliasi dan arbitrase.

Cara apapun yang ditempuh, semuanya selalu didasarkan pada tujuan memperoleh penyelesaian yang seadil-adilnya.

Setiap konflik tentu ada penyebabnya, tanpa mengetahui terlebih dahulu apa penyebab timbulnya konflik itu, penyelesaiannya akan bersifat semu karena tidak akan menyentuh akar permasalahan. Konflik demi konflik akan terus terjadi dari waktu ke waktu. Demikian pula halnya dengan konflik tanah HGU yang marak pada era reformasi ini.

Untuk mengatasi konflik tanah HGU yang menyebabkan sebagaimana telah diuraikan di atas, setidaknya harus dilakukan : perubahan paradigma atau kerangka berpikir pemerintah terhadap Hak Menguasai dari Negara, melaksanakan agenda land reform, dan membentuk badan penyelesaian sengketa agraria yang bersifat mandiri guna memberi

keadilan kepada masyarakat yang menjadi korban kebijakan otoriter pada masa orde baru.

4.3.1.1. Perlu Paradigma Baru Negara dalam Pengelolaan Tanah Rakyat

Dalam perjalanan sejarah, sebagaimana telah diuraikan pada Bab II, nampak jelas bagi kita bahwa, mulai jaman kerajaan, masa kolonial, masa kemerdekaan sampai masa Orde Baru ternyata Negara selalu menjadi kekuatan sentral untuk menguasai tanah. Pola pemaksaan lewat kekerasan dan manipulasi kebijakan selalu dilakukan negara dalam mengambil tanah rakyat. Negara selalu menganggap bahwa dialah yang paling berkuasa sehingga masyarakat tidak pernah diajak ikut serta dalam pembahasan kerangka berpikir (paradigma) dalam perumusan kebijakan, sehingga negara terkadang salah dalam menerapkan strategi kebijakan dalam membangun bangsa, sebagai contoh adalah strategi kebijakan negara pada era Orde Baru yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya untuk pembangunan.

Kesalahan dalam menerapkan strategi kebijakan ini sangat fatal akibatnya, kita bisa lihat bagaimana masyarakat asli/adat menjadi terpinggirkan dari tanahnya sendiri dan bahkan sampai menimbulkan kemiskinan, karena tanah tempat mereka hidup sudah menjadi pabrik, lapangan golf, perkebunan negara/swasta, dan lain-lain. Jadi, tidak heran kalau di era reformasi sekarang ini banyak masyarakat yang melakukan perebutan tanah-tanah yang berbasis pada negara. Kita lihat hampir secara

serempak di seluruh wilayah Indonesia masyarakat menuntut kembali atas tanah negara itu.

Kegagalan paradigma negara di atas yang berorientasi pada pembangunan ekonomi yang cepat dan sentralistik harus segera dirubah, karena hal ini dapat menyebabkan konflik yang berkepanjangan dan menimbulkan disintegrasi bangsa.

Paradigma masyarakat dalam pengelolaan tanah pada hakekatnya adalah upaya untuk merubah kerangka berpikir negara sebagai penguasa tunggal menuju pada suatu kedaulatan rakyat, dimana masyarakatlah yang paling berkuasa.⁹¹

Tanah bagi masyarakat dianggap sebagai jiwa dan ruh dalam memenuhi kebutuhan mereka. Masyarakat sadar bahwa tanah adalah tempat mereka hidup sebagai lahan untuk menghasilkan kebutuhan pangan mereka. Karena sadar akan fungsi tanah sangat penting bagi mereka, maka pasti masyarakat lebih bisa untuk menjaga dan mengelola tanah itu dengan baik, ketimbang negara yang mengelolanya dengan alasan untuk kesejahteraan rakyat. Selain itu secara historis masyarakat Indonesia terkenal dengan jiwa kekeluargaan, kerukunan dan saling tolong-menolong. Hal inilah yang menjadi faktor pendukung dan kepercayaan kepada masyarakat untuk mengelola tanah dengan baik.

4.3.1.2. Land Reform Sebagai Upaya Reformasi Agraria

⁹¹ *Ibid.*, hal.160.

Pembaharuan agraria (*land reform*) tetap merupakan isu keadilan di berbagai negara Dunia Ketiga hingga kini, dan bahwa desakan bagi terus dilaksanakannya program ini tidak pernah berhenti hingga sekarang, terutama di negara yang tidak juga berusaha menuntaskan masalah tersebut, dan yang karenanya selalu mengalami jurang permasalahan struktural agraria yang semakin dalam dan tidak berkesudahan.

Pembaharuan agraria dianggap merupakan agenda pembangunan yang utama, terutama di negara Dunia Ketiga yang masyarakatnya sebagian besar adalah agraris. Dengan demikian perhatian pemerintah terutama kepada bagaimana mentransformasikan struktur agraris yang timpang karena warisan kolonialisme ke arah struktur agraria yang adil, dan yang sanggup memberikan surplus bagi transformasi ke sistem industri. Dengan demikian, sebenarnya penyelesaian atau tuntasnya masalah agraria ini akan sangat menentukan dalam langkah pengembangan berikutnya. Akan tetapi karena pembaharuan agraria ini akan mempunyai akibat-akibat yang merugikan, khususnya bagi kelas penguasa di pedesaan maupun secara nasional, maka hal ini menjadi tidak mudah; terutama bila kemudian berkait dengan sistem politik dan sistem ekonomi makro.

Gambaran umum yang terlihat dalam sebagian besar kehidupan pedesaan di Indonesia adalah kemiskinan. Kemiskinan tidak saja menjadi penyakit dimasa sesudah krisis ekonomi akan tetapi kemiskinan sudah berakar dalam struktur masyarakat pedesaan di sepanjang masa. Mulai dari masa pemerintahan orde lama kemiskinan adalah ciri khas dari negara yang

pemerintahannya dan sistem kenegaraannya masih sedang ditata, dimasa orde baru walaupun terjadi industrialisasi di segala sektor kehidupan dan negara Indonesia sempat disebut keajaiban Asia dengan pertumbuhan ekonominya yang tinggi, akan tetapi secara riil sebagaimana rakyat kecil hidup di dalam kemiskinan yang tak pernah hilang dari lingkaran hidup mereka dan hal ini tampak lebih jelas lagi ketika terjadi krisis ekonomi yang mulai terjadi pada akhir masa pemerintahan orde baru dan berlangsung sampai saat ini.

Salah satu penyebab utama dari hal ini adalah tidak beresnya penataan potensi riil masyarakat Indonesia yaitu masalah tanah. Permasalahan tanah menjadi sangat terbengkalai ketika permasalahan-permasalahan penting yang berhubungan dengan permasalahan tanah ini semakin terpuruk seperti permasalahan kepadatan penduduk. Terbengkalainya agenda utama penataan permasalahan pertanahan ini membuat seluruh sistem sosial masyarakat Indonesia yang secara jelas merupakan masyarakat agraris menjadi semakin kompleks, pemerintahan yang ada selama ini cenderung melakukan suatu upaya “pembangunan” masyarakat yang bersifat instan dan mengingkari realitas bangsa Indonesia sebagai bangsa agraris.⁹²

Seperti diuraikan di atas bahwasanya kebijakan land reform yang terputus di tangan jalan oleh pemerintah Orde Baru mengakibatkan terbengkalainya atau semakin parahnya permasalahan-permasalahan agraria.

⁹² Al Araf dan Awan Puryadi, *Perebutan Kuasa Tanah*, *Op.Cit.*, hal.139.

Land reform mengandung arti yang penting bagi dasar awal ekonomi nasional disetiap sistem manapun. Tanpa land reform, fondasi ekonomi nasional akan keropos dan setelahnya perekonomian akan mengalami kontradiksi permanen dan menciptakan keterbelakangan. Akibat dari tidak dilakukannya land reform adalah :

1. Land reform menciptakan pasar atau daya beli. Tanpa adanya pemerataan tanah, maka tidak ada kekuatan daya beli, artinya juga tidak ada kekuatan pasar. Tanpa kekuatan pasar, produksi tidak akan berkembang. Land reform adalah sebuah instrumen bagi penciptaan pasar dalam negeri, suatu prasyarat dari sistem ekonomi nasional
2. Petani tanpa asset tanah, sama artinya dengan petani miskin yang tidak akan mampu untuk menciptakan tabungan. Padahal tabungan pertanian diperlukan oleh setiap pemerintahan, guna mendanai pembangunan pertanian maupun pengembangan sektor-sektor lain.
3. Tanpa peningkatan ekonomi petani, maka pajak pertanian akan tetap minim
4. Tanpa land reform maka tidak akan terjadi diferensiasi yang meluas dari pembagian kerja dipedesaan yang tumbuh karena kebutuhan pedesaan itu sendiri. Diferensiasi yang terjadi karena land reform, bersifat terbatas menimbulkan jurang kelas yang tajam, dan eksploitatif.
5. Tanpa land reform tidak akan terjadi investasi dalam pertanian oleh petani sendiri, malahan terjadi divestasi, karena lama-kelamaan banyak

petani kehilangan tanah dan kemiskinan meluas. Akibatnya sektor industri kecil rumah tangga, perdagangan, jasa, dan sirkulasi uang melemah dan hanya bisa bergantung dari investasi modal di kota. Akibatnya yang lebih parah adalah desa menjadi sumber pengurusan kota karena desa tunduk pada kepentingan kota. Desa menjadi sumber yang dipakai untuk mensubsidi ekonomi kota, sementara desa menjadi terbelakang.

6. Tanah akhirnya menjadi obyek spekulasi karena tidak mampu dipergunakan secara produktif oleh kaum tani, melainkan dijarah oleh kelas-kelas di kota bagi kepentingan spekulasi dan investasi non-produktif. Tanah dijadikan obyek komoditi dan dijadikan dasar bagi akumulasi primitif modal awal dengan mekanisme pengambilan tanah sewenang-wenang (*land grabbing*), yang kemudian dijual kembali atau dimasukkan ke mekanisme pasar tanah. Kondisi-kondisi tersebut yang sekarang terjadi di Indonesia, karena Indonesia enggan melakukan program land reform.⁹³

Dengan demikian redistribusi tanah adalah keharusan dalam memasuki setiap ekonomi modern. Tanpa redistribusi tanah, ekonomi modern yang dihasilkan bersifat cacat, pincang dan tidak berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan. Konflik kelas-kelas sosial akan semakin panjang dan tidak terselesaikan. Tidak akan ada tingkat konsumsi

⁹³ Bonnie Setiawan, "Konsep Pembaharuan Agraria : Sebuah Tinjauan Umum," dalam Tim Laprea, *Prinsip-prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat, Op.Cit.*, hal. 54-55.

masyarakat yang tinggi, demikian pula tidak ada tabungan masyarakat, karena masyarakat mayoritas penduduk desa hidup dalam subsistensi dan hanya sanggup membelanjakan sebatas kebutuhan yang paling primer. Ditambah lagi oleh kenyataan bahwa tanpa program land reform, juga tidak ada demokrasi di tingkat desa. Demokrasi ekonomi menghasilkan demokrasi politik. Tumbuhnya ekonomi rakyat, akan menghasilkan kreativitas dan pengorganisasian. Land reform dengan sendirinya akan menghasilkan diferensiasi pembagia kerja masyarakat. Berkembangnya diferensiasi ini akan menghasilkan berbagai profesi dan pekerjaan, yang selanjutnya menciptakan asosiasi dan kelembagaan baru. Dengan sendirinya ini menciptakan aspirasi dan penyaluran politik. Politik adalah cerminan dari diferensiasi kelas-kelas sosial dan pengelompokan masyarakat yang semakin majemuk. Pada akhirnya tercipta sebuah masyarakat sipil sebagai ganti dari masyarakat politik.⁹⁴

Kebalikan dari proses ini akan menyebabkan kemacetan ekonomi dan politik. Tanah akan terpusat pada segelintir orang, dan kemudian menjadi monopoli dari sebagian kecil orang sebagai obyek komoditi. Tanah sebagai faktor produksi digunakan tidak produktif, sehingga fungsinya musnah. Tanah dipakai sebagai obyek spekulasi, menyebabkan harga tanah terus melonjak. Tapi tidak ada investasi riil, karena nilai tanah tidak

⁹⁴ Al Araf dan Awan Puryadi, *Perebutan Kuasa Tanah, Op.Cit.*, hal.154.

mencerminkan perkembangan produktif. Sementara tanah dipergunakan sebagai asset produktif untuk agro-industri ataupun perkebunan, hasilnya masuk ke dalam keuntungan segelintir orang yang notabene adalah orang kota. Akibatnya terjadilah ketimpangan dan gep kelas sosial. Semakin lama sistem ekonomi semakin pincang, yang ditandai oleh segelintir kaum kaya berhadapan dengan mayoritas kaum miskin. Produktivitas ekonomi tidak mencerminkan produktivitas masyarakat. Meskipun tingkat produksi domestik tinggi ataupun tingkat pertumbuhan tinggi, akan tetapi tidak mencerminkan adanya tingkat pemerataan. Sebaliknya, terus terjadi pemerasan dan eksploitasi ekonomi.⁹⁵

Hal mendesak untuk dilaksanakannya land reform ini juga dikarenakan permasalahan kasus sengketa agraria, tanah-tanah perkebunan selalu menjadi wilayah sengketa antar pemegang HGU dan petani kecil. Pelaksanaan HGU untuk perkebunan-perkebunan besar dalam skala lahan yang sangat luas jelas-jelas mencederai rasa keadilan petani tuna kisma dan berlahan sempit. Kasus-kasus di bidang perkebunan dimana terjadi ketimpangan yang sangat besar dari pemegang kuasa HGU dengan petani inilah yang sangat dimungkinkan untuk dijadikan sebagai obyek land reform. Tanah-tanah perkebunan ini di antaranya banyak dikuasai oleh negara yang dikelola (HGU) oleh PTPN dan militer. Selain itu tanah-tanah negara yang kini dimiliki kontrak karyanya oleh investor asing di bidang

⁹⁵ Bonnie Gunawan, *Op.Cit.*, hal.56.

kehutanan juga sangat dimungkinkan untuk dijadikan sebagai obyek land reform.

Kesimpulan secara umum adalah pelaksanaan land reform dilakukan kepada tanah-tanah yang selama ini terkonsentrasikan begitu tinggi terhadap kepentingan industrialisasi dengan negara, investor (dalam negeri maupun asing) dan subyak-subyek lainnya yang memanfaatkan industrialisasi untuk menguasai tanah.⁹⁶

Dengan gambaran seperti ini, maka jelas bahwa program land reform tidak bisa diabaikan. Apakah program lain yang sanggup memberikan daya produksi kepada rakyat? Pembangunan desa adalah pelengkap dari land reform, bukan pengganti land reform, sebagaimana yang diinterpretasikan oleh Bank Dunia dan FAO dengan menguburkan pengertian dasar dari land reform itu sendiri. Ini kemudian diikuti pula oleh rejim orde baru yang enggan atau tidak suka dengan program Land reform, karena mempunyai potensi sebagai penguatan dan demokratisasi rakyat yang mengancam status quo.

Pembangunan desa yang sempurna sekalipun, akan tidak bisa menjawab masalah distribusi asset produktif. Apakah itu yang bernama program kredit, koperasi, program benih-pupuk-air, infrastruktur jalan, industri kecil dan lainnya; tidak bisa berjalan dengan baik sebelum diberlakukannya program land reform. Contoh-contoh nyata dapat di lihat di Jepang, Taiwan dan Korea. Dengan demikian redistribusi tanah adalah jalan

⁹⁶ *Ibid.*, hal.156.

awal bagi pengembangan ekonomi lebih lanjut dari perekonomian rakyat dan perekonomian nasional.

Redistribusi tanah akan melibatkan keikutsertaan rakyat dalam sistem ekonomi makro. Selanjutnya akan memberikan pula suasana keterbukaan pada sistem politik makro. Pembangunan yang berorientasi ke pedesaan akan memberikan dasar yang nyata pada sistem ekonomi, karena akan melibatkan tenaga kerja mayoritas, berikut segala efek ikutannya (*multiplier-effect*). Pembangunan pedesaan yang demikian akan menghasilkan industri pedesaan, industri pertanian, di samping sektor industri modern.

Pembaharuan agraria bukanlah mimpi, melainkan cita-cita sosial. Dengan demikian ia perlu diwujudkan. Pembaharuan agraria adalah instrumen bagi perwujudan kesejahteraan sosial dan sistem ekonomi yang bersifat kerakyatan, sehingga hasil akhirnya tidak akan bertentangan dengan reformasi yang diinginkan. Dengan demikian pembaharuan agraria adalah instrumen dari sistem social-ekonomi kerakyatan. Baik di dalam sistem social, ekonomi dan politik, akan tetap berlaku dalil “rakyat adalah sumber kedaulatan; bukan negara, birokrasi, atau partai.”

4.3.1.3. Badan Penyelesaian Sengketa Agraria

Lukisan panjang mengenai sengketa (kuantitas dan kualitasnya), menunjukkan dengan sangat jelas bahwa sumber sengketa sengketa adalah ketidakadilan.

Muara dari paradigma keadilan transisional pada masalah perampasan hak penduduk atau sumber-sumber agraria dan pelanggaran HAM yang menyertainya sebagaimana diuraikan di atas adalah kewajiban Negara untuk mengusahakan secara sungguh-sungguh pengakuan hak dan pemulihan kondisi hidup korban-korban baik dengan mengefektifkan lembaga-lembaga pemerintah yang bersedia maupun dengan menyediakan lembaga baru beserta mekanisme operasionalnya. Usaha secara sungguh-sungguh ini harus menebros semua kekakuan doktrin hukum. Dalam hal ini, kebijakan menerapkan hukum secara retroaktif (berlaku surut) dalam pelaksanaan keadilan transisional harus dimungkinkan guna menghindari terjadinya sekian banyak kekebalan (*impunities*) dan pengesahan sosial terhadap para pelanggar HAM.⁹⁷

Lembaga pemerintah maupun para pejabat yang membuat kebijakan serta yang menjalankannya, harus bisa diminta pertanggungjawabannya secara terbuka atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukannya terhadap hak-hak asasi manusia pada masa yang lampau. Prinsip yang diberlakukan pada para pelanggar HAM adalah “kontinuitas pertanggungjawaban”, baik secara institusional maupun secara individu.

Dalam pelaksanaannya, keseluruhan upaya pengungkapan pelanggaran HAM hingga pemulihan korban harus berpusat pada korban-korban itu sendiri. Untuk mewujudkan ide ini diusulkan adanya suatu badan nasional yang bertugas khusus untuk itu.

⁹⁷ *Ibid.*, hal.151.

Hal yang harus disadari bahwa untuk menyelesaikan atau memberikan rasa keadilan pada korban sengketa agraria, penting untuk diidentifikasi secara penuh pihak-pihak yang terlibat. Kita bisa menunjuk beberapa pihak yang penting, yaitu (1) rakyat korban — baik petani pemilik atau anggota komunitas adat; (2) modal — kelompok pengusaha; (3) negara (aparatur negara) — baik birokrasi sipil maupun militer.

Kasus yang terjadi bukan sebuah insiden, melainkan akibat dari kebijakan yang dimunculkan. Artinya, tindakan-tindakan aparat negara yang merampas tanah rakyat, bukan produk iseng tanpa dasar, melainkan dilindungi oleh hukum. Inilah maksud dari perlunya suatu pembaharuan hukum. Mengapa demikian? Karena realisasi keadilan, tidak akan mungkin bisa terjadi selama masih bersandar pada hukum yang ada.

Karena itu, penyelesaian sengketa dan konflik agraria harus merupakan bagian integral dalam agenda pembaharuan agraria di Indonesia. Penyelesaian sengketa dan konflik ini harus meliputi konflik-konflik yang telah terjadi dan/atau masih berlangsung hingga sekarang, maupun tersedianya ruang-ruang dan tata cara penyelesaian sengketa yang mungkin timbul akibat pelaksanaan pembaharuan agraria.⁹⁶

Secara khusus dalam proses penyelesaian sengketa yang terjadi di masa lampau, dimungkinkan masyarakat melakukan pengakuan atau

⁹⁶ Kelompok Studi Pembaharuan Agraria (KPSA), "Prinsip Pembaharuan Agraria", dalam I. Laper (ed.), *Prinsip-prinsip Reforma Agraria, ... Op.Cit.*, hal.131.

tuntutan pengakuan (*re-claimed*) atas tanah-tanah yang dianggap miliknya tetapi di atasnya diterbitkan hak-hak lain oleh pemerintah masa lalu, maupun masa kini, yang diberikan kepada pihak lain. Dalam proses penyelesaian sengketa dan konflik ini yang mesti dikedepankan adalah prinsip keadilan dan keberpihakan kepada kepentingan rakyat banyak, baru kemudian prinsip keuntungan untuk semua pihak yang bersengketa. Karena itu, sebagai bagian dari agenda pembaharuan agraria di Indonesia harus lah dibentuk suatu lembaga independen dimana masyarakat dapat mengajukan *re-claimed* atas tanah-tanah bersengketa yang terjadi akibat kebijakan pemerintah masa lalu. Lembaga ini kemudian akan bekerja dengan prinsip pengujian terhadap pengakuan (*claimed*) yang dilakukan maupun terhadap hak-hak baru yang telah diterbitkan, untuk kemudian memberikan suatu putusan yang sifatnya menyelesaikan persengketaan. Dalam konteks ini, prinsip-prinsip restitusi tanah, atau pemulihan hak-hak, dapat diberlakukan sebagai prinsip turunan dalam penyelesaian sengketa tanah yang terjadi akibat kebijakan pemerintah di masa lalu. Sementara untuk penyelesaian sengketa yang sangat mungkin terjadi akibat dari dijalankannya program pembaharuan agraria, sepatutnya dibentuk satu lembaga peradilan yang khusus menangani kasus-kasus agraria (Peradilan Agraria).⁹⁹

⁹⁹ *Ibid.*

4.3.2. Penyelesaian Konflik Tanah HGU di Desa Banyuringin, Kecamatan Singorojo, Kabupaten Kendal

Jalur penyelesaian yang telah ditempuh dalam menyelesaikan konflik tanah HGU yang diangkat dalam tesis ini, secara kronologis dapat disebutkan sebagai berikut :

- a. Warga menyampaikan aspirasinya ke DPRD Kendal berkaitan dengan tanah-tanah yang selama ini dikuasai PTPN IX;
- b. Berdasarkan pengaduan warga tersebut, komisi A DPRD Kendal berusaha mempertemukan antara kedua belah pihak serta instansi terkait;
- c. Hasil Pertemuan tersebut di bawa ke rapat Panitia Musyawarah. Adapun hasil rapat panitia Musyawarah tersebut adalah bahwa Ketua Komisi A akan mengundang seluruh anggota Komisi A dan beberapa instansi terkait, diantaranya Kabag. Pemerintahan, SosPol, Bagian Hukum, BPN Kendal, Camat Singorojo, Danramil dan Kapolsek, Kades Kaliputih , Bayuringin, Tokoh Masyarakat Kaliputih dan Bayuringin.
- d. Pada tanggal 3 Nopember 2003 diadakan rapat kerja antara Komisi A DPRD Kendal dengan Eksekutif terkait dan warga masyarakat Desa Kaliputih, Bayuringin Kecamatan Singorojo serta dihadiri LBH.

Dalam rapat kerja tersebut telah dicapai / dihasilkan kesepakatan sebagai berikut :

1. Pemerintah, khususnya aparat keamanan berusaha mengamankan stabilitas , ketentraman dan kenyamanan warga masyarakat Desa Bayuringin dan Kaliputih Kecamatan Singorojo
2. Selama dalam proses penyelesaian , warga masyarakat dan PTPN IX dapat menjaga hubungan baik dan jangan sampai terjadi hal-hal yang tidak diinginkan;
3. Selama dalam proses penyelesaian, warga masyarakat diberikan hak untuk menggarap lahan yang dipersoalkan;
4. Perwakilan masyarakat bersama wakil rakyat (Komisi A DPRD Kendal) dan Pemerintah Daerah menghadap instansi yang berwenang (Menteri Keuangan RI dan Menteri BUMN RI, untuk menyelesaikan persoalan tanah Desa Bayuringin dan Kaliputih sesuai dengan Peraturan Perundangan yang berlaku;
- e. Pada tanggal 4 Nopember 2003 diadakan kunjungan lapangan untuk melihat tanah yang disengketakan antara warga masyarakat Desa Bayuringin dengan PTPN IX.
- f. Pada tanggal 22 Nopember 2003 Komisi A mengadakan rapat dengan pihak Eksekutif serta perwakilan dari warga masyarakat Bayuringin dan Kaliputih. Dalam pertemuan rapat tersebut menghasilkan kesepakatan sebagai berikut :
 1. Diadakan pengukuran ulang terhadap tanah yang persoalkan oleh masyarakat Bayuringin dan Kaliputih dengan PTPN IX, yaitu tanah HGU No. 1, HGU No. 2 dan HGU No. 3, untuk

menentukan luas tanah yang dikuasai warga masyarakat dan luas tanah yang dikuasai PTPN IX, oleh petugas yang disepaskati PTPN IX dan masyarakat ;

2. Besarnya biaya pengukuran ditanggung bersama oleh masyarakat dan PTPN IX;
3. Hasil ahir diserahkan kepada instansi yang berwenang ;
4. Warga masyarakat , PTPN IX serta instansi terkait selanjutnya akan mentaati segala keputusan yang diambil oleh yang berwenang.

Dari negoisasi dan musyawarah tersebut semuanya tidak membawa hasil, sehingga ahirnya pemilik tanah HGU dalam hal ini PTPN IX (persero) resmi mengajukan gugatan kepada masyarakat penggarap tanah sengketa dan Dinas Pengairan, di Pengadilan Negeri Kendal tanggal 15 Mei 2000, yang terdaftar di Kepaniteraan Pengadilan Negeri Kendal Nomor 16/Pdt.G/2000/PN.Kdl, tanggal 22 Mei 2000.

Perkara tersebut telah mendapat putusan dari Pengadilan Negeri Kendal, dengan hasil putusan pihak penggugat (PTPN IX) dinyatakan menang. Atas putusan tersebut para tergugat telah mengajukan banding , yang sampai sekarang masih dalam proses banding.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Hakim Ketua Sidang yang mengadili pada tingkat pertama (Pengadilan Negeri Kendal) atas konflik tanah HGU di Desa Bayuringin Kecamatan

Singorojo Kabupaten Kendal tersebut , diperoleh informasi sebagai berikut :

- ❖ Bahwa memperjuangkan hak hak rakyat untuk mendapatkan tanahnya kembali melalui loby, negoisasi, audensi, musyawarah dengan Dinas/ instansi terkait dari tingkat daerah sampai ke pusat dan terakhir lewat Komisi A DPRD Kabupaten Kendal, sebagaimana yang telah ditempuh oleh rakyat selama ini, adalah tidak melalui prosedur yang benar ;
- ❖ Bahwa perwakilan masyarakat bersama wakil rakyat (Komisi A) dan Pemerintah Daerah yang menghadap instansi yang berwenang (Menteri Keuangan dan Menteri BUMN RI) untuk menyelesaikan persoalan tanah HGU yang ada di Kabupaten Kendal yang menurut masyarakat sesuai dengan per-undang-undangan , menurut Majelis hakim yang mengadili perkara tersebut , adalah salah , karena menurut majelis :
 - a. Menyelesaikan sengketa pertanahan itu lewat Pengadilan, atau ;
 - b. Para pihak yang berkepentingan mengajukan permohonan hak atas tanah kepada Negara.

Adapun yang menjadi dasar pertimbangan Majelis Hakim dalam memutus perkara yang memenangkan pihak penggugat adalah sebagai berikut :

1. Bahwa sejak tanah perkebunan perkebunan tersebut dikelola oleh Pemerintah Kolonial Belanda mengenai tanah bantaran sungai yang berada di wilayah tersebut tidak pernah dipermasalahkan oleh pihak lain dan dengan mempedomani Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 (Undang-Undang No.5 Tahun 1960) yang menyatakan bahwa sungai, danau dan jalan yang berada di dalam wilayah HGU menjadi tanggungjawab pemegang HGU. Dengan demikian sejak diterbitkannya HGU atas nama Penggugat maka sungai , danau dan jalan yang berada di dalam wilayah HGU tersebut menjadi tanggung jawab Penggugat ;
2. Bahwa apabila tergugat I (Dinas Pengairan) merasa mempunyai hak atas tanah bantaran sungai yang berada di wilayah HGU milik Penggugat , maka seharusnya Tergugat I mengajukan gugatan terlebih dahulu kepada PTPN IX (Persero) selaku pemegang HGU dan apabila gugatannya tersebut dikabulkan, barulah Tergugat I mengeluarkan ijin pemakaian tanah bantaran sungai kepada pihak lain. Namun prosedur yang seperti ini tidak pernah dilakukan oleh Tergugat I ;
3. Bahwa setelah perkebunan tersebut diambil alih oleh Pemerintah Republik Indonesia , maka hak penguasaannya telah dikuatkan dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 52/HGU/Da/80 yang selanjutnya telah ditindaklanjuti dengan diterbitkannya sertifikat HGU sebagaimana tersebut dalam HGU

No.I Desa Kaliputih Kecamatan Singorojo Kabupaten Kendal pada tahun 1988, HGU No. 2 Desa Kaliputih Kecamatan Singorojo Kabupaten Kendal pada tahun 1992 dan HGU No. I Desa Bayuringin Kecamatan Singorojo Kabupaten Kendal pada tahun 1992 ;

4. Bahwa sertifikat adalah bukti kepemilikan tanah yang sah , kecuali ada bukti sebaliknya. Dan selama persidangan ternyata tidak ada pihak yang dapat membuktikan sebaliknya, sehingga menurut Majelis Hakim bukti bukti sertifikat sebagaimana tersebut da atas adalah bukti hak yang sah dari penggugat ;
5. Bahwa apa yang dikemukakan oleh Tergugat I berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai atas tanah , Tergugat I menafsirkan terlalu luas dan cenderung mencari alasan pembenar, sehingga kawasan sungai yang merupakan Daerah Milik Sungai (DMS) dan Daerah Penguasaan Sungai (DPS) harus dipergunakan untuk sungai sesuai peraturan yang berlaku ;
6. Bahwa apa yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 adalah tegas “ Tanah Negara yang diberikan kepada Hak Guna Usaha harus bebas dari kepentingan pihak lain “
7. Bahwa sejak diterbitkan HGU dan mempedomani Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960 dinyatakan bahwa “ Sungai , Danau dan Jalan yang ada di dalam wilayah HGU menjadi

tanggung jawab pemegang HGU, oleh karena itu penggugat dalam upaya menjaga kelestarian alam dan lingkungan sebagai salah satu TRI DHARMA PERKEBUNAN menjadikan kawasan tepi sungai sebagai jalur hijau (Green Belt) , hal ini dimaksudkan untuk pencegahan erosi dan konservasi lahan .

Dari apa yang telah di putuskan oleh hakim ketua sidang Pengadilan Negeri Kendal yang mengadili konflik tanah HGU yang diangkat dalam tesis ini, masyarakat tidak bisa mengharap memperoleh hasil yang lebih baik dari putusan yang sudah ada pada tingkat pengadilan yang lebih tinggi. Mengingat pengadilan tetap berepegang pada bukti bukti formil yang diajukan di persidangan . Sehingga menurut penulis disinilah pentingnya penyelesaian konflik agraria diselesaikan oleh suatu "*Lembaga Penyelesaian Konflik Agraria*" yang bersifat independen.

BAB V

PENUTUP

Berdasarkan analisis data sebagaimana telah diuraikan di atas dapat diambil beberapa kesimpulan dan saran sebagai berikut :

5.1. Kesimpulan :

5.1.1. Konflik tanah Hak Guna Usaha (HGU) di era reformasi khususnya yang terjadi di desa Bayuringin, Kecamatan Singorojo, Kabupaten Kendal disebabkan oleh beberapa hal :

- a. Tidak dilaksanakannya dengan tuntas *Land reform* oleh pemerintahan Orde Lama yang kemudian malah "*dipeti-eskan*" pada masa pemerintah Orde Baru sehingga mengakibatkan masih banyaknya petani yang tidak memiliki tanah pertanian dan hidup di bawah garis kemiskinan dan permasalahannya menjadi semakin kompleks dengan dibarengi laju pertumbuhan penduduk.
- b. Dampak dari *era reformasi* yang diartikan oleh sebagian masyarakat sebagai sebuah era kebebasan , sehingga mereka merasa berhak menguasai tanah yang dianggapnya sebagai peninggalan / milik nenek moyangnya , meskipun tidak didukung dengan bukti bukti yang kuat ;
- c. Adanya Surat Keputusan (SK) dari Dinas Pengairan Propinsi Jawa Tengah tentang izin pemakaian / penggarapan tanah pengairan kepada 104 warga desa Bayuringin, yang memancing warga lain

ikut menggarap tanah / lahan meskipun tanpa adanya ijin dari Dinas Pengairan Propinsi Jawa Tengah ;

5.1.2 Cara-cara mengatasi dan langkah langkah yang telah dilakukan dalam menyelesaikan konflik tanah HGU yang terjadi di desa Bayuringin, Kecamatan Singorojo, Kabupaten Kendal adalah :

1. Diadakan negosiasi / musyawarah antara PTPN.IX (Persero) sebagai Pemilik / pemegang sertifikat HGU dengan warga masyarakat Bayuringin khususnya yang menggarap lahan /tanah HGU yang dipandu oleh Komisi A DPRD Kendal, dengan melibatkan instnasi terkait, diantaranya Kabag. Pemerintahan, SosPol, Bagian Hukum, BPN Kendal, Camat , Danramil dan Polsek Singorojo, Kades Bayuringin, danTokoh Masyarakat Bayuringin . Namun negosiasi tersebut tidak membuahkan hasil.
2. PTPN.IX (Persero) mengajukan gugatan kepada Dinas Pengairan Jawa Tengah dan warga masyarakat desa Bayuringin yang menggarap tanah HGU di Pengadilan Negeri Kendal., dan ahirnya Pengadilan Negeri Kendal memutuskan pihak PTPN IX sebagai penggugat dinyatakan menang.
Atas putusan tersebut pihak Dinas Pengairan Jawa Tengah dan warga yang menggarap tanah HGU mengajukan banding yang sampai sekarang masih dalam proses.

5.2. Saran-saran :

- 5.2.1. Para pengambil keputusan harus mampu merubah paradigma agar lebih berpihak kepada petani dengan menuntaskan konflik-konflik tanah HGU yang menjadi akar permasalahan dengan segera membentuk suatu badan penyelesaian sengketa pertanahan yang mandiri (*netral*) yang anggotanya terdiri dari segala lapisan masyarakat.
- 5.2.2. Para pembuat Undang-Undang (Peraturan) hendaknya dapat menghindari kesimpangsiuran / kontradiksi antara Peraturan /Undang-Undang yang satu dengan lainnya , sehingga tidak terjadi benturan dalam pelaksanaan di lapangan ;
- 5.2.3. Para pihak hendaknya tetap mematuhi dan menghormati keputusan Pengadilan yang ada , dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan yang berada diatas tanah yang menjadi obyek sengketa sambil menunggu keputusan Pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.
- 5.2.4. Perlu adanya koordinasi yang baik antar Dinas / Instansi terkait mengenai hal hal yang menyangkut pengambilan keputusan dan kewenangan, sehingga tidak menimbulkan benturan kepentingan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku :

- Al Araf dan Awan Puryadi, *Perebutan Kuasa Tanah*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2002.
- AP.Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, CV.Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan pelaksanaannya)*, Penerbit Djembatan, Jakarta, 1999
- _____, *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah)*, Penerbit Djembatan, Jakarta, 2002.
- Brahmana Adhie dan Hasan Basri Nata Menggala (Editor), *Reformasi Pertanahan*, CV.Mandar Maju, Bandung, 2002.
- Djoko Walijatun, *Pendaftaran tanah*, Bahan Ajar di “Widyaiswara”, tanpa tahun dan tidak dipublikasi.
- Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi & Arbitrase)*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.
- Nyoman Serikat Putra Jaya, *Politik Hukum*, Badan Penyediaan Bahan Kuliah Program Studi Magister Kenotariatan UNDIP Semarang, 2001.
- Noer Fauzi dan Khrisna Ghimire (Editor), *Prinsip-prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001.
- Rikardo Simarmata, *Kapitalisme Perkebunan dan Konsep Pemilikan Tanah Oleh Negara*, Insis Press, Yogyakarta, 2002.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.

R.Subekti dan R.Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita. Jakarta, 1985.

Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1981.

_____, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.

Soerjono Soekanto, *Pengantar penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986.

Sukarton Marmosudjono, *Penegakan Hukum Di Negara Pancasila*, Pustaka Kartini, Jakarta, 1989.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999.

Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1986.

B. Bahan Seminar :

Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional Dalam Hubungannya Dengan TAP MPR-RI No.IX/MPR/2001*, Seminar Nasional "Menggagas Ulang Penyempurnaan UUPA Sebagai Pelaksanaan TAP MPR-RI No.IX/MPR/2001 Tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam", di Yogyakarta tanggal 21 September 2002.

Muchtar Wahid, *42 tahun UUPA : Relevansinya Dalam memenuhi Kebutuhan Perkembangan Sosial Ekonomi dan Pembangunan Hukum Dewasa Ini*, Disampaikan dalam Seminar Nasional "Menggagas ulang penyempurnaan UUPA sebagai pelaksanaan TAP MPR-RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam", di Yogyakarta tanggal 21 September 2002.

Tumbuan Saraswati, *Peranan DRP Dalam Penataan Hukum dan Penyelesaian Sengketa Pertanahan di Indonesia*, Disampaikan dalam Seminar Nasional "Menggagas ulang penyempurnaan UUPA sebagai pelaksanaan TAP MPR-RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam", di Yogyakarta tanggal 21 September 2002.

Noer Fauzi Rahman, *Awal Pasang Naik Pembaruan Agraria - Panorama Tentang Neo-Liberalisme, Hak Asasi Manusia dan Kemelut Pembaharuan Hukum Agraria Nasional*, Disampaikan dalam Seminar Nasional "Menggagas ulang

penyempurnaan UUPA sebagai pelaksanaan TAP MPR-RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam”, di Yogyakarta tanggal 21 September 2002.

C. Peraturan Perundang-undangan :

1. Undang-Undang Dasar 1945.
2. TAP MPR-RI No. IX/MPR/2001 Tentang Pembaharuan Agrarian dan Sumberdaya Alam.
3. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang UUPA.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
6. Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No.24 Tahun 1997.