

**PENYELESAIAN SENGKETA HAK ATAS TANAH  
PERKEBUNAN MELALUI CARA NON LITIGASI  
(Suatu Studi Litigasi Dalam Situasi Transisional)**

**DISERTASI**



**Diajukan untuk memenuhi syarat memperoleh  
gelar doktor dalam bidang ilmu hukum**

Oleh

**SHOLIH MU'ADI**  
Nim : B5A099014

**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL  
PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
PASCASARJANA UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2008**

## **Lembar Persetujuan**

### **PENYELESAIAN SENGKETA HAK ATAS TANAH PERKEBUNAN MELALUI CARA NON LITIGASI (Suatu Studi Litigasi Dalam Situasi Transisional)**

**Sholih Mu'adi  
Nim. B5A099014**

Telah disetujui untuk dilaksanakan ujian promosi oleh:

#### **Promotor I**

Prof.DR.IS. Susanto,SH (alm)  
**NIP. 130 324 139**

#### **Promotor I (pengganti)**

Tanggal .....

#### **Promotor II**

Tanggal .....

Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih, SH.  
**NIP. 130 324 140**

Prof. Dr. H. Achmad Sodiki, SH.  
**NIP. 130 355 391**

**Mengetahui  
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum  
Program Pasca Sarjana Undip**

Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih, SH.  
**NIP. 130 324 140**

## DEKLARASI

KALAU KITA INGIN MENDAPATKAN  
KEBAHAGIAAN DI DUNIA HARUSLAH KITA RAIH  
DENGAN ILMU, KALAU KITA INGIN  
MENDAPATKAN KEBAHAGIAAN DIAKHERAT  
JUGA HARUS KITA RAIH DENGAN ILMU, KALAU  
KITA INGIN MENDAPATKAN KEBAHAGIAAN  
KEDUANYA TENTU HARUS JUGA DENGAN ILMU.

## PERSEMBAHAN:

KUPERSEMBAHKAN KARYA INI KEPADA:

AYAHANDA (ALM) : K.H. ABDURRAHMAN  
IBUNDA (ALM) : KHAFSOH  
DAN ISTRIKU : NIKMATUNASIKHAH, Spd.

MERTUA : K.H. ABDUL GAFAR (ALM) DAN  
HJ. AMINAH

ANAK-ANAKKU:

1. TANAZZA ZALSABELLA FIRSTY
2. ARRAHMAN TERRA YUSTICIA
3. NAZZALA CENTRINAYA ELVARETTA

KAKANDA : H.LUKMAN HAKIM MUSTA'IN,SH.M.HUM DAN  
Hj. ZUBAEDAH LUKMAN SERTA  
MBAK DARIS

ADIK-ADIKKU :

1. FAIQOH ROHMAH DAN SUAMI
2. HANIFAH DAN SUAMI
3. KHODIDJAH DAN SUAMI
4. ABIDAH DAN SUAMI
5. ADIB JUNAIDI DAN ISTRI
6. FAQIH KHUMAIDI DAN ISTRI

KAKAK-KAKAKKU :

1. MBAK SRI DAN MAS MUJAB
2. MBAK ROP DAN MAS MADI
3. MAS IBNU DAN MBAK RINA

ALMAMATERKU, GURU-GURUKU, DAN PARA GURU BESAR YANG TELAH  
MEMBERIKAN ILMU NYA.

## KATA PENGANTAR

Pemahaman hukum secara normatif *ansich* pernah saya dapatkan ketika saya belajar ilmu hukum di fak. hukum Brawijaya Malang. Pembelajaran terhadap hukum yang dipahami sebagai suatu aturan baku saya dapatkan di universitas tersebut, sementara ketidakpuasan saya terhadap hukum sebagai kajian yang hanya normatif saya lanjutkan dengan studi yang lain dari hukum, yakni studi S2 di bidang ilmu politik pada fakultas pasca sarjana Ilmu Politik di UGM Yogyakarta.

Dari sinilah awal kebingungan saya menyikapi antara politik dengan hukum, ternyata ilmu itu ada ketergantungan antara yang satu dengan yang lain, sebagaimana yang pernah disampaikan oleh Prof. DR. Satjipto Rahardjo, SH. Bahwa ilmu adalah satu kesatuan (*unity*). Dan ilmu harus bisa melakukan pembebasan dan pencerahan dengan cara pencarian yang terus-menerus tiada henti, sebab setiap manusia memandang ilmu dengan sudut pandang yang berbeda-beda. Tidak ada kesalahan dalam ilmu yang ada adalah sebuah pandangan yang berbeda antara yang satu dengan yang lain, karena kebenaran mutlak sebetulnya bukan milik manusia, akan tetapi milik ALLAH semata.

Kebingungan saya terhadap hukum dan politik kemudian membawa saya terus melanjutkan studi S3 di bidang hukum pada Program Doktor Ilmu Hukum di UNDIP. Saya dipertemukan oleh ALLAH dengan orang-orang yang selama ini saya kagumi dalam tulisan-tulisannya. Diantaranya adalah Prof.Dr. Satjipto Rahardjo,SH, Prof.Dr.IS Susanto,SH., (alm) Prof. Soetandyo Wignyosoebroto, MA, Prof. .Dr. Liek Wilarjo, dan guru-guru saya yang lain sehingga saya mendapatkan banyak hal dari beliau tentang bagaimana kita bersikap terhadap ilmu yang kita pelajari.

Hasil yang saya dapat dari studi mulai S1 hingga S3, membawa saya untuk merenungkan kembali tentang keteguhan mempelajari ilmu, ternyata semakin kita belajar sebuah ilmu itu adalah membawa kita untuk semakin banyak yang tidak dapat kita ketahui, ternyata kita hanya "*setitik nila*" dari sebuah pengetahuan ilmu yang amat luas yang diberikan ALLAH untuk dipelajari umat manusia.

Pemahaman saya tentang hukum secara normatif sirna bersamaan dengan pelajaran ilmu hukum yang saya dapatkan dari guru-guru saya di S3 UNDIP. Sebab di sinilah saya dan kawan-kawan saya diminta untuk tidak hanya memahami hukum dari aspek normatif belaka, akan tetapi kita harus memahami hukum dari perspektif yang lain. Hukum adalah satu kesatuan ilmu sebagaimana dalam buku "*Concilians*" yang merupakan buku wajib yang harus dibaca di S3 PDIH Undip.

Atas semua itu, saya ingin menyampaikan penghargaan dan ucapan terimakasih yang tak ternilai kepada kelima guru besar tadi, Prof Dr. Satjipto Rahardjo, SH., Prof Dr.IS. Susanto, SH (alm), Prof. Soetandyo Wignyosobroto, MA, Prof. .Dr. Liek Wilarjo. Prof.Dr. Muladi, SH. Kelima guru besar ini adalah telah mengantarkan saya ke

pemahaman baru tentang ilmu hukum. Dengan optik politik dan sosial, ternyata hukum bukan saja "**a great anthropological document**" tetapi juga sebuah realitas hidup yang harus dipahami secara kompleks. Kebingungan saya tentang pandangan normatif versus sosiologis menjadi hilang. Hukum sebaiknya tidak diposisikan pada dua konsep yang secara berhadapan seperti benar-salah. Ini karena jarak antara benar dan salah bisa jadi tidak jelas. Sebab "benar menurut pandangan orang yang salah akan menjadi salah bila dipandang dari kebenaran orang yang benar, begitu juga sebaliknya, salah menurut pandangan orang yang benar akan menjadi benar bila dipandang dari kesalahan orang yang salah"

Jika saya harus mengategorikan disertasi ini, maka tulisan ini masuk dalam kajian politik dan hukum. Disertasi ini saya tulis dengan maksud mengungkap semua peristiwa tanpa ada ketakutan salah. Ini karena politik dan hukum, bagi sebagian ahli hukum tidak diakui sebagai kajian hukum. Adalah Prof Dr. I.S. Susanto, SH (alm) yang telah banyak memotivasi penulis untuk tidak merasa bersalah menggunakan pola pemikiran yang lain dari yang sudah mapan. Beliau selalu meyakinkan bahwa hukum itu dibuat dan didekati dari aspek manapun sangat dimungkinkan karena ilmu hukum tidak "steril" dari ilmu yang lain. Karena itu ilmu hukum dan hukum itu sendiri tidak bebas nilai. Artinya bahwa hal tersebut selalu terkait dengan konteks sosialnya tidak terkecuali dalam konteks politik.

Tidak lupa ucapan terima kasih kepada jajaran rektorat dan anggota Senat Universitas Diponegoro. Pendekatan yang humanis yang dilakukan oleh jajaran rektorat tersebut menjadikan penulis merasa nyaman belajar di Universitas Diponegoro. Ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada segenap civitas akademika Undar Jombang juga segenap anggota yayasan Darul 'Ulum Jombang yang telah tidak saja memberikan ijin saya belajar pada Universitas Diponegoro tetapi juga memberikan fasilitas yang lain.

Terima kasih juga penghargaan yang tulus kami sampaikan kepada, Bpk Prof. Dr. Achmad Sodiki,SH, Bpk Prof. Dr. IS Susanto,SH (alm) dan Ibu Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih, SH yang ketiganya telah secara sabar membimbing dan mengarahkan terselesainya penulisan disertasi ini. Tidak lupa pula terima kasih pada rekan-rekan dan sahabat angkatan ke V PDIH Undip semuanya, yang tidak mungkin saya sebutkan satu persatu, karena telah banyak membantu terselesainya tulisan disertasi ini.

Saya juga mengucapkan terimakasih kepada Prof Dr. Moempoeni Moelatingsih ., SH. selaku Ketua, beserta sekretaris Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro bidang akademik dan keuangan. Dan juga kebaikan hati mbak Alvi, mbak Padmi, mbak Diah, mbak Ani, mas Min, pak Yuli, mas Delta (semuanya staf pada PDIH) pantas saya hargai, yang tidak mungkin saya balas dengan apapun dan juga semua pihak secara langsung maupun tidak langsung telah membantu terselesainya penulisan

ini yang tidak mungkin saya sebutkan satu persatu, saya mohon maaf dan ucapan terima kasih dan ketulusan hati semoga semua itu menjadi amalan baik yang di catat oleh ALLAH.

Terimakasih khusus saya sampaikan untuk istri tercinta, Nikmatunasikhah, Spd. Tanpa dukungan, kasih sayang, pengorbanan, dan kesabarannya tak mungkin saya bisa menyelesaikan penulisan ini, sebab ada pepatah yang mengatakan: “dibalik keberhasilan seorang suami terdapat penderitaan seorang istri”. Demikian pula kepada anak-anak saya yang telah memberikan semangat untuk menyelesaikan tulisan saya dikala saya jenuh sebagai obat pelipur lara yaitu: Tanazza zalsabella Firsty, Arrahmanterra Yusticia, Nazzala Centrinaya Elvaretta. Dan juga tidak kalah pentingnya saya sampaikan kepada keluarga besar H. Abdurrahman khususnya adik-adikku yang selalu meberikan sport untuk terselesainya tulisan ini yaitu Faiqoh rahmah beserta suami, Hanifah beserta suami, Khodijah beserta suami, Abidah beserta suami, Adib beserta istri dan Faqih (edik) beserta istri, serta Kakakku H.Lukman Hakim Mustain, SH.M.Hum.dan Neng Ida, Mbak Daris serta keluarga besar K.H. Abdul Gafar antara lain: Ibu Hj. Aminah, Mas mujab, Mbak Sri, Mas Madi, Mbak Rop, Mas Ibnu, Mbak Rina.

Akhirnya saya sampaikan bahwa tulisan ini adalah jauh dari sempurna, sehingga kritik dan saran dari semua pihak yang berkompeten untuk itu, kami sebagai penulis dengan segala kerendahan hati untuk diberi masukan guna penyempurnaan lebih lanjut terhadap karya yang sederhana ini. Semoga ALLAH meridlohi perjalanan kita kedepan dan dimasa-masa yang akan datang. AMIN 3 X

Blitar, Januari 2008

Sholih Mu’adi, SH.MSi

# ABSTRAK

## PENYELESAIAN SENGKETA HAK ATAS TANAH PERKEBUNAN MELALUI CARA NON LITIGASI (Studi Litigasi Dalam Situasi Transisional)

Latar belakang studi ini muncul, karena melihat perkembangan secara cepat sengketa tanah perkebunan pada masa terakhir pasca reformasi. Paling tidak di daerah penelitian Kabupaten Blitar tercatat 16 dari 22 perkebunan mengalami sengketa yang berkepanjangan. Masa transisi penyelesaian sengketa tanah perkebunan dari zaman Belanda sampai reformasi belum bisa terselesaikan dengan baik, untuk itu memerlukan penelitian yang mendalam agar dapat ditemukan cara yang tepat dalam penyelesaiannya.

Studi ini diajukan tiga permasalahan pokok yakni: bagaimana terjadinya ketidakpastian hukum yang menimbulkan sengketa hak atas tanah (khususnya tanah perkebunan) pada masa transisional pra-kemerdekaan dan pasca-kemerdekaan? Kedua, bagaimana terjadinya ketidakpastian hukum yang menimbulkan sengketa hak atas tanah (khususnya tanah perkebunan) di masa transisional Orde Baru dan masa reformasi? Ketiga, bagaimana penyelesaian sengketa hak atas tanah perkebunan dalam masa transisional pada obyek penelitian? Dari tiga permasalahan pokok tersebut penelitian ini bertujuan mengungkapkan masa-masa transisional politik pertanahan khususnya masalah perkebunan pada periode zaman Belanda hingga masa pemerintahan Orde Lama dan masuk pemerintahan Orde Baru sampai masa reformasi serta mengungkap penyelesaian dengan cara non litigasi sebagai alternatif penyelesaian.

Metode yang digunakan dalam penelitian disertasi ini adalah pendekatan disesuaikan dengan paradigmanya yang menggunakan sosilologis yaitu paradigma rekayasa sosial yang menekankan pada efektifitas hukum dan tipe penelitian hukum dalam ranah *socio-legal* yang melihat hukum dari perspektif sosiologis dengan cara deskriptif analitis, sehingga hukum merupakan manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagaimana tampak dalam interaksi antar mereka. dengan kajian hukum *non-doctrinal* serta pendekatan interaksional menggunakan analisis kualitatif.

Simpulan hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa sengketa tanah perkebunan muncul berkelanjutan karena masa transisi masalah pertanahan yang terus menerus mulai zaman Belanda sampai reformasi, sehingga ditemukan cara penyelesaian yang efektif dan efisien dengan cara non litigasi. Rekomendasi yang diajukan dalam disertasi ini adalah dijadikan model penyelesaian sengketa tanah perkebunan diberbagai daerah dengan cara memasukkan penyelesaian alternatif pada sengketa tanah (khususnya tanah perkebunan) pada saat sekarang dan yang akan datang.



Kata-kata Kunci : **Penyelesaian Sengketa, non litigasi, Situasi Transisi**

## ABSTRACT

### THE SETTLEMENT OF DISPUTE ON PLANTATION LAND RIGHT THROUGH NON LITIGATION APPROACH (Litigation Studies in Transitional Situation)

A background of this study it because of emerging many disputes rapidly on plantation since the last period of Reformation. At least on area survey in Blitar Regency listed 16 from 22 plantation dispute were not solved yet for long time during running of transition time starting from the Dutch Plantation Era until the Reformation Era. For that it need to survey deeply how to solve the dispute of plantation land for getting exact formulation in its settlement.

This study purposes three main problems. The first, how did unforced of law occur which caused the settlement of right particularly on plantation land in the transitional before and after independence? The second, how did the unforced of law occur which caused the settlement of right particularly on plantation land in the time of New Order transitional and the Reformation Era? The last, what is the settlement of dispute on plantation right in transitional situations on the research object? From the three main problems above, this research attempts to explain the transitional policy of agrarian politics, especially on plantation in the Dutch period until the Old Order governmental era and entering into New Order governmental until Reformation era and explain the settlement dispute on plantation by non litigation way.

Method is which used in this dissertation research is adaptation approach with it's sociology paradigm that is *socio-legal* buckling paradigm stressed on law effectiveness and the type of law research in the case of legal-socio which looked at the law from sociology perspective by analytical descriptive way, so the law is similar of manifesting of symbolist meaning for social user as looked on interacting among them, within non-doctrinal law studies and interaction approach by qualitative analyses.

The conclusion of this research shows that plantation dispute emerge continually because of continuing the transition time in agrarian policy since the Dutch era until Reformation era, for finding the formulation of effective and efficient settlement with non litigation way. The intended recommendation in this dissertation is using it as a model of dispute settlement on plantation in many areas by involving non-litigation as an alternative settlement on the change of agrarian basic law at the present time and the next.

Key Word : **Dispute Settlement, Non Litigation, Transitional Situation**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i	
LEMBAR PERSETUJUAN.....	ii	
MOTTO.....	iii	
PERSEMBAHAN.....	iv	
ABSTRAK .....	v	
ABSTRACT .....	vi	
RINGKASAN DISERTASI .....	vii	
SUMMARY.....	xiv	
KATA PENGANTAR.....	xx	
DAFTAR ISI.....	xxiv	
<b>BAB I : PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>	
I.1 Latar Belakang Permasalahan .....	1	
<b>I.2 Perumusan Masalah.....</b>	<b>15</b>	
I.3 Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian.....	17	
I.3.1 Tujuan penelitian .....	17	
<b>I.3.2 Manfaat penelitian .....</b>	<b>19</b>	
<b>I.4</b>	<b>Kerangka</b>	<b>Pemikiran</b>
<b>Teoritis.....</b>	<b>19</b>	
I.4.1. Konsep Kepemilikan Hak Atas Tanah.....	19	
I.4.1.1 Pembeneran atas konsep kepemilikan.....	21	
I.4.1.2 Konsep hubungan antara hukum dengan masalah sosial yang lain.....	24	
I.4.1.3 Timbulnya masalah akibat perbedaan konsep kepemilikan antara pemikiran konkrit (adat) dan pemikiran abstrak (Barat/civil law system).....	35	
I.4.2. Sengketa tanah perkebunan.....	49	
I.4.2.1 Sengketa tanah perkebunan pada umumnya.....	52	
I.4.2.2 Sumber sengketa tanah perkebunan di Indonesia .....	56	
I.4.2.3 Timbulnya sengketa tanah perkebunan .....	61	
I.4.2.4 Keengganan masyarakat menyelesaikan lewat litigasi.....	64	
I.4.3. Penyelesaian sengketa.....	66	
I.4.3.1 Penyelesaian sengketa dengan cara litigasi .....	66	
I.4.3.2 Kritik terhadap proses penyelesaian sengketa dengan cara litigasi.....	73	
I.4.3.3 Penyelesaian sengketa dengan cara <i>non litigasi</i> .....	80	
I.4.3.3.1 Negosiasi ( <i>Negotiation</i> ).....	91	
I.4.3.3.2 Mediasi ( <i>Mediation</i> ).....	94	
I.4.3.3.3 Konsillasi ( <i>Conciliation</i> ).....	99	
I.4.3.3.4 Arbitrasi ( <i>arbitration</i> ).....	101	
<b>I.5 Metode .....</b>	<b>107</b>	
I.5.1 Metode Pendekatan.....	107	
I.5.2 Tipe Penelitian .....	111	
I.5.3 Jenis Data dan Bahan Hukum.....	116	
I.5.4 Metode Pengumpulan dan analisa data.....	118	
I.5.5 Fokus Kajian.....	122	
<b>I.6 Sistematika .....</b>	<b>126</b>	

**BAB II : SITUASI TRANSISIONAL KETIDAKPASTIAN HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA HAK ATAS TANAH PERKEBUNAN MASA PRA KEMERDEKAN DAN PASCA KEMERDEKAAN .....129**

2.1	Pada masa Pra Kemerdekaan.....	129
2.2	Pada masa Pra Kemerdekaan ( Pemerintahan Jepang 1942-1945).....	145
2.3	Pada Masa awal kemerdekaan (Tahun 1945-1960).....	153
2.4	Pada masa di Undangkan UUPA (tahun 1960-1965).....	165
2.5	Pada masa perubahan rezim dari Orde Lama ke Orde Baru (1965).....	174
2.6	Konklusi .....	183

**BAB III : SITUASI TRANSISIONAL KETIDAKPASTIAN HUKUM TIMBULNYA SENGKETA HAK ATAS TANAH PERKEBUNAN DAN PENYELESAIANNYA MASA ORBA DAN REFORMASI..... 195**

3.1	Pendahuluan .....	195
3.2	Sengketa Hak Atas Tanah (Khususnya Tanah Perkebunan) dan Penyelesaiannya di Masa Orde Baru (Tahun 1965-1998).....	203
3.3	Sengketa Hak Atas Tanah (Khususnya Tanah Perkebunan) dan penyelesaiannya di Masa Reformasi (Tahun 1998-sekarang).....	240
3.4	Timbulnya Sengketa Tanah Perkebunan di Sebabkan Faktor Internal ...	258
3.5	Timbulnya Sengketa Tanah Perkebunan di Sebabkan Faktor Eksternal.	274
3.6	Konklusi.....	295

**BAB IV: PENYELESAIAN SENGKETA TANAH PERKEBUNAN MELALUI CARA NEGOSIASI, MEDIASI DAN KONSILIASI..... 308**

4.1	Pendahuluan .....	308
4.2	Sejarah Perkebunan di Blitar .....	320
4.3	Rujukan Undang-Undang dan Posisi Hukum .....	326
4.4	Karakteristik Sengketa Perkebunan Pada Objek Penelitian .....	332
4.5	Perbedaan Pandangan Kepemilikan Hak .....	357
4.6	Ketidak Percayaan Masyarakat Pada Lembaga Peradilan .....	390
4.7	Penyelesaian Sengketa Tanah Perkebunan .....	393
4.8	Konklusi .....	405

**BAB V: PENUTUP**

	Simpulan, Implikasi dan Rekomendasi.....	412
<b>5.1</b>	<b>Simpulan.....</b>	<b>414</b>

5.2 Implikasi.....	420
5.3 Rekomendasi.....	422

Glosary  
Index  
Daftar pustaka  
Daftar riwayat hidup

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang Permasalahan

Perkembangan masyarakat memang tidak mungkin bisa dilepaskan dengan perkembangan hukum, begitu juga sebaliknya. Dalam perkembangannya, masyarakat mengalami fase-fase atau tahapan-tahapan sebagaimana yang dikemukakan oleh Durkheim dalam tulisannya *Evolution of Society and Social Solidarity*<sup>1</sup> Disini dijelaskan perkembangan masyarakat dari *Mechanical Solidarity* ke *Organic Solidarity* yakni dari masyarakat yang sederhana dan bersifat serba kolektif berkembang menjadi masyarakat yang

---

<sup>1</sup> Lihat Dragan Milovanovic, *A Primer In The Sociology Of Law*, Second Edition, Harrow and Heston Publisher, New York, 1994 P.24. *Mechanical solidarity* was seen as the normal type in primitive societies where very little division of labor existed. The "glue" or the bond was sameness or similarity. Uniformity was central in this type of society. In other words, the range of personality types was not extensive. All were said to participate intimately in each other's lives. Standing above all the members of this type of society was the *conscience collective* (nowadays usually referred to as the collective conscience). It represents the collective identities, sentiment, and thoughts of the group. Its source was the same conditions and adaptations that all were said to share. All individual experiences, impressions and beliefs, then were similar. The *conscience collective* was beyond the ability of the individual to change. It was a social fact. It was conservative force in much as those who dared to test its borders were subject to harsh reactions by the rest of the community. Individualism was almost non-existent. It could not be tolerated. It implied that the person strayed some distance from the common bond. The morally good person was the one who participated entirely within the terms of the *conscience collective*. *Organic solidarity*, on the other hand, exists in advanced, differentiated societies. In other words, it was prevalent in a society that had an extensive division of labor. In this highly specialized society, with an abundance of specialized functions and roles, mutual dependence was the glue. Organic solidarity was, Durkheim argued, much more binding than mechanical solidarity since it was based on people now needing each other because each complements the other for her / his inadequacies. In this society, too the *conscience collective* weakens. It does not have the same force. Collectivism is now replaced by individualism.

modern dan kompleks dengan segala pembagian kerja yang luas serta berkembang menjadi masyarakat yang individualistik.

Richard lee dan Sahlins<sup>2</sup> juga mengemukakan tentang perkembangan masyarakat dari masyarakat yang sangat sederhana menuju yang lebih modern dengan tahapan-tahapan yakni:

- a. Masyarakat pemburu dan pengumpul: masyarakat ini hidup dengan binatang tangkapan dan tumbuh-tumbuhan. Masyarakat ini selalu hidup dalam komunitas kelompok dan tanah bukan menjadi kebutuhan utama dalam kehidupan mereka karena selalu berpindah-pindah.
- b. Masyarakat pastoral: Sama dengan kelompok masyarakat di atas dan berpindah-pindah. Masyarakat ini mengandalkan kehidupannya dengan beternak dan sudah mengenal perdagangan, sehingga relatif lebih makmur dari masyarakat di atas dan dalam masyarakat inilah muncul perbudakan. Karena sama dengan masyarakat di atas tanah belum menjadi bagian penting dalam kehidupan mereka.
- c. Masyarakat holtikultural: Masyarakat hidup dari hasil panen yang diusahakan, tapi belum ada teknologi yang diusahakan. Mereka biasanya

---

<sup>2</sup> Pandangan ini disarikan dari Richard lee (1979) *The Kung Sun : Men, women and Work in a Foraging society*, New York, Cambridge Univercity Press. Dan Marshal D Sahlins, (1972) *Stone Age economics*, Chicago: Aldine. Dari gambaran perkembangan masyarakat tersebut Savigny dalam madzhab historis tentang hukum mengemukakan bahwa ...hukum berkembang dengan berkembangnya rakyat dan menjadi kuat dengan kuatnya rakyat dan kemudian lenyap kalau rakyat kehilangan kebangsaannya ..... Maka inti teori ini adalah semua hukum pada mulanya dibentuk dengan jiwa warga-warga bangsa dan mengalami perkembangan sebagaimana warga bangsa tersebut, akan tetapi ketika hukum dipositifkan maka perkembangan hukum tidak bisa mengikuti perkembangan masyarakatnya lalu hukum itu lenyap dan ditinggal oleh warga bangsa tersebut. ( Pandangan ini disarikan dari pendapat Von Savigny dalam W. Friedman, (1960) *“legal theory”* stevens & sons limited, London, Terj. Mohammad Arifin 1990, Buku Susunan II hal 61. Lebih dalam juga dikemukakan oleh Theo Huijbers, 1990, *Filsafat hukum dalam lintasan Sejarah*, Kanisius Yogyakarta, h. 118). Intinya adalah hukum berkembang dari hubungan-hubungan hukum yang di fahami dalam masyarakat primitif ke hukum yang lebih kompleks dalam peradaban modern, kesadaran hukum tidak dapat lebih lama lagi menonjolkan dirinya secara langsung, tetapi disajikan oleh para ahli hukum yang merumuskan prinsip-prinsip hukum secara tehnis.

membuka lahan dan membakar hutan. Dalam masyarakat ini kebersamaan selalu diutamakan. Karena sistem pertanian yang dianut masih sangat tradisional dan selalu berpindah maka tanah belum menjadi komoditas yang harus dipertahankan.

- d. Masyarakat pertanian: Masyarakat mengandalkan kehidupan dari hasil pertanian. Masyarakat ini mampu mengubah tanah pertanian yang tidak subur menjadi subur, sehingga sudah modern dan tidak lagi berpindah-pindah sebagaimana kelompok masyarakat di atas. Lembaga sosial bermunculan misalnya lembaga politik, ekonomi, hukum dan sebagainya dengan statusnya (muncul kelas sosial). Dari sinilah muncul penguasaan tanah dan tanah mulai berharga dan selanjutnya menjadi komoditi, karena menjadi komoditi maka tanah dipertahankan menjadi bagian penting dalam kehidupan mereka, sehingga penguasaan hak atas tanah mulai bermunculan dari masyarakat ini.
- e. Masyarakat Industri: Masyarakat yang mendasarkan kehidupannya pada kemampuan mengubah barang baku menjadi barang jadi dengan mesin-mesin industri dan teknologi, di sini manusia berperan sebagai programer operasional. Di sini harga tanah menjadi sangat mahal apa bila digunakan untuk kawasan industri. Oleh karena itu sengketa sering terjadi karena ketidakadilan antara kelompok yang satu dengan kelompok yang lain. Dalam konteks ini muncul masyarakat urban, pinggiran dan masyarakat yang menguasai industri. Sengketa tanah mulai mencapai titik kritis dan muncul problem lingkungan dengan dilakukannya penataan kawasan industri dan pemukiman.
- f. Masyarakat Post-Industri: Mengandalkan pada informasi dan jasa. Menjual informasi tentang ilmu pengetahuan dan teknologi. Dalam masyarakat ini konsep individualistik mulai berkembang dan struktur masyarakat menjadi kompleks. Kepemilikan tanah secara legal formal menjadi sangat penting sehingga hukum yang dipakai adalah menjadi hukum yang rasional.<sup>3</sup>

Di masa pemerintahan Orde Baru gejolak masyarakat menuntut kepemilikan hak atas tanah tidak nampak ke permukaan, karena rakyat mendapatkan tekanan dari sebuah pemerintahan rezim otoriter,<sup>4</sup> sehingga masyarakat tidak berani menuntut hak-hak yang dimiliki, karena pemerintahan waktu itu beralih “tanah untuk kepentingan umum dan

---

<sup>3</sup> Pandangan dalam masyarakat post-industri banyak dikemukakan oleh Daniel Bell (1973) *The Coming of Industrial Society*, New York, Basic Books. Seymour Martin Lipset (1979) *The Third Century: America as A Post Industrial Society*, Chicago, University Of Chicago Press. Alvin Tofler, (1980) *The New Wave*, New York: Morrow.

<sup>4</sup> Dalam kaitannya dengan rezim dalam disertasinya Mahfud MD (1998) tentang Politik Hukum di Indonesia, *Disertasi diterbitkan LP3ES Jakarta*, dikemukakan bahwa tipe rezim yang otoriter akan berpengaruh terhadap karakter produk hukum yaitu konservatif/ortodok dan elitis. h.15



kepentingan negara” sesuai dengan pasal 33 (3) UUD 1945 “(Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat)”.<sup>5</sup>

Berkaitan dengan perubahan sosial tersebut, bidang hukum juga mengalami perubahan dalam aplikasinya. Hal ini terlihat dalam persoalan tanah di berbagai daerah menunjukkan peningkatan sengketa yang semakin tidak bisa dihindarkan karena mengiringi perubahan sosial yang muncul secara bersamaan di berbagai daerah. Antara perubahan sosial dan hukum khususnya hukum tentang kepemilikan hak atas tanah menjadi masalah mendasar yang harus segera mendapatkan solusi.

Dalam masalah yang mendasar tersebut paling tidak ada beberapa persoalan yaitu; Pertama, tentang keadilan sosial, yang kedua, tentang hubungan antara tanah, negara dan Individu, ketiga, kedudukan petani dan buruh tani karena pengaruh dari luar, keempat yakni univikasi hukum pertanahan dalam kaitannya dengan persatuan dan kesatuan nasional.<sup>6</sup>

Dalam sejarah perkembangan kepemilikan hak atas tanah paling tidak Indonesia telah mengalami lima kali goncangan antara lain :

1. Pada masa Belanda meninggalkan Indonesia dan Jepang menjadi penjajah baru, dalam masa ini penataan kepemilikan hak atas tanah mengalami fase awal penataan karena aturan-aturan dan penguasaan tanah masih atas nama penjajah

---

<sup>5</sup> Lihat Pasal 6 UUPA 1960 bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial

<sup>6</sup> Pandangan tersebut disarikan dari *Pidato Pengukuhan Guru Besar*, Achmad Sodiki, 17 Juni 2000 di Universitas Brawijaya Malang

Belanda sementara Indonesia dikuasai penjajah Jepang. Dalam masa ini sebagian besar tanah bekas perkebunan Belanda dikuasai Jepang dan belum dilakukan penataan secara teratur, karena hanya kurun waktu 3,5 tahun Jepang sudah meninggalkan Indonesia.

2. Pada masa kemerdekaan, pada masa ini penataan tanah eks perkebunan Belanda banyak dikuasai oleh darurat militer yang bekerja sama dengan penduduk setempat untuk menggarap lahan bekas perkebunan tersebut, sehingga belum ada penataan secara pasti tentang kepemilikan hak atas.
3. Pada masa diundangkan UUPA 1960: Pada masa ini penataan kepemilikan hak atas tanah mulai dilakukan dengan dasar-dasar hukum yang sudah ditentukan oleh pemerintah Republik Indonesia, termasuk di dalamnya adalah tanah-tanah yang menjadi obyek *land reform* tahun '64 SK/49/KA/64 tentang redistribusi tanah perkebunan untuk kepentingan penduduk dan desa yang ada di sekitar perkebunan. Belum tuntas mengenai penataan tanah sudah muncul gejolak tahun 1965 tentang G/30.S/PKI yang menyisakan persoalan tentang penataan tanah tersebut.
4. Pada masa perubahan dari rezim Orla ke rezim Orba, dalam masa ini persoalan tanah bermunculan karena kepemilikan tanah secara legal dilakukan dengan cara-cara paksa oleh mereka yang berkuasa secara politik pada waktu itu terhadap mereka yang dianggap terlibat G/30 S/PKI. Sehingga penataan tanah pada masa Orde Baru tersebut tidak bisa memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat pada masa itu. Meskipun demikian masyarakat tidak mengalami gejolak karena ditekan oleh pihak aparat keamanan dengan dasar stabilitas nasional.
5. Masa reformasi; pergantian dari rezim Orde Baru ke reformasi menyisakan problem pertanahan yang mengakibatkan tuntutan warga yang merasa dirampas haknya pada masa Orde Baru muncul di permukaan, sehingga hampir mencapai 50% lebih tanah perkebunan di wilayah Indonesia umumnya dan khususnya Kabupaten Blitar mengalami sengketa dengan landasan menuntut dikembalikan hak mereka yang pernah dirampas oleh rezim Orde Baru ketika itu.<sup>7</sup>

Ada beberapa tulisan yang membahas persoalan pertanahan, khususnya masalah penyelesaian sengketa tanah perkebunan, akan tetapi pembahasan tentang penyelesaian non litigasi tidak ada yang diungkap secara mendalam, sebab penyelesaian sengketa tanah (khususnya tanah perkebunan) identik dengan

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

penyelesaian jalur formal, yakni melalui lembaga peradilan. Penelitian ini berusaha mengungkapkan tentang penyelesaian sengketa yang jarang dilakukan, yakni melalui non litigasi.

Era reformasi yang sedang berkembang di masyarakat, serta konsep desentralisasi (otonomi daerah) yang dicanangkan semenjak tumbanganya Orde Baru, menjadi dimungkinkan penyelesaian sengketa hukum dilakukan dengan cara non litigasi, sebab penyelesaian ini sebetulnya adalah alternatif penyelesaian yang lebih cepat, singkat dan dengan biaya yang murah, serta menjamin jalan kompromi terhadap pihak-pihak yang bersengketa.

Sengketa hak atas tanah banyak terjadi di berbagai tempat hampir di seluruh Indonesia, baik di pelosok-pelosok desa maupun di perkotaan, sebab tanah tidak akan bertambah luasannya sementara itu jumlah komunitas manusia setiap waktu selalu bertambah seperti deret hitung. Dengan demikian persoalan sengketa hak atas tanah tidak akan pernah berakhir, bahkan akan terus mengalami peningkatan seiring pertambahan jumlah manusia itu sendiri.

Berbagai ragam sengketa hak atas tanah, akan terus mengalami perkembangan dari waktu ke waktu, baik yang menyangkut sengketa perebutan hak, sengketa status tanah maupun bentuk-bentuk sengketa yang lainnya. Sengketa tersebut akan melibatkan banyak kesatuan masyarakat, antara lain sengketa antar kesatuan masyarakat hukum adat, masyarakat dengan pemerintah, masyarakat dengan institusi lain non pemerintah, antar masyarakat itu sendiri, yang akan terus mengalami peningkatan, sehingga terhadap berbagai sengketa tersebut harus ditemukan format penyelesaiannya.

Sengketa hak atas tanah adalah perebutan hak bukan perebutan tanah, sehingga yang diperebutkan adalah status hak yang melekat pada obyek yang disebut tanah. Hak yang melekat pada tanah bisa saja berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak-hak yang lainnya.

Sengketa hak atas tanah perkebunan adalah bagian dari sengketa hak atas tanah secara umum, yang melibatkan berbagai masyarakat dengan berbagai persoalan yang melatarbelakangi timbulnya sengketa tersebut. Setiap sengketa tanah perkebunan memerlukan cara penyelesaiannya, baik dengan cara litigasi maupun non litigasi. Penyelesaian dengan cara non litigasi adalah penyelesaian yang mempunyai *spesifikasi*, yakni penyelesaian untuk mendapat kepastian hukum dengan cara murah, efisien, lebih cepat dan menguntungkan kedua belah pihak.

Munculnya kembali sengketa tanah perkebunan pada dekade terakhir ini adalah kelanjutan dari masa transisi yang terus-menerus dari persoalan tanah perkebunan yang tidak pernah tuntas dalam penyelesaiannya.

Ketika Belanda meninggalkan Indonesia dan Jepang menjadi penjajah baru masalah tanah perkebunan masih belum bisa terselesaikan dengan tuntas sampai masuk awal kemerdekaan. Dimasa Orde Lama memegang kekuasaan sampai digantikan pemerintah Orde Baru, persoalan tanah bekas perkebunan milik Belanda masih belum tuntas, sehingga penyelesaiannya masih dalam masa transisi.

Memasuki masa reformasi bersamaan dengan tumbangya rezim Orde Baru, muncul perubahan sosial yang diiringi dengan era *euphoria* di berbagai bidang. Pada saat yang sama perilaku masyarakat juga mengalami perubahan diikuti dengan tumbuhnya kesadaran akan tuntutan kepemilikan hak atas tanah yang sebelumnya selalu gagal karena mendapat tekanan dari rezim Orde Baru yang waktu itu sedang berkuasa.

Sebagian besar persoalan yang muncul berkaitan dengan kasus-kasus pertanahan (khususnya tanah perkebunan) di seluruh Indonesia disebabkan adanya kesenjangan sosial ekonomi yang

tajam antara penguasa perkebunan dengan masyarakat yang bermukim di sekitarnya dan disertai adanya intervensi negara yang masih dominan didukung pula dengan perlakuan yang represif dari militer dengan dalih “demi dan atas nama” stabilitas nasional.

Bersamaan dengan jatuhnya rezim represif Orde Baru, masyarakat mulai sadar akan hak-haknya yang telah lama hilang, sehingga hal tersebut terakumulasi menjadi sebuah tuntutan yang timbul pada saat sekarang dan berakibat pada muncul gejolak dan sengketa di berbagai wilayah Indonesia.

Di Kabupaten Blitar (obyek penelitian) terdapat 22 wilayah perkebunan (baik yang dikuasai oleh pemerintah maupun swasta) sebanyak 16 wilayah perkebunan dikategorikan bermasalah (mengalami sengketa). Masyarakat menuntut dilakukan pengembalian hak garap dan kepemilikan serta *diredistribusi* tanahnya. Tuntutan tersebut dilatarbelakangi oleh beberapa faktor, antara lain faktor hukum, politik, sosial ekonomi, sejarah kepemilikan dan sebagainya.

Dipilihnya obyek penelitian di Kabupaten Blitar karena karakter sengketa yang terjadi pada obyek penelitian bisa mewakili karakter sengketa yang terjadi di berbagai wilayah seluruh Indonesia, sehingga hasil penelitian ini nantinya bisa dipakai

sebagai pedoman penyelesaian sengketa tanah perkebunan secara universal di berbagai wilayah.

Gejolak masyarakat menuntut tanah mulai nampak dengan longgarnya tekanan terhadap masyarakat secara keseluruhan. Keberanian masyarakat menuntut hak atas tanah perkebunan muncul bersamaan dengan tumbangannya rezim otoriter Orde Baru dan meluasnya jaringan organisasi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bergerak dibidang penguatan masyarakat basis, khususnya kaum petani dan buruh tani yang bermukim di wilayah sekitar perkebunan.

Perubahan perilaku masyarakat nampak mengedepan pada beberapa tahun terakhir, sehingga gerakan kaum tani dan buruh tani seolah terjadi secara spontan hampir di seluruh wilayah Indonesia dengan format dan bentuk yang hampir sama, oleh karena itu bisa diasumsikan munculnya sebuah jaringan yang mulai menguat terhadap kaum tani dan buruh tani yang selama pemerintahan Orde Baru banyak dipinggirkan dan mendapatkan tekanan.

Kondisi sebagaimana gambaran di atas sebenarnya merupakan sebuah problem yang sudah lama ada, akan tetapi baru pada saat sekarang nampak mengedepan, karena faktor kebebasan dan *euphoria* yang berlebihan dari perubahan rezim yang awalnya otoriter ke rezim yang lebih longgar.

Sejak diberlakukannya UUPA tahun 1960 (LN 104 tahun 1960) seharusnya problem pertanahan bisa dituntaskan, akan tetapi dalam kenyataannya menyisakan problem yang tidak sedikit harus dipecahkan pada masa sekarang, yakni pertama, masih cukup banyak unsur dari ketentuan UUPA 1960 sampai kini belum ada penjabaran yang jelas, misalnya: fungsi sosial hak milik atas tanah. Kedua, ada juga UU pokok lain, misalnya UU Pokok Kehutanan tahun No.41/1999 (LN. 167 tahun 1999), yang sempat membuka jalur HPH bagi perusahaan besar *logging* kayu hutan alami dimana jelas ada intervensi hukum oleh negara yang mirip pernyataan *domein* dari masa Hindia Belanda, atas lahan tak terpakai oleh penduduk pribumi (*woeste gronden*)<sup>8</sup>

Problem pertanahan muncul tidak hanya pada daerah tertentu di Indonesia, akan tetapi hampir bisa dikatakan meluas diberbagai daerah termasuk Jawa dan luar Jawa. Dalam kurun waktu 10 tahun terakhir tercatat ketegangan-ketegangan antara pemerintah pusat dan daerah (Propinsi dan Kabupaten/ Kota), antara DPR pusat

---

<sup>8</sup> Lihat Sayogyo, dalam Karl J. Pelzer, 1991, *Sengketa Agraria, Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, H. 10

dengan DPRD, antara KADIN dengan masyarakat sektor informal (masyarakat kecil: petani, buruh tani), antara DPRD dengan ABRI, antara beragam dinas / sektor dan juga antara penduduk pribumi dan pendatang, antara perkebunan negeri/swasta dengan para petani/penduduk sekitar perkebunan.

Dari permasalahan yang ada tersebut, disertasi ini berusaha mengkaji secara mendalam berbagai hal yang berkaitan dengan masalah perkebunan dengan obyek penelitian wilayah Kabupaten Blitar sebagai gambaran atas cerminan sengketa yang terjadi di berbagai wilayah di seluruh Indonesia.

Kejadian semenjak zaman penjajahan Belanda hingga sekarang dapat ditelusuri secara historis dari aspek hukum, sosial, politik dan ekonomi. Fenomena tersebut bukanlah fenomena yang baru muncul, akan tetapi fenomena demikian mencapai puncaknya pada saat keberanian masyarakat tampak mengedapan pada akhir-akhir ini.

Dari penelusuran lewat peraturan perundang-undangan dapat juga diungkap latarbelakang, keadaan serta sebab-sebab keberanian masyarakat secara *sporadis* menuntut kembalinya hak garapan. Langkah-langkah apa saja yang telah ditentukan oleh undang-undang dalam upaya penyelesaian kasus tersebut dan juga faktor-faktor apa yang menjadi pertimbangan atas penyelesaian berbagai kasus sengketa antara pihak perkebunan dengan masyarakat yang menuntut kembalinya hak garapan mereka.

Dari hasil penelitian awal menunjukkan bahwa aturan yang ada belum bisa diterapkan secara penuh karena berbagai kasus yang melatarbelakangi ada perbedaan, sehingga harus diselesaikan dengan cara yang berbeda pula. Latar belakang non hukum yang mendominasi munculnya sebuah kasus, penyelesaiannya tidak murni berdasarkan pada aturan hukum yang ada, akan tetapi melihat faktor-faktor yang melatarbelakangi kasus tersebut sebagai pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

Tidak semua penyelesaian kasus dengan latar belakang yang berbeda bisa diselesaikan dengan aturan hukum yang sama, sebab faktor utama penyelesaian sebuah kasus dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, sosial, historis, politis dan sebagainya. Penyelesaian dengan mendasarkan pada aturan yang ada memang harus merupakan pedoman setiap penyelesaian kasus, akan tetapi dalam perkembangannya kemungkinan masyarakat akan selalu dikalahkan oleh pihak perkebunan, karena pihak perkebunan memiliki bukti-bukti formal dan masyarakat tidak memiliki. Sedangkan secara riil masyarakat terus menuntut kembalinya hak garapan yang pernah dilakukan pada masa sebelum keluarnya HGU tersebut.

Setelah dilakukan studi literatur dan penelitian awal sebagai upaya menemukan permasalahan maka ditetapkan judul disertasi

yakni, **Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan Melalui Cara Non Litigasi (Studi Litigasi Dalam Situasi Transisional)** dengan alasan-alasan sebagai berikut :

1. Perlunya diungkap mengenai masa transisional dari waktu ke waktu tentang problem dasar kebijakan hukum pertanahan yang kemudian muncul gejala tuntutan terhadap hak atas tanah perkebunan yang dilakukan oleh masyarakat setempat dari aspek : Hukum pertanahan, Politik, sosial ekonomi, dan sejarah munculnya hak atas tanah perkebunan tersebut pada masa transisi yang berkepanjangan.
2. Mengingat masalah pertanahan khususnya tanah perkebunan dalam masa reformasi ini menunjukkan gejala yang *eskalasi* sengketanya semakin meningkat bersamaan dengan perubahan politik nasional dari rezim otoriter represif menuju rezim yang lebih longgar dan terbuka. Sementara itu sebagian besar rakyat Indonesia menganggap tanah sudah merupakan bagian dari kehidupan mereka, karena banyak yang menggantungkan hidupnya pada sektor ini, maka problem tanah perkebunan harus mendapatkan perhatian secara luas agar perekonomian bisa berjalan dengan baik.
3. Orientasi otonomi daerah merupakan pilihan di masa sekarang, sebab secara normatif setiap daerah berusaha meningkatkan pendapatan asli daerah untuk mengentaskan kemiskinan di



daerah masing-masing. Oleh sebab itu penataan dan penuntasan problem-problem tanah perkebunan harus mendapatkan perhatian luas. Penelitian mengenai masalah ini bisa diharapkan dapat dipergunakan sebagai *entry point* penyelesaian kasus tanah perkebunan di seluruh Indonesia.

4. Mengungkap peran mediasi dan konsiliasi oleh DPRD, sehingga penambahan fungsi-fungsi yang bersifat legislasi ke fungsi dan peran *non litigasi* sebagai penampung aspirasi masyarakat yang sedang mengalami perubahan dan sekaligus sebagai lembaga penyelesaian sengketa tanah-tanah perkebunan yang bermasalah.
5. Mengungkap penyelesaian sengketa dari waktu ke waktu yang mengalami perubahan, di masa pra-kemerdekaan dan pasca-kemerdekaan, masa Orde Lama, masa Orde Baru serta masa reformasi yang penyelesaiannya dilakukan dengan cara yang berbeda.

## 1.2 Perumusan Masalah

Tuntutan hak atas tanah perkebunan warga masyarakat di wilayah sekitarnya menunjukkan peningkatan pada dekade terakhir, dengan demikian tidak bisa dibiarkan begitu saja tanpa ditemukan jalan keluarnya, sebab akan berakibat pada lemahnya proses penegakan hukum, melemahnya Investasi ekonomi dan kondisi sosial yang semakin tidak menentu.

Sengketa hak atas tanah perkebunan adalah sebuah sengketa yang melibatkan dua kelompok masyarakat yaitu antara masyarakat dengan masyarakat dan antara masyarakat dengan institusi lain (baik pemerintah maupun non pemerintah). Berbagai sengketa pertanahan khususnya tanah perkebunan di Indonesia banyak diakibatkan oleh sejumlah perbedaan atau ketidakselarasan yaitu,

**perbedaan soal struktur kepemilikan tanah, perbedaan dalam penggunaan tanah dan perbedaan dalam persepsi mengenai kepemilikan tanah.**

Dalam mencari alternatif penyelesaian sengketa tersebut harus dilakukan dengan cara tidak saling dirugikan atau diuntungkan salah satu pihak, baik itu pihak perkebunan, pemerintah, masyarakat atau singkatnya harus menemukan solusi yang baik dari berbagai pihak. Dari uraian tersebut di atas terdapat beberapa permasalahan yang dijadikan fokus pembahasan disertai ini ialah:

**Pertama,** terjadinya proses perubahan sosial dan sistem politik di Indonesia sejak zaman Belanda hingga Orde Lama berdampak pula terhadap transisi di bidang hukum dan politik agraria nasional, tidak terkecuali di sektor perkebunan, sehingga menimbulkan sengketa kepemilikan hak atas tanah di berbagai wilayah di Indonesia khususnya tanah perkebunan. Dengan demikian timbul sebuah permasalahan yakni terjadi ketidakpastian hukum yang berkenaan dengan status tanah perkebunan yang berganti-ganti penguasaannya; bagaimana ketidak-pastian hukum itu menimbulkan sengketa hak atas tanah perkebunan baik pada masa pra kemerdekaan dan pasca-kemerdekaan?

**Kedua,** goncangan pada masa transisi bersamaan dengan tumbangny rezim Orde Lama dan tampilnya Orde Baru sebagai rezim yang berkuasa hingga awal reformasi berlangsung secara berkepanjangan. Aspek kebijakan agraria khususnya tanah perkebunan juga mengalami transisi yang berdampak pula pada ketidakpastian hukum. Timbul permasalahan yakni, bagaimana ketidakpastian hukum itu menimbulkan sengketa hak atas tanah perkebunan pada masa Orde Baru dan reformasi?

**Ketiga,** masa transisi yang berkepanjangan di bidang pertanahan khususnya tanah perkebunan, berdampak pada munculnya sengketa hak atas tanah perkebunan yang terus menerus, sehingga penyelesaian melalui cara litigasi dianggap tidak efektif dan efisien dibarengi dengan menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan serta persepsi masyarakat terhadap kinerja lembaga peradilan yang semakin menurun berdampak pada munculnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga baru

yakni lembaga parlemen, sehingga timbul sebuah permasalahan; bagaimana penyelesaian sengketa hak atas tanah perkebunan melalui cara-cara negosiasi, mediasi dan konsiliasi?

### **I.3 Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian**

#### **I.3.1 Tujuan penelitian :**

**Sebagaimana yang telah dirumuskan dalam permasalahan yang terdahulu, dalam disertasi ini dapat dirumuskan tujuan penelitian antara lain :**

- 1. Mengungkapkan masa-masa transisional politik pertanahan khususnya masalah perkebunan pada periode zaman Belanda hingga masa pemerintahan Orde Lama yang berdampak pada ketidak pastian hukum. Masa-masa transisional tersebut akhirnya banyak menimbulkan sengketa perkebunan yang diawali dengan kebijakan yang berubah-ubah dan tatanan hukum yang tidak ada kepastian khususnya pada awal kemerdekaan Republik Indonesia yang disebabkan karena masa transisi yang berkepanjangan.**
- 2. Menelusuri secara mendalam tentang politik pertanahan khususnya tanah perkebunan pada periode transisi ke dua setelah tumbangny rezim Orde Lama digantikan dengan masuknya rezim Orde Baru. Masa transisional tersebut juga berdampak pada aspek hukum pertanahan yang tidak menemukan kepastian hukum, karena semua tatanan kenegaraan dan politik mengalami perubahan yang mendasar termasuk pemberlakuan UU N0 5 tahun 60 (LN 104 tahun 1960) tentang undang-undang pokok agraria di Indonesia. Masa transisional**

tersebut masih berlanjut hingga tumbangnya Orde Baru digantikan dengan pemerintahan reformasi. Dalam pemerintahan baru awal reformasi terjadi guncangan yang cukup kuat, sehingga mampu merubah persepsi masyarakat tentang kepemilikan hak atas tanah khususnya tanah perkebunan dari aspek formal (Barat / civil law ) ke aspek substansial (adat).

3. Mengkaji tentang alternatif penyelesaian masalah sengketa hak atas tanah perkebunan pada obyek penelitian yakni penyelesaian non litigasi. Masa reformasi yang bergulir menjadikan penguatan peran yang cukup signifikan oleh lembaga DPRD, sehingga dengan kajian disertasi ini akan berusaha untuk mengungkap tentang peran tersebut dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa tanah perkebunan, hal itu juga untuk mengetahui lebih jauh tentang terjadinya penyelesaian non litigasi yang merupakan penyelesaian secara cepat dan tidak memerlukan biaya tinggi.

### **1.3.2 Manfaat penelitian**

Manfaat penelitian dalam disertasi ini adalah; pertama, memberikan pemahaman pada para pemerhati hukum, pelaku hukum, dan pembelajar hukum tentang penyelesaian masalah berkaitan dengan sengketa hak bisa diselesaikan secara efektif melalui cara non litigasi; kedua, menunjukkan adanya transisi yang terus menerus dari waktu ke waktu dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa masalah hukum pertanahan khususnya tanah perkebunan; ketiga, memaparkan adanya hubungan yang erat dan saling terkait antara masalah politik khususnya masalah politik pertanahan dengan masalah hukum pertanahan; keempat, memaparkan penyelesaian non litigasi sebagai alternative penyelesaian sengketa tanah perkebunan pada obyek penelitian.

## I.4 Kerangka Pemikiran Teoritis

### I.4.1 Konsep Kepemilikan Hak Atas Tanah.

Konsep kepemilikan tentang hak atas tanah dimulai di Athena yang dianggap sebagai negara demokrasi yang pertama yaitu pada masa pemerintahan Solon.<sup>9</sup> Dalam usahanya melakukan pembaharuan konstitusional, secara demokratis berhasil melahirkan Undang-undang agraria (yang dikenal dengan istilah *seisachtheia*) yang intinya bertujuan membebaskan para *hektamor*<sup>10</sup> dari hutang, dan sekaligus membebaskan dari status mereka dari budak di bidang pertanian. Dikarenakan dengan pembagian sebesar seperenam dari hasil para *hektemor* tidak bisa mengembalikan hutangnya. Dengan ketentuan undang-undang yang telah dikeluarkan maka *hektamor* terbebas dari hutang akan tetapi tanah tidak segera kembali pada pemiliknya karena tidak ada redistribusi tanah maka petani miskin berontak dan Solon pun jatuh dan dilanjutkan dengan Pisistratus, dengan reforma agraria cara redistribusi tanah pertanian bekas gadai melalui program “*land to the tiller dan land to the landless*’ pembagian tanah pada petani kecil dan fasilitas kredit dari pemerintah.

Berawal dari pembagian tanah tersebut, monopoli kepemilikan tanah pada masa itu dapat dihentikan, sehingga tanah tidak lagi dikuasai atau dimiliki oleh sekelompok atau segolongan orang namun tanah sesuai dengan undang-undang reformasi agraria harus banyak dibagikan pada para *hektamor* yang awalnya dianggap sebagai budak dan harus dibebaskan dari keterikatan para tuan tanah.

Reformasi konstitusional tentang pertanahan tersebut merupakan tonggak perjalanan yang baru pada masa Yunani, kemudian negara-negara lain juga banyak meniru konsep pada masa Yunani untuk membenahi konsep kepemilikan tanah tersebut. Dengan demikian pemberontakan kaum buruh tani untuk meminta lahan garapan dapat dihindari dengan reformasi konstitusional di bidang pertanahan tersebut.

#### I.4.1.1 Pembeneran atas konsep kepemilikan.

---

<sup>9</sup> Lihat Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria*, INSIST, Yogyakarta, 2001, h.35)

<sup>10</sup> pengertian *hektamor* adalah para petani kecil meminjam uang pada orang kaya dengan cara menggadaikan tanahnya, agar bisa membayar utang petani kecil tersebut bekerja di ladangnya sendiri yang telah di gadaikan dengan pembagian mendapatkan seper enam dari hasil panen. (pengertian ini di ambil dari Gunawan wiradi, *Reforma agraria*, Insist, yogyakarta, 2001, h37)

Dalam konsep kepemilikan ada dua tipe teori kepemilikan. Teori yang pertama adalah; bagaimana kepemilikan itu terjadi, yakni dari penggambaran sebuah fakta ( *to discribe the facts*), sedangkan dalam konsep yang lain dijelaskan kepemilikan terjadi melalui pertimbangan yang pantas (*ethical judgment*) pada kenyataan (*facts*) dan usaha untuk (membenarkan atau menyalahkan) lembaga hak milik pribadi. Akan tetapi kedua pandangan tersebut bisa dikombinasi, sebagai contoh seorang penulis beranggapan bahwa kepemilikan muncul untuk memberi penghargaan perusahaan pribadi. Oleh sebab itu secara etis dapat dipertimbangkan.<sup>11</sup>

Dalam kombinasi tersebut konsep kepemilikan, mengenal lima konsep.<sup>12</sup> Dari lima konsep itu yang paling dominan dalam kaitannya dengan permasalahan hak atas tanah perkebunan adalah pandangan Hegelians yang mengatakan bahwa:

“According to the Hegelieans some control of property is essential for the proper development of personality. The community has slowly evolved from status to contract, from group holding to indivi. dual property-liberty has grown in the process, and it is the control of property that makes men free. There is in this a valuable truth-he Who is wholly dependent on property controlled by others in their own interest can hardly Llive the life of the free. But the argument does not justify, but rather criticizes, the present system which allows concentration of property in a minority of the community. The Hegelian theory really leads to the conclusion that society should be so organized that every member can, by toil within his powers, ecquire such property as is necessary for true self-realization.”<sup>13</sup>

Dalam pandangan Hegelians ditekankan, beberapa kontrol dari hak milik adalah *esensial* untuk kepastian dari pengembangan pribadi (*personality*). Masyarakat pelan-pelan meningkatkan dari status ke kontrak, dari tanah milik kelompok kepada kepemilikan pribadi (individu). Perpindahan yang demikian ini adalah pertumbuhan yang bebas dalam proses dan itu merupakan kontrol hak milik yang dibuat manusia secara bebas.

---

<sup>11</sup> Lihat H.J. Lanski, *a Grammar of Politics, For a Ethical Accout of the Traditional Theory*, Univercity Of Chicago Press, 1978, ch.V.

<sup>12</sup>Lihat pandangan yang dikemukakan G.W. Paton, *A Textbok of Jurisprudence*, fourth edition, The English Language and Oxford University press. 1972, P.539-541,

<sup>13</sup> *Ibid*

Pandangan yang lain dalam konsep kepemilikan adalah merupakan kreasi dari negara (*a creation of the state*) dan dicapai hanya setelah melakukan perjuangan yang sangat keras dan panjang dari sebuah komunitas/kaum (*clan*).

“...private property is creation of the State and achieved only after a long struggle with the clan. If we regard as the essential characteristic of private property the right to exclude others, to charge the res for debt, to alienate or leave by will, it is true that the State has provided the machinery by which these rights are enjoyed. The clan favours joint exploitation, dislikes alienation, and regards disposal by will as contrary to the interests of the family. More over, while the economic exploitation by the tiller of the soil may take place where there is no state, it is to the military exploits of the State that the huge proprietary manor is due. But is not this argument rather a case of post hoc ergo propter hoc? The State was a resultant of social and economic forces and did not arise ex nihilo. These same forces were tending to the creation of individual property. The emergence of the State and the creation of private property were the effects of the same causes and we can hardly say that one is the creation of the other. Moreover, private property may exist even where there is not a highly developed State, although protection of the owner's right to exclude others can hardly be effective till there is, a developed legal order.”<sup>14</sup>

Dari gambaran itu terlihat jelas bahwa negara merupakan institusi yang kuat, sehingga dapat memberikan hak kepemilikan sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh negara. Kemungkinannya sangat kecil berkaitan dengan bentuk modern dari kepemilikan tanpa melibatkan aturan-aturan yang sah (undang-undang) dengan sanksi yang efektif dibelakangnya. Dengan demikian keterlibatan negara dalam kepemilikan adalah mutlak diperlukan untuk menjamin kepastian hak kepemilikan tersebut.

Pendekatan yang lain dalam konsep kepemilikan adalah konsep yang fungsional, dalam konsep ini dijelaskan:

“This approach is sometimes called the functional theory; and it lays down that property which is the result of effort or involves the giving of service is ethically justifiable, but property which is an undeserved claim on the wealth produced by others is not. If property is to be effective in encouraging production, then society should see that it is distributed on proper principles. Duguit would put it that property ceases to be a right and becomes a duty; the owner is no longer free to exercise his arbitrary will but must perform a social function”.

Pendekatan ini mendasarkan kepemilikan dari hasil usaha atau juga keterlibatan pemberian jasa yang dapat dibenarkan secara etis (*ethical justifiable*), sehingga konsep kepemilikan ada berdasarkan kelayakan seseorang untuk mendapatkan hak milik, tetapi hak milik tidak semestinya diklaim oleh hasil kekayaan orang lain. Jika hak

---

<sup>14</sup> *Ibid*

milik menjadi efektif dalam mendorong berproduksi, kemudian masyarakat perlu melihat bahwa pembagian dilakukan atas dasar (prinsip) yang sesuai. Doguit meletakkan hak milik itu berakhir menjadi kebenaran dan menjadi kewajiban; pemilik tidak lagi bebas berlama-lama (*longer free*) menggunakan secara sewenang-wenang tetapi harus menggunakan hak milik tersebut suatu fungsi sosial (*social function*).<sup>15</sup>

#### I.4.1.2 Konsep hubungan antara hukum dengan masalah sosial yang lain.

Konsep kepemilikan sebetulnya tidak muncul serta merta, akan tetapi konsep kepemilikan ini muncul bersamaan dengan perkembangan masyarakat, karena itu dalam kepemilikan (hak milik) hukum tidak bisa dilepaskan dengan masalah sosial yang lain. Beberapa ahli hukum berpandangan bahwa, hubungan hukum dengan masalah sosial tidak berdiri sendiri-sendiri, tetapi bisa diibaratkan sebagai satu koin mata uang yang saling terkait antara sisi yang satu dengan sisi yang lain.

**Perbincangan mengenai hukum tidak steril dari masalah sosial sudah banyak dibahas oleh para ahli, sehingga dapat kita temukan pandangan-pandangan para ahli, yakni hukum yang tidak terbebas dari masalah sosial yang lain menunjukkan perkembangan dalam dunia pemikiran hukum, sehingga dapat dikatakan mengalami perubahan mendasar, sebab dalam praktek, hukum memang tidak bisa terlepas dari persoalan politik, ekonomi, sosial, sejarah dan sebagainya. Masalah hukum dan politik misalnya, pernah dikemukakan oleh Mahfud MD yang menganggap ada unsur keterkaitan antara keduanya.<sup>16</sup> Pandangan tentang keterkaitan antara**

---

<sup>15</sup> Pandangan Duguit ini disarikan dari G.W. Paton, *A Textbok of Jurisprudence*, The English Language and Oxford University press, fourth edition, 1972. P.541

<sup>16</sup> Persoalan dimensi hukum dan politik ada asumsi dasar yang dikemukakan oleh Mahfud MD *Dalam disertasinya, Politik Hukum Di Indonesia*, LP3ES, 1998, h.8 bahwa hukum merupakan produk politik. Dalam asumsi ini maka menjawab hubungan keduanya paling tidak ada tiga jawaban, *pertama* hukum diterminan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. *Kedua* politik diterminan atas hukum, karena hukum merupakan hasil kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi, bahkan saling bersaing. *Ketiga*, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang sederajat diterminasinya



**hukum dengan masalah sosial juga tidak terlepas dari pemikiran yang dikemukakan Satjipto Rahardjo bahwa hukum harus mengalami proses adaptasi dengan masalah sosial walaupun dalam adaptasi tersebut mengalami kesulitan karena bentuknya yang tertulis sehingga hukum itu menjadi kaku. Lain halnya dengan hukum kebiasaan yang karena bentuknya lebih mudah melakukan adaptasi itu. Singkatnya, pada hukum tertulis mudah tercipta kesenjangan antara peraturan hukum dengan yang diaturnya.<sup>17</sup>**

Dalam pandangan yang lain Durkheim mengemukakan bahwa terjadi perubahan dari masyarakat yang sederhana "*mechanical solidarity*" menjadi masyarakat "*organic solidarity*" yang serba kompleks, dan hukum juga mengalami perkembangannya. "*It is in this book, too, that he advances the idea that society produces two forms of solidarity, "mechanical" and " organic " In fact, he argues that society develops from a primitive (mechanical) form to a higher (organic ) form, one characterized by an extensive division of labor.*"<sup>18</sup>

"Durkheim argues that societies evolve from the condition of mechanical solidarity to organic solidarity. The decisive factor, the determinate cause, was social density. Ironically, even though Durkheim wished to distance himself from Darwinism and the Social Darwinism of Herbert Spencer . he nevertheless uses this notion to explain the evolution of society."<sup>19</sup>

**Pandangan lain hubungan antara hukum dan masyarakat dikemukakan oleh Antonie A.G. Peter<sup>20</sup> bahwa sosiologi hukum**

---

seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik, tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.

<sup>17</sup> Lihat Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial, suatu tinjauan teoritis serta pengalaman-pengalaman di Indonesia*, Alumni Bandung, 1979, h.56-69.

<sup>18</sup> Lihat Dragan Milovanovic, *A Primer In The Sociology Of Law*, Second Edition, Harrow and Heston Publisher, New York, 1994 P.24

<sup>19</sup> *Ibid*

<sup>20</sup> Pandangan yang di kemukakan Antonie A.G. Peter pada Rijks Universiteit Utrecht pada waktu menghadiri seminar mengenai hukum dan masyarakat yang diadakan oleh pusat studi hukum dan masyarakat FH Undip Semarang disitir kembali oleh Rony Hanitijo Soemitro, (*dalam kumpulan tulisan "lembaran hukum dan masyarakat"*), 1993, *Beberapa*

merupakan : “ *The study of the empirical conditions under which values implicit in law may be furthered and of the conditions under which law can contribute to a more just society*”<sup>21</sup>

Dalam pandangannya Soetandyo Wignyosoebroto, dikemukakan tentang lima konsep hukum. Salah satu dari lima konsep hukum itu menjelaskan bahwa hukum dikonsepsikan sebagai pola perilaku sosial dan/atau sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan bermasyarakat. Dalam hal ini hukum dikonsepsikan menurut signifikansi sosialnya dan tidak hendak dibatasi sebagai *positive norm as it is written in the book semata*.<sup>22</sup> Perdebatan mengenai hukum dan masalah sosial ini juga

---

*perspektif mengenai fungsi hukum dalam masyarakat*, Undip, Semarang. Lembaran masalah-masalah hukum, No.10 tahun 1993

<sup>21</sup> A.G. Antonie Peters, *Rechs als Project* dalam *Ars Acqui* tahun ke 28, 11 desember 1979 h. 881-893. (terjemahan FIS UI)

<sup>22</sup> Lihat pandangan Soetandyo Wignyosoebroto tentang lima konsep hukum pada “*Kumpulan Hasil Tulisan*”, tanpa penerbit, tahun 1999, antara lain dijelaskan bahwa; konsep yang paling klasik, sebelum masuknya positivisme adalah azas moralitas atau azas keadilan yang dipercaya bernilai universal dan menjadi bagian *inheren* sistem hukum dan hukum dipercaya juga sebagai norma-norma *metha phisis* yang supra natural sifatnya dan transenden asal-asalnya. Hukum dengan konsep positivisme : Hukum dengan norma-norma undang-undang positif yang berlaku umum in *Abstracto* pada suatu waktu tertentu dan wilayah di tertentu. Inilah hukum yang terbit sebagai produk eksplisit suatu sumber kekuasaan politik. Mis: Badan legislatif. Inilah yang sering disebut dengan hukum negara (formal) apabila dilawankan dengan hukum rakyat. Hukum dengan konsep sebagai keputusan hakim: Seluruh keputusan hakim “ *in Concreto* “ sebagaimana yang tercipta dalam proses-proses pengadilan (judge made law). Ini yang kemudian berlaku sebagai Azas preseden dan ini juga sering disebut dengan *yurisprudensi*. Hukum dengan konsep sebagai pola perilaku sosial: Hukum dianggap sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional di dalam sistem kehidupan bermasyarakat. Hukum disini tidak dibatasi dengan “*positivisme norm*”. Dalam konsep ini hukum tersimak dalam wujud manifestasi yang aktual sebagai perilaku manusia dalam kehidupan mereka yang riil dalam masyarakat. (*law as it is in society*). Ini yang banyak dikaji dalam sosiologi hukum. Hukum dikonsepsikan sebagai simbol-simbol dengan makna yang tercipta sebagai hasil interpretasi (individual atau kolektif) para pelaku sosial. Mis: perkawinan dengan mencuri gadis, pemberian sugu pada daerah tertentu merupakan penghormatan dsb. Jadi disini hukum bukan norma positif yang tertuang dalam undang-undang, tetapi terinterpretasi dalam

sudah mendapatkan perhatian secara kritis. Hal itu terbukti dari pandangan gerakan hukum kritis yang mensosialisasikan bahwa hukum tidak akan terlepas dengan masalah sosial yang lain, diantaranya yang dikemukakan oleh Unger.<sup>23</sup>

Demikian pula masalah hukum dan sosial tersebut juga dikemukakan Nonet dan Selznick yang mengetengahkan tentang pandangan hukum menindas, otonom, responsif serta memberikan gambaran karakteristik hukum bila dikaitkan dengan masalah tujuan hukum, legitimasi, peraturan, politik, partisipasi dan sebagainya.<sup>24</sup> Pandangan yang sama dikemukakan oleh Charles Samford yang menjelaskan tentang hukum tidak dipandang hanya sebagai “order” saja akan tetapi juga “*the Disorder*”.<sup>25</sup>

Pandangan terbaru dikemukakan oleh Boeventura De Sousa Santos yang memberikan gambaran tentang pemahaman hukum “*post modern*” yang berintikan tentang hukum yang berkaitan dengan masalah globalisasi dari *legal diaspora* menuju *legal ecuminism*, dimana hukum tidak akan terlepas dari pengaruh global dan lokal serta masalah sosial yang lain.<sup>26</sup>

Gambaran tersebut di atas berkaitan erat dengan masalah pemahaman hukum yang tidak terlepas dari persoalan sosial lainnya. Hal itu tidak dimaksudkan sebagai upaya untuk menyalahkan pandangan lain tentang hukum yang dimaknai sebagai sesuatu yang hanya bersifat *normatif* saja, akan tetapi lebih pada pandangan tentang pemahaman hukum yang condong pada pemahaman secara empiris dan sosiologis.

Oleh sebab itu seiring dengan perkembangan di tengah masyarakat keberadaan hukum bisa berfungsi: Pertama; sarana untuk melakukan pengendali sosial” sebagaimana dikemukakan oleh

---

mereka yang awam dan terekam dalam benak-benak para pelaku sosial. (Law as it is in human interaction).

<sup>23</sup> Lihat pandangan Roberto Mangbeira Unger (1976) *Law In Modern Society*, A Division of Macmillan Publishing Co., Inc. New York. dan Roberto Mangbeira Unger (1983) *Critical Legal Studies Movement*, A Division of Macmillan Publishing Co., Inc. New York.

<sup>24</sup> Lihat Philip Nonet dan Selznick, 1978, *Law and Society in Transition : Toward responsive law*, Harper and Row, Publisher, London

<sup>25</sup> Lihat Charles Samford, 1989, *The Disorder Of Law : A Critique of Legal Theori*, Basil Blackwell Inc. New York, USA.

<sup>26</sup> Lihat pandangan Boeventura de Sousa Santos, 1995, *Toward A New Common Sense : Law Science and Politic In the Paradigmatic Transition*, Routledge, New York.

Rudolph Von Ihering *“Laws were only one way to achieve the end, namely social control”* dan sekaligus hukum sebagai instrumen untuk melayani kebutuhan masyarakat di tempat terjadinya sengketa *“an instrument for serving the needs of society where there is an inevitable conflict between the social needs of man and each individual’s self interest”*<sup>27</sup> Kedua : hukum juga bisa sebagai sarana untuk melakukan rekayasa masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh Lundberg dan Lansing, bahwa setiap aturan hukum yang menimbulkan akibat berupa suatu perubahan sosial, akan memberikan dorongan pada tingkah laku pemegang peran di dalam masyarakat. Sedangkan tingkah laku dari setiap individu mewujudkan suatu fungsi dalam bidang ditempat individu itu bertingkah laku.<sup>28</sup>

Pandangan tentang hubungan antara hukum dengan masalah sosial yang lain disampaikan oleh Weber. Hubungan antara keduanya dapat dilihat dalam beberapa dimensi yakni dimensi *“formality”*, dalam dimensi yang demikian hukum dipahami sebagai sesuatu yang mempunyai kriteria *standart, prinsipel* dan *logic* secara internal dengan sistem yang legal.

(“ formality “, This stood for the employment of criteria , standards , principles and logic that are internal, that are intrinsic to the legal system. In other words, formality stood for the application by law makers and law finders of rules and procedures that are totally internal to given legal system.)<sup>29</sup>

Lawan dari formality adalah *“substantif “ system* yakni keputusan dibuat dengan dasar aturan dan prosedur yang berada

---

<sup>27</sup> Lihat Charles Conway, 1971, *Jurisprudence*, Sweet & Maxwell, London, h.17

<sup>28</sup> Lihat Rony Hanitijo Soemitro, 1992, Hukum sebagai sarana untuk melakukan pengendali sosial dan sebagai sarana untuk melakukan rekayasa masyarakat (*social engineering*), dalam kumpulan tulisan *“Lembaran hukum dan masyarakat”* no.6 h 25. Lihat juga pandangan tentang hukum sebagai sarana untuk melakukan rekayasa sosial yang dikemukakan oleh William J Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law order and Power*, Addison Wesley Publishing Company, reading, Massachusetts, 1990. Dijelaskan mengenai setiap sistem hukum dengan menggunakan kekuasaan negara mempengaruhi dan mendorong atau memaksa agar suatu kegiatan dilakukan oleh lembaga pembuat peraturan dan lembaga penerap sangsi.

<sup>29</sup> Lihat Dragan Milovanovic, *A Primer In The Sociology Of Law*, Second Edition, Harrow and Heston Publisher, New York, 1994. P. 40

di luar system. Dengan kata lain keputusan dibuat atas dasar kriteria-kriteria eksternal yang mempengaruhi sistem tersebut

(“ substantive “ system ( or one with a “low” degree of “ formality”) Here , decision – making takes place by the use of rules and procedures that are outside of the formal system. In other words, decision – making employs external criteria. Thus some ethical, ideological and political criteria or standards may be applied.)<sup>30</sup>

Pandangan kedua tentang , “ rationality “ means “ following some criteria of decision which is applicable to all like cases. “ in other words, it stands for generality; it means dealing with all similar way. In Weber’s words, it is characterized by” the reduction of the reasons relevant in the decision of concrete individual cases to one or more “ principles, “ sedangkan sisi lain dari rationality adalah “Irrationality” yang di pahami sebagai “means that all similar cases are dealt with differently. The same case , then , can have be decided”.<sup>31</sup>

Sehingga dari perpaduan pandangan Weber tentang “Forms Of Law” terjadi perpaduan antara *formal, substantive, rational* dan *irrational* yang kemudian menghasilkan empat kategori “*typology of Form of law and legal though*” yakni pertama, *formal rational*, kedua, *formal irrational*, ketiga, *substantive rational* dan keempat, *substantive irrational* sebagaimana yang ada dalam bagan I di bawah ini.

**Bagan I**

**TYOLOGY FORM OF LAW AND LEGAL THOUGHT<sup>32</sup>**

		Degree of Rationality	
		High	Low
Degree of Formality	High	Formal Rationality	Formal Irrationality
	Low	Substantive Rationality	Substantive Irrationality

<sup>30</sup> *Ibid.* h. 41

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

Sebagaimana dikemukakan oleh Weber tentang pemahaman dari keempat type hukum tersebut adalah :<sup>33</sup>

“ Formally irrational “ law, or formal irrationality, as an ideal type, is where decision – making rests on magic, the oracle, or revelation. It employs “means which cannot be controlled by the intellect”. “Substantively irrational “ law, or Substantive irrationality is where each concrete situation determines the decision. It is substantive to the extent that any one of a number of external ethical, political, ideological, moral, emotional , etc., criteria is used. No general norm , in other words, is being applied to the situation. Rather a number of possible standards could be chosen for application . it is standard applied against them will be treated differently. Law is “formally rational,” or logically “formal rational” where rules are applied to all similarly situated cases in an identical manner. Here the rules themselves are clearly stated and followed. In other words, there exists a “high” degree of rationality and a “high” degree of formality. High predictability in decision-making exists here. Finally, “ substantive rational “ law or substantive rationality exists where a particular external principle or criterion is employed. By “ external “ we mean outside of the dominant and state– supported body of law and procedures for their enforcement. This includes “ ethical imperatives”, utilitarian and others expediential rules, and political maxims“.

Dari keempat typologi bentuk hukum tersebut sebetulnya kategori *substantive irrational* yang terjadi di tengah masyarakat dalam melihat perkebunan sedangkan sisi lain kepemilikan kebun didasarkan *formal rational* yang dianggap lebih sesuai digunakan untuk lebih menjamin kepastian hukum, sebab dalam type yang *formal rational* hukum dipahami sebagai sesuatu yang tingkat formalitasnya tinggi dan diberlakukan secara umum.

**Disamping hal di atas Weber juga mengemukakan bahwa, hukum-hukum itu bersifat historis, hukum-hukum itu tidak tetap sama, dari saat ke saat hukum itu bisa cepat berubah, dengan demikian historisme ini membawa pada suatu pandangan tentang hukum yang relativisme,<sup>34</sup> artinya bahwa menurut pandangan**

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> **Pandangan Weber tentang perkembangan hukum di sarikan dari Theo Huijbers, “*Filsafat Hukum dalam lintasan Sejarah*”, Pustaka Filsafat, Kanisius, Yogyakarta, 1990, h. 208. Weber memulai pandangan tentang hukum dengan melukiskan perkembangan masyarakat dari hidup bersama sederhana ke hidup bersama yang berbelit-belit dalam zaman modern ini. Selaras dengan itu dibentangkannya perkembangan hukum. Dikatakan bahwa mula-mula pembentukan hukum lebih-lebih berdasarkan pada kharisma seorang nabi dalam bidang hukum. Dalam tahap yang ke dua**

historisme, gejala hidup tidak ada struktur yang tetap, tidak ada aturan intern yang bertahan, aturan yang ada berdasarkan pada sistem sosiologi, yakni sosiologi mengambil unsur-unsur tertentu dari arus perkembangan hidup bersama dan membentuknya menjadi struktur sosial. Struktur sosial itu menjadi model untuk menilai kenyataan-kenyataan sosial lain, sehingga dapat ditentukan, sejauh mana mereka berfungsi dan sejauh mana tidak.

Pandangan Weber tersebut menekankan bahwa hukum harus bersifat naturalis, hukum dipandang sebagai kenyataan-kenyataan sosial. Sebagai kenyataan norma-norma hukum itu mempengaruhi kelakuan orang secara kasual saja, bukan sebagai norma-norma yang mewajibkan. Peraturan-peraturan hukum berfungsi sebagai motif tingkah laku manusia hanya karena mereka itu pada kenyataannya ada. Atas dasar kenyataan adanya peraturan-peraturan keyakinan dapat diungkapkan bahwa orang akan bertindak sesuai dengan peraturan-peraturan tersebut. Dengan demikian Weber berpandangan bahwa berlakunya peraturan-peraturan hukum juga bersifat empiris.

I.4.1.3 Timbulnya masalah akibat perbedaan konsep kepemilikan antara pemikiran konkret (adat) dan pemikiran abstrak (Barat/civil law).

Pengaturan tentang kepemilikan hak atas tanah secara luas dikenal dengan nama *agrarian reform*<sup>35</sup> yang dijalankan sejak berabad-abad lamanya, umurnya sudah lebih dari 2500 tahun dan hampir semua negara pernah melakukan reforma agraria. Dalam sejarah yang panjang tersebut masalah agraria mengalami perkembangan dan perubahan, masalah aktualisasinya mengalami

---

pembentukan hukum menjadi tugas dari beberapa orang yang berwibawa, yakni para sesepuh. Mereka menyusun kaedah-kaedah hukum dengan bertolak dari situasi empiris aturan masyarakat. Dalam tahap yang ke tiga pembentukan hukum di cabut dari tangan-tangan orang yang berwibawa itu dan dijadikan hak eksklusif seorang penguasa, entah dalam bidang duniawi atau bidang keagamaan. Akhirnya pada masa modern ini hukum dibentuk secara sistematis oleh orang-orang yang sudah dididik secara formal sebagai sarjana hukum (*fachjuristen*). Latar belakang proses ini adalah suatu proses yang telah menjangkiti seluruh masyarakat yakni proses rasionalisasi dan birokratisasi. Perkembangan ke arah itu dilihat oleh Weber sebagai bahaya besar untuk zaman yang akan datang.

<sup>35</sup> Dalam pengertian *agrarian reform* juga terkandung makna pengaturan kembali atau penguasaan tanah ( dalam Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria*, INSIST, Yogyakarta, h.35)

pasang surut, sehingga pembahasan-pun mengalami gairah yang turun naik pula.

Pada kajian pustaka tentang perkembangan hak kepemilikan tanah diberbagai negara secara umum telah banyak diungkap, masing-masing negara mempunyai cara-cara yang beragam dalam menyelesaikan sengketa tanah tersebut, sehingga tidak ada format yang pasti untuk menyelesaikan sengketa tanah. Ada yang melalui proses penguasaan negara, *reclaiming* dan juga ada yang didistribusikan begitu saja kepada para petani dan buruh tani. Untuk itu dalam kajian ini akan membahas tentang perbedaan konsep dan status tanah perkebunan yang menjadi obyek penelitian dan penulisan disertasi ini. Hal tersebut dikaji secara umum perbedaan pemikiran yang terjadi di Barat (*civil law*) bersifat abstrak sedangkan pemikiran konkrit yang dimiliki oleh adat.

Dalam sejarah agraria Indonesia, pemilikan tanah baik oleh raja maupun individual telah dikenal lama sebelum penjajahan Inggris sampai Belanda berlangsung di Indonesia. Pada zaman kerajaan Jawa tradisional, raja merupakan pusat ketatanegaraan yang kedudukannya sama dengan Tuhan. Upacara-upacara kenegaraan dibebankan kepada suatu korps hamba kerajaan yang lazim disebut *abdi dalem*. Ia merupakan penghubung antara rakyat dengan raja, yang sering juga dimasukkan ke dalam golongan priyayi.<sup>36</sup>

Tanah menurut tradisi raja merupakan satu satunya pemilik tanah dari seluruh kawasan kerajaan dan yang memonopoli sebuah kekuasaan. Para priyayi adalah abdi dalem diberikan gaji berupa sebidang *tanah lungguh*. Gaji ini (*apanage*) akan ditarik kembali manakala yang menerimanya meninggal dunia. Penarikan kembali ini dapat mencegah penguasaan tanah dari para abdi dalem yang dikhawatirkan akan memperkokoh kekuasaan mereka dan hal itu dapat membahayakan kekuasaan raja.<sup>37</sup>

Luas tanah *lungguh* yang dikuasai oleh para abdi dalem ini sebenarnya tidak begitu penting karena luas tanah masih cukup tersedia. Sebaliknya yang penting adalah jumlah *cacah* atau penduduk yang dikuasai oleh para abdi dalem. Tegasnya,

---

<sup>36</sup> Lihat Achmad Sodiki, Penataan Kepemilikan Hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang, *Disertasi Program Pasca Sarjana Unair* (belum diterbitkan), 1994 h. 19

<sup>37</sup> *Ibid.*



kekayaan dan kemakmuran para anggota kaum elit Jawa dilihat dari jumlah penduduk yang dikuasainya, bukan dari jumlah tanah yang dikuasainya. Hal ini disebabkan penduduk yang dikuasai itu menjadi kekuatan nyata baik dalam politik maupun pemberontakan.<sup>38</sup>

Berbeda dengan raja dan kaum elit yang secara tidak langsung menguasai tanah, sehingga jauh dari faktor produksi, maka para petani yang langsung menguasai dan mengolah tanah disebut *sikep*. Para *sikep* ini dapat memiliki tanah lewat pemberian raja secara langsung atau lewat para priyayi. Raja sewaktu-waktu dapat memerintahkan seseorang lurah untuk menyiapkan tenaga serta sumbangan beras dari para *sikep* ini.<sup>39</sup>

Jadi dengan demikian ada hubungan antara raja, priyayi dan *sikep*. Hubungan *sikep* dengan raja dan priyayi ini adalah hubungan *kawula-gusti* atau *patron-client*. Di luar sistem penguasaan tanah yang berlaku dikalangan kerajaan tradisional tersebut, terdapat sistem penguasaan tanah menurut hukum adat.

Konsep penguasaan tanah dalam sistem ini berdasarkan *hak ulayat*, yaitu suatu hak masyarakat hukum sebagai suatu kesatuan yang mempunyai wewenang ke luar serta ke dalam. Dalam cakupan hak ulayat ini terdapat hak individual atas tanah yaitu hak yang lahir karena pengusahaan yang terus menerus secara intensif atas sebidang tanah (kosong). Hubungan antara hak ulayat ( yang dimiliki oleh masyarakat hukum sebagai suatu kesatuan ) dengan hak individual merupakan hubungan yang lentur/fleksibel.

Semakin kuat hak individual atas tanah maka semakin lemah daya berlakunya hak ulayat atas tanah tersebut. Sebaliknya semakin lemah hak individual, maka semakin

---

<sup>38</sup>Lihat Ong Hok Ham, "Perubahan Sosial di Madiun Selama Abad XIX: Pajak dan Pengaruhnya Terhadap Penguasaan Tanah Dua Abad Penguasaan Tanah", (ed.) Sediono M.P Tjondronegoro (Jakarta, 1984), hal.6; Juga dikemukakan oleh Soetandyo Wignyosoebroto, "Perbedaan Konsep tentang Dasar Hak Penguasaan atas Tanah antara apa yang dianut dalam Tradisi Pandangan Pribumi dan apa yang dianut dalam Hukum Positif Eropa," *Majalah, Arena Hukum*, 1 (Nopember,1990),hal.42.

<sup>39</sup> Achmad Sodiki, *Op.Cit.*

kuat daya berlakunya hak ulayat. Hak perseorangan ini akan lenyap dan tanah akan kembali dalam kekuasaan hak ulayat jika tanah "diterlantarkan" menjadi belukar atau hutan kembali.<sup>40</sup>

Penguasaan dan pemilikan tanah secara individual diperoleh dengan cara membuka tanah. Van Setten Van Der Meer mengatakan bahwa:

hak untuk menguasai tanah berawal dan bersumber dari kerja seseorang membuka tanah yang sebelumnya tak tergarap. Tanah yang baru dibuka dikenal sebagai *bakalan*. Hak pemilikan individual diberlakukan terhadap seorang petani perintis apabila ia sudah membuka tanah baru, ia diberi waktu tiga tahun untuk membangun dan mencetak sawah sebelum dianggap pantas untuk dikenakan pajak. Pembukaan tanah dan pencetakan sawah yang dilakukan oleh beberapa orang bersama-sama menjadikan tanah tersebut milik gabungan. Jika seluruh penduduk desa bekerja sama membuka tanah bagi kepentingan semua warga masyarakat desa, maka tanah *bukaan* tersebut menjadi milik kolektif sebagai sawah desa<sup>41</sup>.

Untuk memahami hubungan penguasaan tanah dalam desa tradisional, maka konsep *beschikkings recht* (hak pertuanan atau hak ulayat) yang diperkenalkan oleh Van Vollenhoven sangat membantu. Dua unsur utama yang memberikan ciri khas jenis hak ini ialah **pertama**, tiadanya kekuasaan untuk memindahtangankan tanah dan **kedua**, terdapat interaksi antara hak komunal dan hak individual.<sup>42</sup> Hak ulayat ini berlaku ke luar dan ke dalam.

Kedalam, **pertama** persekutuan dan anggota-anggotanya mempunyai hak untuk menarik tanah dan segala yang ada di atasnya tanah itu, mendirikan tempat kediaman, menggembala ternak, mengumpulkan bahan makanan, berburu dan memancing, **Kedua** masih terkekangnya hak individual (perseorangan) di dalam hak masyarakat (ulayat). **Ketiga**, persekutuan dapat menetapkan tanah untuk kepentingan umum misalnya untuk kuburan, padang ternak bersama, pekarangan masjid dan

---

<sup>40</sup> Achmad Sodiki *Op.Cit.*

<sup>41</sup> Lihat Van Setten van der Meer, "*Sawah Cultivation in Ancient Java*", (*Oriental Monograph*, Series No.22, ANU, Canberra, 1979), hal.66

<sup>42</sup> Lihat R. Van Dijk, *Pengantar Hukum Adat Indonesia*, (terj. Soehardi), Alumni, Bandung, 1964, hal.43

sekolah, untuk tanah jabatan (bengkok) sebagai hadiah kepada para pembesar masyarakat. Keluar, berlaku larangan orang luar menarik keuntungan dari tanah itu kecuali dengan ijin dan sesudah membayar uang pengakuan (*recognitie*). Demikian juga orang luar dilarang memiliki tanah perseorangan atas tanah pertanian.<sup>43</sup>

Setiap orang yang diperbolehkan membuka tanah liar (kosong), membuka hutan, ia ijin mempunyai hak milik atas tanah (*ertelijk individueel bezits recht*). Hal itu terutama untuk daerah Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat.<sup>44</sup>

Sistem perolehan hak secara tradisional tersebut di atas sejalan dengan teori lama mengenai perolehan hak milik karena *occupatio*, yakni pendudukan tanah-tanah yang tergolong *res nullius*, yaitu tanah yang belum dimiliki oleh seseorang. Apa yang telah ditemukan oleh seseorang, menjadi milik orang yang bersangkutan. Orang Romawi telah menetapkan cara okupatio sebagai cara perolehan hak milik secara alamiah (*natural aquisition*).<sup>45</sup> Cara *okupatio* ini mengandung kelemahan karena orang hanya membayangkan tanah yang kosong, yang tidak berpenghuni dan belum ditemukan oleh seseorang. Semua tanah sekarang telah menjadi obyek kekuasaan negara atau individu, yang tidak mungkin dibayangkan tanah yang tidak ada penguasa atau pemiliknya. Hal ini juga disebabkan pesatnya kemajuan teknologi yang dapat menjangkau semua bagian bumi ini, dan bertambahnya penduduk yang semakin memerlukan tanah.<sup>46</sup>

Berdasarkan alasan tersebut di atas, maka cara ini dianggap kurang memberikan alasan yang kuat mengenai asal mula hak milik dan tidak memuaskan sebagai landasan pembenaran adanya hak milik. Paton mengatakan : *The theory of*

---

<sup>43</sup> *Ibid*, hal.12.

<sup>44</sup> *Ibid*

<sup>45</sup> Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, terj. Mohammad Radjab,(Jakarta,1982) hal.119.

<sup>46</sup> Achmad Sodiki, *Op.Cit.*

*occupatio hardly provides a reasonable account of the origin of property, and it is even less, satisfactory as justification of property.*<sup>47</sup>

Dekat dengan teori *okupatio* tersebut ialah apa yang dikemukakan oleh John Locke sebagai teori kerja. John Locke dianggap sebagai seorang yang memberikan dasar falsafah politik liberalisme. Dalam bukunya *Second Treatises of Government* ia mempertanyakan bagaimana mungkin seseorang mempunyai hak atas suatu benda? John Locke mengatakan bahwa, sesungguhnya Tuhan telah menciptakan bumi ini untuk diberikan kepada sesama manusia, agar supaya bumi ini dikerjakan dan memberikan kesejahteraan bagi setiap orang. Tiada seorangpun mempunyai hak istimewa baik atas hasil alam maupun binatang yang diciptakan di atas bumi ini. Segalanya ini merupakan warisan kita bersama.

Untuk dapat menciptakan kesejahteraan tersebut, maka harus ada cara supaya benda-benda tersebut dapat dimiliki. Dengan kata lain individu dapat memetik kegunaan secara konkrit apabila ia mempunyai hak milik atas benda itu sendiri dan pekerjaannya sendiri. John Locke berkata:

Thus the grass my horse has bit; the turfs my servant has cut ; and the are I have diggid in any place where I have a right to them in common with others, become my property, without the assignation or consent of any body. The labour that was mine, removing them out of that common state they were in hath fixed may property in them.<sup>48</sup> Selanjutnya ia menyatakan but the chief matter of Property being now not the Fruits Of the Earth, and the Beasts that subsist on it, but the earth it self . . . As much land as man tills, plants, improves, cultivates and can use the product of, so much is his property.<sup>49</sup>

Menurut pandangan John Locke di atas maka kerja merupakan dasar timbulnya hak milik. Ia berpendapat bahwa Tuhan ketika memberikan dunia ini kepada umat manusia memerintahkan juga agar mengusahakannya. Tuhan memerintahkan agar menguasai dan mengontrol bumi demi kemaslahatan kehidupan manusia. Barang siapa patuh kepada perintah Tuhan, menguasainya, mengerjakan dan menabur benih di

---

<sup>47</sup>G.W.Paton, *A Textbook of Jurisprudence*. Oxford Univercity press (London, 1972) hal.539.

<sup>48</sup> Lihat John Locke, *Two Treatises of government*, (Cambridge, 1989), hal.289

<sup>49</sup> *Ibid.* hal.290

atasnya, maka menjadi pemiliknya. Orang lain tidak mempunyai hak apapun di atasnya, sekalipun ia merampas dari tangan pemilik tersebut.<sup>50</sup> Jika seseorang menciptakan sesuatu maka ia memilikinya sebagai ganjaran atas apa yang telah dikerjakan.

Teori John Locke ini yang disebut sebagai teori kerja perseorangan (*individual labour*) yang membayangkan adanya suatu negara yang sederhana dan rakyatnya dapat menciptakan produksi sendiri. Dapat dikatakan bahwa barang siapa menciptakan sesuatu dari *res nullius*, maka hak atas sesuatu itu menjadi miliknya. Hal itu akan menyebabkan kesulitan jika diterapkan pada produksi yang diciptakan oleh sekelompok orang bukan oleh perseorangan. Sering dijumpai kesejahteraan itu diperoleh bukan karena buah kerja seseorang, melainkan karena peristiwa yang kebetulan, misalnya bertambah nilai tanah karena di situ ditemukan tambang minyak atau batubara.<sup>51</sup>

Kedua teori tersebut yakni teori Romawi maupun teori kerja John Locke memberikan dasar tentang teori perolehan hak dan konsep pemilikan tanah, akan tetapi manakala diterapkan dalam kondisi saat ini tentu tidak sesuai dengan realitas di lapangan, sebab dari segi perkembangan sosial dan kebutuhan masyarakat sekarang jauh lebih kompleks dibanding dengan masa yang lalu.

Pada saat ini juga sudah mulai sulit memukan tanah ulayat, khususnya di wilayah Jawa. Di luar Jawa tanah adat (*ulayat*) juga sudah mulai hilang. Kepemilikan tanah dengan *okupasi* sudah mulai dihilangkan berdasarkan UU Pokok Agraria (UU No.5 Tahun 1960) tidak dikenal perolehan hak dengan cara *okupasi*. Penebangan hutan secara liar untuk memperoleh lahan pertanian juga sudah mulai dibatasi, sehingga kepemilikan tanah banyak berdasarkan pada kepemilikan formal sesuai dengan ketentuan UU yang berlaku.

---

<sup>50</sup> *Ibid.* hal.291

<sup>51</sup> Achmad Sodiki, *Op.cit.*

Berbeda dengan uraian di atas, dikenal juga kepemilikan tanah dengan konsep hukum Barat (civil law). Indonesia mengalami pasang surut penjajahan, mulai Inggris, Portugal, Belanda. Salah satu penjajah yang mendominasi masalah yang berkaitan dengan hukum adalah Belanda. Awalnya Belanda datang ke Indonesia dengan misi perdagangan, namun dalam perkembangannya merambah pada konsep penguasaan tanah di Indonesia. Inggris mengenalkan konsep penguasaan tanah melalui pembenaran secara ilmiah mengenai hubungan kekuasaan mereka dengan tanah di Indonesia dengan menggunakan teori *domein*. Penggunaan teori ini akhirnya dapat dipakai sebagai dasar pembenaran sistem penarikan pajak, sebagaimana Inggris telah menerapkannya di India.<sup>52</sup>

Menghadapi situasi yang berbeda dengan India, maka dibentuklah panitia penyelidikan yang diketuai oleh *Mackenzie* dengan tugas melakukan penyelidikan statistik mengenai keadaan agraria. Berdasarkan hasil penyelidikan itu Raffles menarik kesimpulan bahwa semua tanah adalah milik raja atau pemerintah. Hal ini sejalan dengan hukum Inggris karena : "*In English law , owing to feudal doctrine that all land is held of the king, land can not become a res nullius and even in the case of personal property the list of such things is very limited.*"<sup>53</sup>

Penerapan teori *domein* ini kemudian hari diteruskan oleh Belanda, terutama untuk membenarkan negara memberikan tanah kepada pihak swasta untuk keperluan usaha mereka di Indonesia.

Teori *domein* dirumuskan dalam pasal 1 Agrarisch Besluit tahun 1870 (S.1870 No.119), menyatakan bahwa dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan ke2 dan

---

<sup>52</sup> *Teori Domein* yang diterapkan oleh Raffles berasal dari teori yang berlaku di Kerajaan Inggris saat itu, yang ada kesamaannya dengan yang diterapkan di Kerajaan Jawa tradisional. Dalam abad pertengahan yang feodalistis semula tanah adalah milik raja . Hak milik perseorangan hanya diberikan dengan seizin raja. Secara berkala mereka yang mendapatkan tanah dari raja mempunyai kewajiban membayar upeti kepada raja atau menyiapkan jasa-jasa lain yang diperlukan raja.

<sup>53</sup> G.W. Paton, *Op.Cit.*, hal . 543

ke3 dari Undang undang tersebut (maksudnya ayat 5 dan 6 pasal 51 I.S), maka tetap dipegang teguh azas yang menyatakan bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan sebagai hak kepunyaan (*eigendom*) , adalah kepunyaan negara.<sup>54</sup>

Pernyataan domein (*domein verklaring*) ini diberlakukan bagi daerah Jawa dan Madura, yang selanjutnya berdasarkan S.1875 No.119 a diperluas untuk luar Jawa dan Madura. Pernyataan *domein* ini secara umum disebut *algemene domein verklaring*. Dengan berlakunya pernyataan domein ini, maka negara sebagai pemilik tanah dapat menyewakan kepada para pemilik modal swasta bagi usaha perkebunan berdasarkan Kitab Undang Undang Hukum Perdata dan memunculkan *hak erfpacht*.

Pada hakekatnya pernyataan *domein* ini, adalah fiksi belaka, maka pemerintah dapat memberantas apa yang disebut "*onwettige occupatie*" (pendudukan tanah secara tidak sah). Di samping itu dikenal pernyataan "domein yang khusus", yang intinya menyatakan bahwa semua tanah liar (kosong) adalah termasuk tanah negara, kecuali tanah-tanah yang menjadi hak rakyat berdasarkan hak untuk membuka tanah. *Domein verklaring* khusus ini berlaku untuk daerah Sumatra, Manado, Kalimantan Selatan dan Kalimantan timur (S.1974 No 94 f, S 1877 no.55 dan S.1898 No.58).<sup>55</sup>

Jadi walaupun ada *domein verklaring* atas tanah baik yang berlaku di Jawa-Madura maupun yang berlaku di luar Jawa-Madura, namun pernyataan itu mengecualikan tanah-tanah yang menjadi hak rakyat menurut hukum mereka dengan hak milik (*onvrij landsdomein*), dengan selalu mengingat ayat (5) dan (6) pasal 51 I.S. Tegasnya, *domein verklaring* hanya meliputi *vrij landsdomein*.<sup>56</sup>

*Domein verklaring* ini memungkinkan negara sebagai pemilik (*eigenaar*) atas tanah, sehingga dapat memberikan hak-hak tertentu kepada perusahaan-perusahaan swasta berupa *hak erfpacht*, *hak opstal* dan sebagainya. Dalam hal pembuktian kepemilikan atas tanah, berdasarkan pasal 1 Agrarisch Besluit (AB) 1870, negara tidak

---

<sup>54</sup> Achmad Sodiki, *Op.Cit.*

<sup>55</sup> Achmad Sodiki, *Op.Cit.*

<sup>56</sup> *Ibid.*

harus membuktikannya, sebaliknya rakyat yang harus membuktikan tanah yang mereka miliki. Mengenai hak milik individual yaitu *eigendom* (baik terhadap benda bergerak maupun tidak bergerak), mengandung sifat absolut (mutlak).

Perolehan hak atas tanah dapat secara *derivatif*, artinya berasal dari ketentuan undang-undang/peraturan dan dari hak-hak yang ada sebelumnya, juga bisa secara original seperti mengaku sesuatu hak atas tanah dan mengklaim sudah dikuasai untuk waktu tertentu dan melalui *uitwijzingsprocedure* akhirnya seseorang dapat mempunyai suatu hak atas tanah.<sup>57</sup>

Buku ke III KUH Perdata yang mengatur Hukum Benda oleh UU No.5/1960 dinyatakan tidak berlaku lagi, selama itu berkaitan dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan mengenai hipotik. Tidak berlakunya Buku ke III tersebut di atas, dalam praktek menimbulkan ketidakpastian, karena UU No.5/1960 belum sepenuhnya mengatur kembali hal-hal yang telah dihapus tersebut.<sup>58</sup>

Di samping itu hukum adat yang menjadi landasan hukum agraria nasional juga belum banyak digali azas azasnya guna menggantikan kekosongan tersebut, sehingga banyak praktisi masih menggunakan konsep-konsep hukum yang diambil dari hukum perdata.

Perbedaan konsep yang terjadi pada hukum tradisional Indonesia yang dikenal dengan hukum adat dan hukum barat disisi lain menimbulkan dampak persoalan pertanahan di Indonesia yang hingga kini belum terselesaikan. Khusus masalah tanah pekebunan menyisakan sebuah konflik tentang anggapan konsep kepemilikan yang diakui oleh negara berdasarkan ketentuan formal, sementara ada anggapan kepemilikan yang harus diakui berdasarkan sejarah terjadinya penguasaan perkebunan di Indonesia.

---

<sup>57</sup> Lihat Notonegoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia* (Rajawali, Jakarta, 1984), hal.158 Mengenai penentuan hak milik (*eigendom suitwijzing*) dari pasal 621 B.W., yurisprudensi Mahkamah Agung tanggal 6 Agustus 1957 No.155 K/Sip/1956 menyatakan bahwa, penjualan dan pembelian bangunan-bangunan (*opstallen*) atas tanah, tidak mungkin diartikan penjualan dan pembelian tanahnya, Chidir Ali, *Yurisprudensi Indonesia tentang Hukum Agraria*, Jilid 1, (Alumni Bandung, 1979) hal.51.

<sup>58</sup> *Ibid*



Konsep adat yang mengacu pada kepemilikan turun temurun yang didasarkan pada sejarah terjadi hak garapan atas tanah tersebut dan kemudian harus beralih menjadi hak milik. Hal itu bertentangan dengan konsep Barat (civil law) yang dianut pemerintah selama ini yakni kepemilikan secara formal yang mendasarkan pada konsep *domein verklaring* dan tidak mengenal adanya okupasi dalam hukum formal. Fakta inilah yang menimbulkan sengketa tanah perkebunan yang dimaksudkan untuk menunjukkan siapa yang paling berhak atas tanah tersebut.

Kedudukan sebagian para pemakai tanah bisa saja kuat, sebab secara yuridis mereka mendasarkan diri pada ketentuan hukum adat, ada yang memperoleh ijin dari penguasa walaupun tidak tertulis. Fakta lain kenyataannya para pembuat peraturan, mempertimbangkan untuk memberikan legitimasi pemakaian bahkan memungkinkan memberikan kedudukan sebagai pemilik yang sah. Dengan demikian pemakai tanah tidak dapat diusir dari tanah yang diduduki. Dalam perkembangannya ketentuan yang mengatur masalah ini ada yang menganggap pendudukan itu semula *illegal* berubah menjadi *quasi legal* dan akhirnya menjadi *legal*.<sup>59</sup>

#### 1.4.2 Sengketa tanah perkebunan.

Sebagai negara agraris, mayoritas penduduk Indonesia bermata pencaharian pokok sebagai petani. Hal ini berarti sumber ekonomi dan sosial penduduk sangat tergantung pada tata produksi dan hasil-hasil pertanian. Dengan demikian, persoalan pertanian sesungguhnya merupakan masalah pokok bagi masyarakat Indonesia. Masalah pertanian merupakan indikator penting untuk mengukur tingkat kesejahteraan kehidupan masyarakat Indonesia secara keseluruhan.

Dalam kenyataannya paradigma pembangunan yang dianut oleh rezim Orde Baru pada waktu itu adalah lebih menekankan pada pertumbuhan ekonomi yang ditopang oleh investasi modal asing secara besar-besaran, sehingga kegiatan ekonomi

---

<sup>59</sup> Lihat Achmad Sodiki, Penataan pemilikan Hak Atas Tanah di daerah Perkebunan Kabupaten Malang (studi tentang dinamika hukum), *Disertasi belum diterbitkan*, Universitas Airlangga 1994, h.10

yang menjadi prioritas adalah kegiatan industrialisasi menengah dan besar yang cenderung mampu mendatangkan devisa. Walaupun industri yang dikembangkan tidak berbasis atau bertumpu pada sektor pertanian, tetap sebagian besar rakyat berada pada sektor ini. Hasil akhirnya sudah di ketahui secara bersama, bahwa akses dan aset secara nasional hanya dimiliki oleh sedikit orang, yaitu para penguasa dan pengusaha.

Masalah pertanian tersebut erat kaitannya dengan status lahan garapan milik perusahaan (baik perusahaan pemerintah atau swasta) maupun milik perorangan, tidak terkecuali lahan garapan yang menyangkut masalah perkebunan di Indonesia. Sebagian besar perkebunan di Indonesia adalah peninggalan Belanda, sehingga status kebun seringkali masih menjadi persoalan semenjak Belanda meninggalkan Indonesia dan diundangkannya UU Pokok Agraria No.5 tahun 1960 serta penyelesaian *land reform* yang tidak tuntas karena persoalan politik dalam negeri Indonesia yang terus berkejolak ketika itu dan masa transisi politik yang berkepanjangan.

**Masa reformasi yang bergulir tahun 1998 memunculkan babak baru kehidupan berbangsa dan bernegara bagi bangsa Indonesia. Perubahan dari rezim yang otoriter ke rezim yang lebih longgar dan demokratis berdampak pada perubahan sikap dan prilaku masyarakat dalam menanggapi berbagai persoalan yang terjadi di sekitarnya.**

**Di berbagai wilayah perkebunan hampir di seluruh Indonesia mengalami gejolak sengketa bersamaan dengan perubahan perilaku masyarakat tersebut. Tuntutan kembalinya hak garapan mereka merupakan isu utama yang dihembuskan di semua wilayah sengketa perkebunan di Indonesia.**

**Maria secara garis besar membagi tipologi sengketa tanah menjadi 5 kelompok, yaitu:<sup>60</sup>**

1. kasus-kasus berkenaan dengan penggarapan rakyat atas areal perkebunan, kehutanan, dan lain-lain;
2. kasus-kasus berkenaan dengan pelanggaran peraturan *land reform*;
3. kasus-kasus berkenaan dengan eksekse-eksekse dalam penyediaan tanah untuk pembangunan;
4. sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah; dan
5. sengketa berkenaan dengan tanah ulayat.

---

<sup>60</sup> Lihat Maria S.W. Somardjono, "Berebut Tanah : Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung", *Jurnal Antropologi Indonesia*, KARSA (Lingkar Untuk Pembaharuan Desa dan Agraria), Insist Press Yogyakarta, 10 Maret 2003

Gejala baru yang muncul pada beberapa tahun terakhir yakni tuntutan hak mereka melalui parlemen merupakan dampak dari proses politik dari sentralisasi yang *otoriter* ke *desentralisasi* yang *demokratis*, serta dampak kampanye partai politik pemilu 1998 yang sebagian besar mengagendakan tentang hak pembangkangan rakyat, khususnya bagi partai politik pemenang pemilu, sehingga kaitan antara tuntutan hak di bidang hukum dengan persoalan perubahan di bidang politik sangat erat sekali.

Pada level sosial atau konteks interaksi antar petani dan interaksi antara para petani dengan kelompok-kelompok masyarakat dalam hubungannya dengan negara, suatu interaksi kekerasan kolektif seperti yang pernah terjadi di tempat penelitian harus dipahami sebagai suatu gerakan yang sedikit-banyak dipengaruhi oleh organisasi-organisasi sosial-politik yang berada di luarnya, baik pengaruh itu hanya terbatas pada pemberian advokasi dan pelatihan-pelatihan maupun mobilisasi secara langsung untuk melakukan aksi kekerasan. Berdasarkan teori “konflik politik” yang dikemukakan oleh Charles Tilly, suatu aksi kekerasan kolektif, baru dapat terjadi apabila pihak yang melakukan tindak kekerasan menjadi bagian dari suatu kelompok terorganisir yang berdiri sebagai *counterpart* (pesaing) pemerintah atau sekurang-kurangnya mereka dimobilisasikan oleh kelompok-kelompok pesaing itu untuk mengadakan perlawanan.<sup>61</sup> Secara lebih eksplisit Race mengatakan bahwa keterlibatan organisasi-organisasi politik dari luar harus diperhitungkan pengaruhnya terhadap gerakan perlawanan yang dilakukan oleh para petani.<sup>62</sup>

#### I.4.2.1 Sengketa tanah perkebunan pada umumnya.

Timbulnya sengketa tanah perkebunan dewasa ini, pada dasarnya bukan hanya fenomena yang terjadi pada saat ini saja. Fenomena ini sudah ada sejak zaman masyarakat kekurangan tanah pertanian, sebagai akibat penjajahan dan ledakan jumlah penduduk. Pemahaman persoalan ini secara menyeluruh, hanya dapat ditelusuri melalui kajian pustaka dengan menempatkan sejarah pertanahan yang panjang dan mendalam, akan tetapi untuk memahami kasus sengketa tanah yang muncul pada beberapa tahun

---

<sup>61</sup> Lihat Charles Tilly, *From Mobilization to revolution*, Reading Mass: Addison-Wesley, 1978, h.7

<sup>62</sup> Lihat J. Race, *War Comes Long An. Barkeley*. University of California Press, 1972, h.3

terakhir memberikan gambaran secara umum kondisi kepemilikan pekebunan dan penguasaan tanah serta sengketa yang terjadi.

Perkembangan di zaman VOC atau pemerintah kolonial, juga tidak memperlihatkan segi-segi yang terlampau berbeda. Pola hubungan kepemilikan antara raja dan para pengikutnya yang tidak jelas (tidak rasional), diubah oleh pemerintah kolonial menjadi sewa tanah yang lebih rasional, dengan tujuan untuk pemasukan pajak dan kemudian sebagai tempat pengerahan tenaga kerja paksa. Posisi para penggarap tentu saja tak banyak berubah.<sup>63</sup>

Dari perdebatan yang berkembang mengenai hak-hak atas tanah di Jawa khususnya, --- antara tanah tempat tinggal penduduk dengan tanah penguasa (negara), atau antara pemilik yang mengumpulkan hasil panen dengan pembatasan penggunaan tanah, atau desa (kampung) atau petani penggarap perorangan, --- secara umum menunjukkan bahwa hak-hak penguasa lebih menguat lagi. Undang-undang agraria (*Agrarische Wet*) 1870 (yang menentukan orang asing tidak sah memiliki tanah) menyatakan bahwa semua tanah yang tidak digunakan atau didiami adalah milik negara, dan dapat disewakan untuk perkebunan Eropa. Dalam undang-undang agraria yang dikeluarkan lembaga negara, (*Staatsblad*) No. 55 dan No. 118 tahun 1870, dengan nama *Agrarisch Wet* dan *Agrarisch Besluit*, terdapat pernyataan penting, yang dikenal dengan *Domein Verklaring* isinya, semua tanah yang tidak terbukti bahwa di atas tanah itu ada hak milik mutlak (*eigendom*), adalah domein negara. Dengan ketentuan ini negara (rezim kolonial) dapat leluasa memberikan hak penuh pada kaum kapitalis Belanda untuk menanamkan modalnya bandingkan dengan HGU yang kini diberlakukan.

Posisi petani memang sangat lemah, meskipun para petani masih mempunyai hak-hak atas tanah, tetapi dapat menggunakan tanah itu untuk kepentingan industri gula

---

<sup>63</sup> Lihat Mansour Fakhri, *Tanah Rakyat Dan Demokrasi*, Forum LSM-LPSM DIY, Nopember 1995 hal.82

di Jawa, karena itu petani terkena dampaknya penggusuran dari tanah-tanah mereka selama masa sewa dari pabrik tebu kira-kira tiga tahun.<sup>64</sup>

Dari penjelasan singkat tersebut di atas, ada dua segi yang patut digarisbawahi. **Pertama**, konsep kepemilikan lahan bukan merupakan tradisi yang dimiliki oleh kaum tani. Tanah yang mereka kerjakan dalam berproduksi, lebih merupakan tanah garapan, yang tidak begitu menimbulkan persoalan jika terjadi penggusuran, asalkan bermakna pemindahan atau penggantian lahan. Pemahaman ini juga yang akan menjelaskan, mengapa penggusuran atau perampasan tidak serta-merta mendorong terjadinya pergolakan, terkecuali dalam kasus itu terkena pula kaum priyayi yang memang memiliki konsep kepemilikan yang kuat atas tanah.<sup>65</sup>

Kaum petani sendiri dapat dikatakan mudah menerima kompromi, sepanjang penggusuran tersebut masih memberikan ruang bagi kompensasi, yang tidak sama sekali menghilangkan proses produksi mereka. Posisi yang demikian menyebabkan kaum tani di zaman Orde Baru tidak menjadi kekuatan yang dapat mengubah sejarah. Bahkan, dapat dikatakan bahwa petani dimanipulasi untuk kepentingan koservatisme *status quo*. Tidak adanya kaitan antara pemilikan tanah dengan perubahan ini menyebabkan petani tidak diperhitungkan dalam percaturan politik, kecuali hanya sebagai jumlah yang akan menentukan perolehan dalam pemilihan. Kepentingan petani bukanlah sebuah kepentingan yang patut menjadi taruhan sebuah ideologi politik.<sup>66</sup>

Konsekuensi dari pemahaman ini, bahwa slogan-slogan yang berusaha meyakinkan lekatnya hubungan antara kaum tani dengan tanah, pada dasarnya hanya merupakan mitos, yang bukan saja a-historis, tapi juga bisa menyesatkan pandangan dengan ilusi normatif. Titik berat masalahnya sendiri bukan pada kepemilikan, tapi pada

---

<sup>64</sup> Lihat Anton Lukas, *Sengketa Tanah Di Indonesia Beberapa Perspektif Demokrasi, (terjemahan) pada bulletin kawah*, edisi 3,4,5, Yayasan Lopera Indonesia Yogyakarta, tahun 1992.

<sup>65</sup> Mansour Fakih. *Op.Cit.h.* 84

<sup>66</sup> Lihat Kuntowijoyo, *Paradigma Islam*, Editor A.E. Priyono, Mizan, Bandung, 1991, H.372

jaminan berlangsungnya proses produksi, bahwa tanah harus dimiliki kaum petani sebagai jaminan dalam berlangsungnya proses produksi, merupakan sisi lain yang membutuhkan perjuangan dalam meraihnya.

**Kedua**, soal tanah sangat sulit dilepaskan kaitannya dengan kepentingan dan kekuasaan. Artinya, dalam setiap sengketa tanah yang muncul, pertama-tama akan menyentuh sisi politik. Jadi meskipun secara hukum kaum petani pada posisi yang kuat, karena kurangnya daya tawar yang memadai pada sisi politiknya, maka kekalahan selalu menjadi hal yang diterima kaum petani. Disinilah nampaknya titik pangkal dari semua soal sengketa tanah termasuk tanah perkebunan yang selama ini berlangsung.

#### I.4.2.2 Sumber sengketa tanah perkebunan di Indonesia

**Munculnya sengketa sebenarnya tidak terlepas dari pemahaman masyarakat tentang kepemilikan hak atas tanah yang dipersepsikan berbeda dengan kepemilikan hak atas tanah oleh hukum secara formal. Sejarah panjang kepemilikan tanah di Indonesia mengalami pasang surut. Diawali dengan zaman kerajaan, kemudian masuk zaman penjajahan Belanda, Jepang dan kemudian masa kemerdekaan hingga masa Reformasi bergulir. Dari masa ke masa tersebut masyarakat juga mengalami perubahan dalam perilaku dan pola berpikir, termasuk dalam kaitannya dengan masalah kepemilikan, baik secara faktual maupun secara formal.**

**Peta permasalahan tanah dapat dikelompokkan menjadi 5 hal, antara lain adalah : Pertama, masalah penggarapan rakyat atas areal tanah kehutanan, perkebunan, proyek perumahan yang diterlantarkan dll. Kedua. masalah yang berkenaan dengan pelanggaran ketentuan tentang land reform. Ketiga, eksekse dalam penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan. Keempat, sengketa perdata berkenaan dengan tanah. Kelima, masalah yang berkenaan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat.<sup>67</sup>**

---

<sup>67</sup> Lihat Arie S. Hutagalung, *Perspektif Hukum Penyelesaian Sengketa Pertanahan, Makalah disampaikan pada Komisi Konstitusi*, 2000, tanpa penerbit, h.1, sedangkan dari segi yuridis praktis, Arie S. Hutagalung mencatat terhadap tanah yang disengketakan antara lain adalah : a. Sengketa mengenai bidang tanah yang dimaksudkan b. Sengketa mengenai batas-batas bidang c. Sengketa mengenai luas bidang tanah d. Sengketa mengenai status tanahnya: tanah negara atau tanah hak e. Sengketa mengenai pemegang haknya f. Sengketa mengenai hak yang membebaninya g. Sengketa mengenai pemindahan haknya h. Sengketa mengenai penunjuk lokasi dan penetapan luasnya untuk suatu proyek pemerintah atau swasta i. Sengketa mengenai pelepasan/pembebasan tanah j. Sengketa mengenai pengosongan tanah k. Sengketa

**Masyarakat memandang bahwa fakta penguasaan dan kepemilikan hak atas tanah didasarkan pada sejarah turun temurun penguasaan tanah dan kepemilikan tanah. Jadi siapapun yang secara turun temurun memiliki hak atas tanah dan menguasai tanah maka merekalah sebetulnya pemilik sah hak atas tanah hal yang demikian sering dikatakan sebagai *ipso facto***

**Berbeda dengan pandangan masyarakat tersebut pandangan hukum secara formal, yakni pandangan hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah didasarkan pada akte kepemilikan dan penguasaan terhadap akte tanah tersebut, sehingga siapapun yang memiliki akte kepemilikan tanah (sertifikat tanah) atas nama pemilik tanah tersebut maka dia adalah pemilik sah hak atas tanah secara hukum. Hal yang demikian sering disebut sebagai pemahaman tentang kepemilikan tanah secara hukum (yuridis) *ipso jure***

**Dua pemahaman yang berbeda ini, kemudian memicu adanya sengketa kepemilikan hak atas tanah perkebunan, sehingga perebutan kepemilikan hak atas tanah perkebunan bagi masyarakat setempat berdasarkan pada fakta-fakta kepemilikan yang secara turun temurun, sementara pandangan hukum formal berpedoman pada kepemilikan tanah dengan dasar kepemilikan formal sertifikat Hak Guna Usaha yang diperoleh secara sah oleh pihak perkebunan.**

Dengan demikian, bukti-bukti yang dimiliki masyarakat tentang hak atas tanah didasarkan pada bukti-bukti empirik (di lapangan) dan secara historis turun temurun, sedangkan kepemilikan pihak perkebunan akan hak atas tanah di dasarkan pada bukti formal berupa sertifikat Hak Guna Usaha yang dikeluarkan pihak agraria, sehingga pertentangan muncul sebagai perbedaan pemahaman dan perbedaan persepsi atas kepemilikan hak atas tanah yang didasarkan pada konsep tradisional kepemilikan turun temurun dengan kepemilikan dengan dasar hukum yang rasional modern yang mendasarkan pada aspek formalitas.

Dalam pandangan yang lain disebutkan bahwa timbulnya sengketa tanah perkebunan juga dipicu kondisi tidak seimbang ratio manusia dengan lahan, mengakibatkan semakin tingginya gejala *lapar lahan* artinya masyarakat sekitar

---

mengenai pemberian ganti rugi, pesangon atau imbalan lainnya l. Sengketa mengenai pembatalan haknya m. Sengketa mengenai pencabutan haknya n. Sengketa mengenai pemberian haknya o. Sengketa mengenai penerbitan sertifikatnya p. Sengketa mengenai alat-alat pembuktian adanya hak atau perbuatan hukum yang dilakukan dan sengketa-sengketa lainnya

perkebunan yang tidak memiliki lahan garapan akan berusaha sekeras-kerasnya untuk mendapatkan *lahan garapan*. Oleh karena itu masyarakat berusaha membuka lahan-lahan yang memungkinkan untuk digarap. Dalam beberapa kasus di Indonesia semakin tinggi gejala *lapar lahan* mengakibatkan timbulnya sengketa dan pemberontakan petani, sebab beberapa kasus yang terjadi menunjukkan bahwa mereka sudah dengan susah payah menggarap tanah tersebut, pada akhirnya diklaim sebagai tanah perkebunan, sehingga petani harus meninggalkan tanah tersebut tanpa ganti rugi.

Disisi lain juga terjadi karena faktor kepadatan penduduk yang menyebabkan kekurangan tanah bagi petani pedesaan dan banyaknya tanah yang dipakai perkebunan swasta Eropa dan setelah dilaksanakan *Agrarische Wet* 1870. Akibatnya, penguasaan tanah pertanian menjadi timpang.<sup>68</sup>

Pendudukan tanah secara *illegal* muncul mengedapan pada beberapa tahun terakhir, hal tersebut dianggap *trend* karena bisa menguatkan daya tawar petani pada pemerintah. Model pendudukan seperti yang terjadi akhir-akhir ini sebetulnya sudah pernah terjadi pada saat masa lampau yakni awal berlakunya *Agrarische Wet* 1870, yaitu:

"...karena areal *erfpacht* yang luas ini tidak dibatasi dengan nyata timbullah pelbagai kesulitan berhubung dengan kedatangan rakyat jelata di atas tanah yang umumnya masih belukar. Seringkali dalam hal demikian mereka tidak tahu menahu tentang adanya hak-hak perkebunan barat atas tanah yang dibuka mereka ini. Mereka mengira bahwa merekalah yang menjadi pemilik Indonesia (*Indonesische bezitter*) dari pada tanah yang dikerjakan itu. Dalam melakukan sesuatu ini mereka sama sekali bertindak secara apa yang dengan istilah yuridis terkenal sebagai *ter goeder trouw* (dengan itikad baik). Menurut Ketentuan-ketentuan di lapangan hukum agraria, maka dalam hal melakukan pembukaan semacam itu dari sebidang tanah belukar tanah tersebut menjadi hak milik dari pada petani Indonesia bersangkutan. Pembukaan semacam ini merupakan salah satu cara untuk memperoleh hak milik Indonesia atas tanah. Kondisi ini seringkali menimbulkan konflik karena pihak pengusaha perkebunan menuntut tanah yang diduduki para petani untuk dikosongkan. Menurut hukum Eropa mereka dapat meminta pengosongan."<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Lihat Endang Suhendar, *Pemetaan pola-pola sengketa tanah di Jawa Barat*, Yayasan Akatiga, Bandung 1994. H. 11

<sup>69</sup> Lihat Sudargo Gautama, *Masalah Agraria Berikut Peraturan dan Contoh*, Alumni Bandung, 1973



Penguasaan tanah *erfpacht* yang berlebihan di berbagai tempat menimbulkan gejolak karena berhadapan dengan petani yang sempit lahan, sehingga hak garapan petani atas tanah pertanian dirasa tidak cukup untuk menghidupi keluarga. Sementara banyak tanah perkebunan hasil konversi dari *hak erfpacht* (hukum Belanda) yang dikonversi menjadi Hak Guna Usaha di Indonesia sudah habis masa berlakunya dan ada yang diterlantarkan. Bersamaan dengan itu pola hidup perkebunan tidak memberikan kontribusi yang cukup pada penduduk setempat, bahkan terkesan mengisolasi diri dari penduduk asli, sehingga gaya penjajahan masih kerap digunakan oleh perkebunan peninggalan Belanda tersebut. Dengan demikian rakyat sekitar perkebunan merasa bahwa perkebunan tersebut seharusnya menjadi hak mereka secara turun temurun berdasarkan sejarah kepemilikan. Ini yang akhirnya menimbulkan sengketa perkebunan di Indonesia secara terus menerus.

#### 1.4.2.3 Timbulnya sengketa tanah perkebunan.

Sengketa perkebunan menjadi persoalan yang mendesak untuk segera dicarikan solusi, sebab penundaan penyelesaian akan berakibat pada lemahnya proses penegakan hukum, Investasi ekonomi, dan kondisi sosial yang semakin tidak menentu. Sengketa perkebunan adalah sebuah konflik yang melibatkan dua kelompok masyarakat. Berbagai sengketa pertanahan khususnya masalah perkebunan di Indonesia banyak diakibatkan oleh sejumlah ketimpangan dan ketidakselarasan. Ketimpangan itu antara lain ketimpangan soal struktur kepemilikan tanah, ketimpangan dalam penggunaan tanah dan ketimpangan dalam persepsi serta konsepsi mengenai kepemilikan tanah.

Kondisi yang demikian itu memunculkan cara-cara yang dilakukan oleh pemilik modal perkebunan dalam rangka mempertahankan status perkebunannya. Ada beberapa cara yang dilakukan oleh pihak pemilik modal agar masyarakat tidak melakukan tindakan meminta kembali hak garapan mereka antara lain adalah:<sup>70</sup>

1. Pendekatan legal formal (formal administratif): Tanah-tanah yang disengketakan petani umumnya tidak memiliki kelengkapan surat menyurat sebagai bukti kepemilikan, sehingga tanah-tanah tersebut gampang dianggap sebagai tanah negara.
2. Pendekatan kepada tokoh masyarakat. Upaya mempertahankan tanah-tanah perkebunan dilakukan dengan cara pendekatan secara "khusus" kepada tokoh-tokoh masyarakat, seperti ketua adat, tokoh agama, tokoh-tokoh formal desa, dan sebagainya, tanpa sepengetahuan rakyat setempat. Biasanya, apabila tokoh-tokoh tersebut sudah ditaklukan, proses pengusaan mutlak terhadap rakyat akan sangat mudah. Dalam studi kasus ini tercatat bahwa pendekatan pada tokoh-tokoh ini agaknya berjalan efektif
3. Pendekatan politik pecah-belah: Politik pecah-belah bukan hanya monopoli penguasa kolonial yang sangat terkenal dengan politik *divide et impera*nya, tetapi juga dipergunakan oleh penguasa Orde Baru untuk menguasai tanah-tanah milik petani. Masyarakat atau petani pemilik tanah diadu-domba dengan sesamanya, misalnya dengan mengadakan pendekatan-pendekatan tertentu kepada kelompok-kelompok masyarakat yang berbeda kepentingan.
4. Pendekatan manipulasi, pemalsuan dan diskriminasi: Proses manipulatif yang sering dipergunakan untuk menguasai tanah-tanah rakyat atau petani, misalnya dengan menerbitkan akta/sertifikat atas nama atau suku tertentu yang menyetujui adanya penguasaan lahan.
5. Pendekatan isolasi wilayah dan akses: Secara geografis biasanya tanah-tanah petani yang akan dikuasai diisolasi, misalnya, dengan cara menutup jalan menuju lokasi. Sehingga secara geografis wilayah tersebut sulit ditembus, yang mengakibatkan akses masyarakat atau petani ke dunia luar terputus.
6. Pendekatan dengan menggunakan cap buruk atau stigma-stigma: Cara ini dialamatkan kepada masyarakat yang tanahnya telah dikuasai. Misalnya, masyarakat yang menuntut hak garapan dianggap pengikut aliran sesat, pengacau keamanan, anti pembangunan. Orang yang anti pembangunan dianggap anti Pancasila, dan itu berarti orang tersebut dianggap PKI. Cap buruk lainnya misalnya, penyerobot tanah negara, penghuni liar, dan sebagainya. Rakyat atau petani yang diberi stigma-stigma seperti itu akan

---

<sup>70</sup> Kutipan tersebut dikembangkan dari pandangan Dianto Bachriadi, *Dalam Jurnal penelitian Dinamika Petani*, No 35 tahun X edisis Juli-Agustus 1999, PSDAL-LP3ES.

merasa ketakutan, dan dengan begitu akan lebih mudah dilakukan penguasaan lahan perkebunan tersebut.

Dari konsep-konsep pendekatan yang dilakukan oleh pihak perkebunan tersebut, maka memunculkan beberapa faktor dominan yang menyebabkan munculnya sengketa tanah perkebunan yang terjadi di tempat penelitian, sehingga dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Adanya kesenjangan sosial antara masyarakat sekeliling dengan pihak perkebunan. Masyarakat sekitar perkebunan merasa tidak memiliki tanah yang bisa digarap untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga, sehingga masyarakat memberanikan diri menduduki/menggarap tanah-tanah perkebunan.
2. Adanya sengketa hak yang sudah lama tak terselesaikan (akut). Masyarakat merasa sebelumnya telah memiliki tanah yang diambil secara paksa oleh pihak perkebunan sehingga masyarakat menuntut agar tanahnya dikembalikan, yakni pemahaman tentang kepemilikan tanah secara faktual dan yuridis atau sering disebut sebagai kepemilikan *ipso facto* dan *ipso jure*.
3. Adanya sikap-sikap perkebunan yang kurang melaksanakan bina lingkungan di sekitar perkebunan. Masyarakat menduduki/ menggarap tanah-tanah perkebunan yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah perkebunan.
4. Adanya faktor eksternal yang mendorong masyarakat memberanikan diri meminta, menduduki, menggarap tanah-tanah perkebunan. Faktor ini banyak dipicu oleh kondisi sosial politik dan ekonomi serta perubahan rezim yang sangat mendasar dari sentralistik yang otoriter menjadi desentralistik yang lebih demokratis

Dengan demikian dalam mencari alternatif penyelesaian sengketa tersebut diusahakan agar tidak ada pihak yang merasa dirugikan atau diuntungkan, baik itu pihak perkebunan, pemerintah, masyarakat, atau singkatnya harus menemukan solusi yang baik untuk semua pihak, sehingga penyelesaian yang melibatkan berbagai pihak yang terkait harus dilakukan agar dapat mencapai penyelesaian yang disebut sebagai "*win-win solution*".

#### I.4.2.4 Keengganan masyarakat menyelesaikan lewat litigasi.

Sengketa akan melibatkan lebih dari dua orang (kelompok), sehingga dalam sengketa harus ada yang menang dan kalah. Hal itu dianggap lazim karena dikonotasikan sebagai pertandingan, namun dalam “pertandingan” ada pihak yang dianggap lemah atau dilemahkan.

Keinginan mereka yang bersengketa adalah mendapatkan keadilan yang seadil-adilnya dengan cara yang cepat dan murah, namun dalam kenyataan melalui lembaga litigasi (peradilan), sengketa seringkali diselesaikan dalam waktu yang sangat lama dan memakan biaya yang besar, dengan demikian keinginan mereka yang bersengketa untuk secepatnya menyelesaikan persolan dengan biaya yang murah menjadi tidak tercapai.

Sementara itu kritik yang muncul terhadap lembaga peradilan sebagaimana dikemukakan Arie S. Hutagalung adalah:<sup>71</sup> **pertama**, penyelesaian sengketa lambat. **Kedua**, biaya perkara yang mahal. **Ketiga**, peradilan tidak tanggap. **Keempat**, putusan peradilan tidak memecahkan masalah. **Kelima**, kemampuan para hakim bersifat generalis.

Dalam perkembangannya lembaga pengadilan dianggap sebuah lembaga yang tidak *independen* karena setiap kasus yang muncul kebanyakan dimenangkan oleh mereka yang memiliki modal besar, sehingga kepercayaan masyarakat terhadap lembaga ini menjadi merosot, paling tidak pada sepuluh tahun terakhir dengan bergulirnya arus reformasi di Indonesia.

Kondisi lapangan menunjukkan bahwa, penyelesaian sengketa lebih banyak dilakukan dengan cara-cara *non litigasi*, ini menunjukkan gejala lemahnya kepercayaan masyarakat dan rasa skeptis terhadap lembaga-lembaga resmi di pengadilan, sebab

---

<sup>71</sup> Lihat Arie S. Hutagalung, *Perspektif Hukum Penyelesaian Sengketa Pertanahan (makalah disampaikan dalam seminar di Komisi Konstitusi, tanpa penerbit)*, April 2000, h. 3

pengadilan bukan merupakan alternatif utama dalam penyelesaian sengketa tersebut.

Sebagaimana dikemukakan oleh pandangan kaum *realisme hukum* khususnya:

“The realists, in particular Llewellyn and Frank, attack this notions of the classic view in law on two levels. First, on the levels of “rule skepticism” and second “fact – skepticism”. As to the first level, the Realist, with varying degrees of vehemence, argued that there is a difference between what the justices are supposed to do (and what appears as what they are doing) and what they actually do. The second level of attack against the classical notions of judicial decision – making revolved around “fact – skepticism” (Rumble, 1968). The traditional method stated that R (a rule) X (the “fact”) = D (the decision). But establishing the “facts,” the Realists argued, is the product of a multitude of factors, some of the most important of which are hidden. Frank has argued that main source of uncertainty or unpredictability in law is “fact – uncertainty “. That is the “ facts “ that are established in trial proceedings are always disputable. They are constructs or the end result of definitional processes. That is, only through oral testimony by witnesses with vastly different capacities and motivations for describing “ what happened, “ are the “ facts “ established.<sup>72</sup>

**Dari pandangan tentang aspek sosial dalam hukum yang dikemukakan di atas, maka perlu disampaikan tentang pandangan yang menguatkan bahwa hukum tidak didasarkan hanya pada aspek-aspek formalitas saja, akan tetapi hukum juga mengenal realitas sosial, manakala para hakim ingin memutuskan sebuah perkara. Sebuah pandangan yang mengungkap tentang hal tersebut adalah pandangan *realisme hukum*.**

Dalam konsep di atas disampaikan pandangan *realisme hukum* dimaksudkan sebagai upaya untuk melihat lebih jauh tentang pandangan hukum yang tidak saja berpedoman pada konsep normatif, akan tetapi lebih jauh hukum juga dipandang sebagai realitas sosial yang ada.

Beberapa tokoh *realisme hukum* disajikan dalam kajian disertasi ini, sebagai pendukung sebuah pandangan bahwa penyelesaian hukum itu tidak harus dilakukan dengan cara yang tunggal ( normatif saja) akan tetapi juga aspek-aspek yang lain dilibatkan dalam proses penyelesaian sebuah sengketa hukum.

---

<sup>72</sup> Lihat Dragan Milovanovic, *A Primer In The Sociology Of Law*, Second Edition, Harrow and Heston Publisher, New York, 1994, P. 91-93

### I.4.3 Penyelesain sengketa

#### I.4.3.1 Penyelesaian Sengketa Dengan cara *Litigasi*

Lembaga peradilan atau sering disebut sebagai lembaga yudikatif merupakan sebuah lembaga yang memiliki kemampuan untuk memberikan rasa keadilan dalam masyarakat manakala lembaga tersebut digunakan sebagai upaya untuk menyelesaikan sengketa atau konflik.

Lembaga ini merupakan tumpuan keadilan bagi seluruh lapisan masyarakat yang mendambakan keadilan. Pengadilan merupakan tumpuan harapan terakhir para pencari keadilan atau pihak-pihak yang bersengketa. Dalam memberikan pelayanan hukum dan keadilan kepada masyarakat, pengadilan mempunyai tugas-tugas utama secara normatif antara lain: **pertama**, memberikan perlakuan yang adil dan manusiawi kepada pencari keadilan. **Kedua**, memberikan pelayanan yang baik dan bantuan yang diperlukan bagi pencari keadilan. **Ketiga**, memberikan penyelesaian perkara secara efektif, efisien, tuntas dan final sehingga memuaskan semua pihak dan masyarakat.<sup>73</sup>

Teori dari lima konsep tentang hukum disebutkan bahwa seluruh keputusan hakim *in concreto* diwujudkan dalam proses-proses pengadilan (*judge made law*). Ini yang kemudian berlaku sebagai azas preseden dan juga sering disebut dengan *yurisprudensi*.<sup>74</sup> Untuk itu peradilan adalah salah satu lembaga

---

<sup>73</sup> Lihat A. Mukti Arto, *Ibid* h.12-13

<sup>74</sup> Lihat Soetandyo Wignyosoebroto, *Tulisan dan kumpulan sari perkuliahan*, Tanpa penerbit, tahun 1999, menjelaskan tentang lima konsep hukum. Konsep yang paling Klasik: Sebelum masuknya positivisme adalah azas moralitas atau azas keadilan yang dipercaya bernilai universal dan menjadi bagian inheren sistem hukum dan hukum dipercaya juga sebagai norma-norma metha phisis yang supra natural sifatnya dan transenden asal-asalnya.

Hukum dengan konsep positivisme : Hukum dengan norma-norma undang-undang positif yang berlaku umum in *abstracto* pada suatu waktu tertentu dan wilayah di tertentu.

yang dianggap mampu menyelesaikan sebuah sengketa, karena keputusan hakim adalah hukum (*Judge made law*). Sebagaimana dikatakan oleh Oliver Wendell Holmes Jr. “*the prophecies of what the court will do in fact and nothing more pretentious, are what I mean by the law*”,<sup>75</sup> yang intinya bahwa dugaan-dugaan tentang apa yang akan diputuskan oleh pengadilan itulah yang maksud dengan hukum. Pendapat Holmes ini menggambarkan secara tepat pandangan realis Amerika yang pragmatis itu.

Sumber hukum utama aliran ini adalah putusan hakim. Seperti diungkapkan oleh John Chipman Gray :<sup>76</sup> *All the law is judge made law*, semua yang dimaksud dengan hukum adalah putusan

---

Ini adalah hukum yang terbit sebagai produk eksplisit suatu sumber kekuasaan politik. Misalnya, badan legislatif. Inilah yang sering disebut dengan hukum negara (formal) apabila dilawankan dengan hukum rakyat.

Hukum dengan konsep sebagai keputusan hakim : Seluruh keputusan hakim “ *in concreto* ” sebagaimana yang tercipta dalam proses-proses pengadilan (*judge made law*). Ini yang kemudian berlaku sebagai Azas preseden dan ini juga sering disebut dengan *yurisprudensi*.

Hukum dengan konsep sebagai pola perilaku sosial: Hukum dianggap sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional di dalam sistem kehidupan bermasyarakat. Hukum disini tidak dibataskan dengan “*positivisme norm*”. Dalam konsep ini hukum tersimak dalam wujud manifestasi yang aktual sebagai perilaku manusia dalam kehidupan mereka yang riil dalam masyarakat. (*law as it is in society*). Ini yang banyak dikaji dalam sosiologi hukum.

Hukum dikonsepsikan sebagai simbol-simbol dengan makna yang tercipta sebagai hasil interpretasi (individual atau kolektif) para pelaku sosial. Mis: perkawinan dengan mencuri gadis, pemberian sugu pada daerah tertentu merupakan penghormatan dsb. Jadi disini hukum bukan norma positif yang tertuang dalam undang-undang, tetapi terinterpretasi dalam mereka yang awam dan terekam dalam benak-benak para pelaku sosial. (*Law as it is in human interaction*).

<sup>75</sup> Lihat Dardji Darmodihardjo dan Shidarta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 1995 h. 120-122

<sup>76</sup> *Ibid*

hakim. Hakim lebih sebagai penemu hukum dari pada pembuat hukum yang mengandalkan peraturan perundang-undangan.

Disamping itu logika yang dianggap sebagai faktor penting dalam pembentukan perundang-undangan, unsur kepribadian, prasangka, dan faktor-faktor lain yang tidak logis memiliki pengaruh yang besar dalam pembentukan hukum. Untuk membuktikan pandangannya, Gray mengemukakan contoh dari sejarah hukum di Inggris dan Amerika menunjukkan bagaimana faktor-faktor politik, ekonomi, dan sifat hakim tertentu telah menyelesaikan soal-soal yang penting untuk jutaan orang selama ratusan tahun.<sup>77</sup>

Pendekatan pragmatis tidak percaya cara kerja menurut ketentuan-ketentuan hukum di atas kertas. Hukum bekerja mengikuti peristiwa-peristiwa konkret yang muncul. Oleh karena itu, dalil-dalil hukum yang universal harus diganti dengan logika yang fleksibel dan eksperimental sifatnya. Hukum pun tidak mungkin bekerja menurut disiplinnya sendiri. Perlu ada pendekatan yang interdisipliner dengan memanfaatkan ilmu-ilmu seperti ekonomi, sosiologi, psikologi, dan kriminologi. Dengan penyelidikan terhadap faktor-faktor sosial berdasarkan pendekatan tersebut dapat disinkronkan antara apa yang dikehendaki hukum dan fakta-fakta (realita) kehidupan sosial. Semua ini diarahkan agar hukum dapat bekerja secara lebih efektif.

Pokok-pokok pendekatan kaum *realist* menurut Karl Lewellyn, sebagaimana dikutip oleh Dias dalam bukunya *jurisprudence*, adalah sebagai berikut:

---

<sup>77</sup> W., Friedmann, *Teori dan filsafat Hukum, Telaah Kritis Atas Teori-teori Hukum* (Buku Susunan I), (terjemahan Muhammad Arifin), Rajawali. Jakarta: 1990. H 188



1. Hendaknya konsepsi harus menyinggung hukum yang berubah-ubah dan hukum yang diciptakan oleh pengadilan.
2. Hukum adalah alat untuk mencapai tujuan-tujuan sosial.
3. Masyarakat berubah lebih cepat dari hukum dan oleh karenanya selalu ada kebutuhan untuk menyelidiki bagaimana hukum itu menghadapi problem-problem sosial yang ada.
4. Guna keperluan studi, untuk sementara harus ada pemisahan antara is dengan ought.
5. Tidak mempercayai anggapan, bahwa peraturan-peraturan dan konsep-konsep hukum itu sudah mencukupi untuk menunjukkan apa yang harus dilakukan oleh pengadilan. Hal ini selalu merupakan masalah utama dalam pendekatan mereka terhadap hukum.
6. Sehubungan dengan butir diatas, mereka juga menolak teori tradisional bahwa peraturan hukum itu merupakan faktor utama dalam mengambil keputusan.
7. Mempelajari hukum hendaknya dalam lingkup yang lebih sempit, sehingga lebih nyata. Peraturan-peraturan hukum itu meliputi beragam situasi yang berlainan, oleh karena itu ia bersifat umum, tidak konkret dan tidak nyata.
8. Hukum hendaknya dinilai dari efektivitasnya dan kemanfaatannya untuk menemukan efek-efek tersebut.<sup>78</sup>

Lain hal menurut pandangan Oliver Wendel Holmes, bahwa seorang sarjana hukum harus menghadapi gejala-gejala hidup secara realistis. Kalau ia berusaha mengambil sikap demikian, ia akan sampai pada keyakinan bahwa para penjahat pun sama sekali tidak menaruh minat pada prinsip-prinsip normatif hukum, sekalipun kelakuan mereka seharusnya diatur menurut prinsip-prinsip itu. Bagi mereka yang penting adalah kelakuan aktual (*patterns of behaviour*) seorang hakim, yakni seorang hakim akan menerapkan sanksi pada suatu kelakuan yang tertentu atau tidak. Kelakuan para hakim pertama-tama ditentukan oleh norma-norma hukum. Berdasarkan

---

<sup>78</sup> Lihat pandangan Dias dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet. Ke-2, Alumni Bandung, 1986 h 269.

tafsiran lazim kaidah-kaidah hukum itu dapat diramalkan, bagaimana kelakuan para hakim di kemudian hari. Di samping norma-norma hukum bersama tafsirannya, moral hidup dan kepentingan sosial ikut menentukan keputusan para hakim tersebut.<sup>79</sup>

Dalam kaitannya dengan masalah lembaga peradilan, proses yang normal dalam lembaga peradilan adalah sebagai lembaga penyelesaian sengketa yang dikatakan sebagai proses *litigasi*. Dalam negara hukum Republik Indonesia, peradilan adalah lembaga yang menjalankan (pelaku) kekuasaan kehakiman dan mempunyai tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan.

Dari aturan-aturan yang tertuang secara formal tersebut terdapat beberapa persoalan yang dilakukan lembaga peradilan dalam menyelesaikan sebuah sengketa diantaranya adalah :<sup>80</sup>

**Pertama**, proses penyelesaian perkara biasanya berjalan terlalu formal dan kaku sehingga kurang fleksibel dan tidak menjangkau seluruh aspek sengketa (perkara) **Kedua**, Proses peradilan terkesan angker karena hanya memperhatikan aspek yuridis saja tanpa memperhatikan aspek sosiologis, psikologis dan religius yang merupakan unsur-unsur sengketa suara holistik. **Ketiga**, Proses peradilan berjalan lamban dan berbelit-belit, sehingga dinilai boros serta membuang-buang waktu dan biaya yang sangat merugikan pencari keadilan. **Keempat**, Tidak ada komunikasi timbal balik antara hakim dan pihak-pihak. Hakim teralalu mendominasi proses peradilan dan kurang memberikan kesempatan kepada para pihak untuk aktif sebagai subyek-dalam proses penyelesaian sengketa. Hakim cenderung menempatkan para pihak sebagai obyek yang harus diperiksa dan diadili. **Kelima**, Kebenaran dan keadilan diukur dengan pendapat, keyakinan dan perasaan hakim secara sepihak sehingga para pihak tidak bisa memahami dan menerima putusan hakim yang secara subyektif berada di luar pendapat, keyakinan, dan perasaan mereka. **Keenam**, Hakim cenderung bersifat formal karena hanya memperhatikan aspek hukum yang

---

<sup>79</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Cet. ke-5, Kanisius Yogyakarta: 1988, H. 175

<sup>80</sup> Lihat A. Mukti Arto, *Mencari Keadilan, Kritik dan Solusi Terhadap Praktek Peradilan Perdata di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, h VI-VII

berdasarkan doktrin atau teks hukum semata tanpa memperhatikan faktor kesadaran hukum para pihak. **Ketujuh**, Kebanyakan perkara-perkara perdata ternyata sebagian besar diantaranya dimintakan banding/kasasi. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar putusan *judex factie* tak diterima, oleh para pencari keadilan. meskipun perkara telah diputuskan dan putusan telah berkekuatan hukum tetap, namun ternyata sengketa yang terjadi antara pihak-pihak tidak kunjung padam, dan bahwa cenderung menimbulkan rasa dendam dan benci serta rasa permusuhan yang berkepanjangan sehingga menimbulkan ekses-ekses negatif di masyarakat dan sebagainya. Pengadilan ternyata telah gagal dalam mengemban inti dan misi serta fungsinya untuk menyelesaikan sengketa dan memulihkan hubungan sosial antara pihak-pihak yang berperkara. Untuk itulah maka perlu dicarikan solusi baru agar Pengadilan dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dalam menyelesaikan perkara yang diamanatkan kepadanya, baik secara yuridis, sosiologis, psikologis maupun relegius dengan memberikan suatu putusan yang secara praktis (nyata) bersifat final dan tuntas.

#### I.4.3.2 Kritik terhadap proses penyelesaian sengketa dengan cara *litigasi*.

Terdapat beragam kritik terhadap penyelesaian sengketa hukum melalui mekanisme peradilan (*litigation process*) yang berwatak *adversarial*.<sup>81</sup> Fokus perhatian evaluasi kritik *litigasi* pada umumnya meliputi : "*evidence to the attention of the court*" waktu, biaya, responsibilitas, kualitas putusan dan kemampuan hakim serta *rigiditas* prosedur hukum berperkara.<sup>82</sup> Nancy K. Kubasek dan Gary S. Silverman telah mengungkapkan *Criticisms of the adversary system (as litigation)*<sup>83</sup>

Many people criticize this system. They argue that because each side is searching for only the specific evidence that supports its position, a proponen who discovers evidence helpful to the other side will not bring such evidence to the attention of the court. This tendency to ignore contrary evidence prevents a fair decision, one based on all the available evidence. Another argument of the critics is that the adversary process is extremely time consuming and costly.

---

<sup>81</sup> Proses pengadilan bersifat "*adversarial*" atau berlangsung atas dasar saling permusuhan atau pertikaian antara para pihak. Proses pengadilan selalu menghasilkan penyelesaian yang menempatkan salah satu pihak sebagai pemenang (*a winner*) dan pihak lain sebagai pihak yang kalah (*a loser*).

<sup>82</sup> lihat Nancy K. Kubasek dan Gary S. Silverman, *Environmental Law*, Prentice Hall, Upper saddle River, New Jersey, 1997, h. 36-37; Lihat juga dalam M. Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, h. 154-161

<sup>83</sup> Nancy K. Kubasek dan Gary S. Silverman, *Loc.Cit.*

Kelambanan penyelesaian sengketa oleh lembaga peradilan merupakan "penyakit kronis" yang sudah lazim di banyak negara. Rata-rata waktu yang dibutuhkan untuk penyelesaian sengketa sampai adanya putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*)<sup>84</sup> menunggu cukup lama. Di Indonesia, proses litigasi menapaki rentang masa: 7-12 tahun atau 5-15 tahun, bahkan 15-20 tahun, di samping ada juga yang "hanya" memakan waktu: 5-6 tahun. Tempo tahapan penyelesaian sengketa terpola bervariasi secara hirarkhis, pada tingkat: peradilan pertama: 1-2 tahun, banding: 1-2 tahun, kasasi: 1-3 tahun, dan peninjauan kembali: 2-3 tahun. Kelambanan itu sulit dihilangkan, sebab hampir semua perkara (khususnya sengketa tanah) diajukan banding dan kasasi. Bahkan permintaan peninjauan kembali, sudah menjadi model masyarakat pencari keadilan yang sudah "dirasuki" sikap irasional. Mereka tidak lagi mempersoalkan apakah putusan yang dijatuhkan benar dan adil. Kekalahan dianggap ketidakadilan. Oleh karena itu, segala upaya hukum yang dibenarkan undang-undang dimanfaatkan. Pemanfaatannya terkadang nyata-nyata mengandung unsur "itikad buruk", sekedar untuk menjegal terjadinya pelaksanaan eksekusi. Dalam keadaan yang seperti itu, benar-benar sistem peradilan tidak mampu memperkecil, apalagi melenyapkan penggunaan upaya hukum yang diselimuti dengan itikad buruk. Dengan kondisi yang demikian, sistem litigasi memang sangat potensial memperlambat penyelesaian perkara.<sup>85</sup>

Pilihan untuk menyelesaikan sengketa melalui institusi litigasi berarti menerima dan mentolelir "pepatah" : "sabarlah menunggu dan tahanlah bernafas". J. David Reitzel menggambarkan:

---

<sup>84</sup> Dalam konteks praktek peradilan di Indonesia, putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap *in kracht van gewijsde* adalah: (a) Putusan pengadilan tingkat pertama yang sudah tidak dapat dilawan atau dimintakan pemeriksaan banding lagi; (b) Putusan pengadilan tinggi yang tidak dimintakan pemeriksaan kasasi lagi; (c) Putusan Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi. lihat Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum acara Peradilan Administrasi*, Airlangga University Press, Surabaya, 1997, h. 58.

<sup>85</sup> lihat M. Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra aditya Bakti, Bandung, 1997, h. 153.

there is a long wait for litigants to get trial dan Hetger Muller menanggapi: "the advent of litigious society and the increasing case loads and delays that this generate are already a matter of public concern". Peter Lovenheim pun memprediksi: A litigated case may be pending for two, three, four or five years before trial.<sup>86</sup>

Menyadari lambatnya penyelesaian sengketa melalui peradilan, di Indonesia, pada tahun 1992 dikeluarkan suatu kebijaksanaan oleh Mahkamah Agung; Setiap perkara yang ditangani peradilan tingkat pertama dan banding, harus dalam waktu tidak lebih dari 6 (enam) bulan. Hal ini didasarkan pada realita betapa banyaknya kasus yang menumpuk di pengadilan dan tidak terselesaikan dalam waktu berbulan-bulan dan bertahun-tahun.<sup>87</sup> Akibat samping dari kebijaksanaan tersebut: Arus perkara makin cepat dan deras melaju ke tingkat kasasi. Perkara yang dimintakan kasasi ke Mahkamah Agung terbilang tinggi, delapan ribu kasus pertahun. Padahal, dewasa ini sudah masuk sekitar enam belas ribu perkara baru. Menumpuknya perkara ini menunjukkan adanya indikasi ketidakpuasan pencari keadilan.<sup>88</sup>

Dengan kelambanan badan peradilan dalam menyelesaikan sengketa, dapat dipahami manakala biaya perkara disinyalir kerap kali melampaui nilai kemenangan. Lawrence S. Clarkes mengatakan: "*so the cost of the lawsuit may exceeded the value of winning*". Ungkapan yang hampir senada juga dinyatakan Tony Mc Adam: *that litigation cost may be actually be doing damage to the nation's economy*.<sup>89</sup> Ongkos perkara

---

<sup>86</sup> *Ibid*, h.155

<sup>87</sup> Lihat TM. Luthfi Yazid, "Penyelesaian Sengketa Melalui ADR", *Jurnal Hukum lingkungan*, Tahun III No. 1/1996, h. 96.

<sup>88</sup> Lihat M. Yahya Harahap, *Op.Cit.*, h. 155; Ada Krisis Kepercayaan Pada Badan Peradilan Kita, *Berita Jawa Pos*, 16 Juli 1997; MA Prioritaskan Tunggakan Perkara, *Berita Kompas*, 31 Oktober 1997; Banyak Peraturan Batasi Kekuasaan Kehakiman, *Berita Kompas* 31 Oktober 1997; Ketua MA: Perkara Kasasi di Indonesia Tinggi, *Berita Kompas*, 30 Desember 1997. Semua pemberitaan di Kompas tersebut menggambarkan: Dari banyaknya kasus kasasi ke Mahkamah Agung, sebenarnya sudah ada pembagian tugas kerja. Terhadap 17 Hakim Agung diberi beban untuk menyelesaikan 5.000 perkara setahun. Namun, kenyataannya menunjukkan bahwa, mereka baru mampu menyelesaikan 2.000 perkara. Dengan sudah menumpuknya 16.000 perkara, sementara perkara baru senantiasa muncul, berarti, perkara dengan jumlah yang sama belum diselesaikan, sudah masuk perkara baru yang jumlahnya sama.

<sup>89</sup> Lihat TM. Luthfi Yazid, *Loc.Cit.*

penyelesaian sengketa dalam "*adversary system*" memang mahal dan memberatkan "golongan ekonomi lemah" sebagaimana tertuang dalam pandangan: *law grind the poor, but the rich men rule the law*<sup>90</sup> dan yang tercatat pula dari kalimat berikut:<sup>91</sup>

Still others argue that the adversary system, as it functions in the United State, is unfair Each party in the adversarial process is represented by an attorney. Having the most skillful attorney is a tremendous advantage. Because the wealthier party can afford a better attorney, the system unjustifiably favor the wealthy.

Peradilan juga dianggap "*unresponsive*", tidak tanggap terhadap kepentingan umum: *the courts are extremely clogged up and are generally unresponsive to the needs of the public*". Pengadilan sering memberi perlakuan "*unfair*": memberi keleluasaan kepada institusi-institusi besar dan orang-orang kaya sambil "menafikan" orang-orang biasa dan miskin ("*ordinary citizens*")<sup>92</sup>

Rakyat miskin dan rakyat biasa sering tidak mendapat pelayanan yang wajar, karena mereka tidak mampu membayar biaya perkara dan biaya pengacara. Memang kewajiban membayar perkara merupakan syarat formal yang dilekatkan dalam proses berperkara. Namun syarat inilah yang menjadi penghalang bagi rakyat biasa mendapat pelayanan yang tidak wajar dari pengadilan. Ketidak mampuan mereka, membuat peradilan tidak memperdulikan perlakuan yang terjadi atas diri rakyat biasa. Atau kekurangpedulian itu bisa terjadi apabila rakyat biasa tidak didampingi pengacara. Disebabkan mahalnya biaya pengacara, jarang rakyat kecil yang mampu membayarnya. Terpaksa dia tampil sendiri tanpa didampingi pengacara, padahal sama sekali dia buta hukum. Dalam keadaan yang seperti itu, jarang pengadilan yang tanggap melayani orang tersebut dengan layak dan manusiawi.<sup>93</sup>

Berkenaan dengan penyelesaian sengketa di pengadilan, patut disimak pesan santun Abraham Lincoln: "*Discourage litigation, persuade your neighbours to compromise whenever you can. Point out to them how the nominal winner is often a real*

---

<sup>90</sup> Lihat M. Yahya Harahap, *Op.Cit.*, h. 243.

<sup>91</sup> Nancy K. Kubasek dan Gary S. Silverman, *Loc.Cit*

<sup>92</sup> M. Yahya Harahap, *Loc.Cit.*

<sup>93</sup> Lihat Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Airlangga University Press, 1999, Surabaya, h.87-88.

*loser - in fees, expense, and waste of time*".<sup>94</sup> Voltair juga mengemukakan: "*I was ruined but twice, - once when I won a lawsuit and once when I lost one*". Terdapat adagium: "*a law suit breeds ten years of hatred*". Jack Ethridge menambahkan: *litigation paralyzes people. It makes them enemies. It pets them not only against one another but against the others employed combatant*. Diperingatkan pula:<sup>95</sup>

Bahwa sistem peradilan bukan didesain dan dirancang untuk menyelesaikan sengketa orang yang berperkara. Pada dasarnya tujuan mengadili perkara melalui proses pengadilan memang sangat tinggi. Namun sangat kabur tujuannya yakni menemukan kebenaran. Memang satu segi menemukan kebenaran sangat ideal, tetapi sebaliknya, makna kebenaran itu sendiri sangat kabur.<sup>96</sup>

Proses litigasi secara ideal menjadi tidak banyak berarti dalam menuntaskan sengketa perkebunan yang acapkali mengedepankan dan menonjolkan penyelesaian yang menggunakan cara kompromistis. Di Indonesia, kenyataan atas "potret hitam" instansi peradilan semakin diperparah oleh rendahnya kualitas dan kapabilitas hakim. Banyak putusan hakim dalam menangani kasus-kasus sengketa (khususnya tanah dan perkebunan) yang tidak argumentatif dan tidak berlandaskan pada alasan-alasan yuridis yang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku

Problematika dan carut-marut "*adversary system*" sengketa perkebunan tambah diperburuk lagi oleh ketentuan hukum yang rigid:<sup>97</sup>

".....proses pengadilan terikat atau tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum normatif yang kaku dan ketat. Oleh sebab itu, para pihak dalam persidangan seringkali memperdebatkan soal-soal prosedur hukum hingga berlarut-larut. Keadaan ini secara tidak langsung telah mengisolasi para pihak dari substansi persoalan yang menjadi sumber sengketa. Padahal setiap sengketa senantiasa bersangkutan paut dengan soal-soal teknis non-hukum, misalnya aspek

---

<sup>94</sup> Lihat Peter Lovenheim, *Mediate, Don't Litigate: How to Resolve Disputes Quickly, privately, and inexpensively Without Going to Court*, Mc. Graw-Hill, Inc. New York, 1989, h. 3.

<sup>95</sup> M. Yahya Harahap, *Op.Cit.*, h. 159-161.

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Lihat Takdir Rahmadi, *Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan, Makalah Penataran Hukum Lingkungan, Proyek Kerja sama Hukum Indonesia-Belanda, FH Unair Surabaya, 1996 h.7-8.*

ekonomi, sosial, politik dll. Pengadilan cenderung akan memfokuskan pada soal-soal teknis hukum normatif dengan mengabaikan soal-soal substantif lainnya, sehingga hasil penyelesaian akhir bersifat parsial dan akan terjadi menang-kalah (*win-lose*)”

Dari gambaran yang demikian dalam proses litigasi termaksud di atas merupakan faktor-faktor penentu yang menyebabkan orang enggan serta malas menyelesaikan sengketa tanah perkebunan di pengadilan. Menghadapi situasi itulah, wajar apabila dicari dan dikembangkan bentuk penyelesaian sengketa perkebunan sebagai alternatif yang mengekspresikan ketentuan hukum yang dikenal luas dengan nama "*extrajudicial settlement of disputes*" atau populer pula disebut "*Alternative Dispute Resolution* (ADR), yaitu penyelesaian sengketa secara komprehensif di luar pengadilan.<sup>98</sup>

#### 1.4.3.3 Penyelesaian sengketa dengan cara *non litigasi*

Alternatif penyelesaian sengketa atau sering populer disebut sebagai *Alternative Dispute Resolution* (ADR) merupakan ekspresi responsif atas ketidakpuasan (*dissatisfaction*) penyelesaian sengketa (tanah perkebunan) melalui proses *litigasi* yang konfrontatif dan *zwaarwichtig* (*njelimet - bertele-tele*). Thornas J. Harron bertutur:<sup>99</sup>

“...masyarakat sudah jemu mencari penyelesaian sengketa melalui litigasi (badan peradilan), mereka tidak puas atas sistem peradilan (*dissatisfied with the judicial system*), disebabkan cara penyelesaian sengketa yang melekat pada sistem peradilan sangat bertele-tele (*the delay inherent in a system*) dengan cara-cara yang sangat merugikan, antara lain: buang-buang waktu (*a waste of time*), biaya mahal (*very expensive*), mempermasalahkan masa lalu, bukan menyelesaikan masalah masa depan, membuat orang bermusuhan (*enemy*), melumpuhkan para pihak (*paralyze people*).”

Meskipun hasil penyelesaian yang diambil dalam proses ADR bukan *res judicata* (putusan pengadilan), tetapi diungkapkan oleh Robert N. Codey dan O. Lee Reed pada karyanya *Fundamentals of the Environment of Business*, ternyata masyarakat cenderung

---

<sup>98</sup> Lihat Joseph R. Greenhill dalam Peter Lovenheim, *Op.Cit.*, h. 25: "*When it costs a cow to gain a cat, alternative action is appropriate*". dengan melihat kenyataan mengenai dunia peradilan di Indonesia.

<sup>99</sup> Lihat M. Yahya Harahap, *Op.Cit.*, h. 186-187.



memilihnya atas alasan "*much quicker, no delay, and less expensive*" dibandingkan jalur litigasi.<sup>100</sup> Eksistensi dan fungsi ADR pun nampak pada pengertian konseptual yang menerapkan mekanisme penyelesaian (sengketa perkebunan) dengan mengutamakan upaya-upaya yang "*creative compromise*" dan ditempatkan sebagai "*the first resort*", sedangkan pengadilan dijadikan sebagai "*the last resort*".<sup>101</sup>

Terdapat beberapa alasan yang melatarbelakangi munculnya minat dan perhatian terhadap ADR: **Pertama**, perlunya menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa yang lebih *fleksibel* dan *responsif* bagi kebutuhan para pihak yang bersengketa; **kedua**, untuk memperkuat keterlibatan masyarakat dalam proses penyelesaian sengketa; dan **ketiga**, memperluas akses mencapai atau mewujudkan keadilan sehingga setiap sengketa perkebunan yang memiliki ciri-ciri tersendiri yang terkadang tidak sesuai dengan bentuk penyelesaian yang satu, akan cocok dengan bentuk penyelesaian yang lain, sehingga para pihak dapat memilih mekanisme yang terbaik.<sup>102</sup>

James E. Crowlout dan Julia M. Wondolleck telah memaparkan keberagaman istilah yang digunakan untuk ADR: "*conflict management, conflict settlement, and conflict intervention, etc.*"<sup>103</sup> yang perkembangannya sangat pesat di negara maju seperti: Amerika Serikat, Jepang dan Kanada. Pertama kali wahana ADR digunakan di Amerika Serikat tahun 1976 pada saat Chief Justice Warren Burger menyelenggarakan *Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*. Pada tahun yang sama, secara resmi terminologi ADR diadopsi oleh *American Bar Association*, melalui pendirian komisi khusus ADR dalam ABA. Tahun-tahun berikutnya,

---

<sup>100</sup> *Ibid*, h 178.

<sup>101</sup> Lihat dan bandingkan dengan Nancy K. Kubasek dan Gary S. Silverman, *Op.Cit.*, h. 37

<sup>102</sup> Disarikan dari pemikiran Riskin dan Westbrook serta Goldberg, *Green den Sander*, sebagaimana dikutip oleh Takdir Rahmadi, *Op.Cit.*, h. 8.

<sup>103</sup> Lihat M Luthfi Yazid, *Op.Cit.*, h. 96.

pendidikan tinggi hukum di Amerika Serikat memasukkan ADR dalam kurikulum perkuliahannya. Kedudukan ADR di Amerika Serikat semakin kokoh dengan adanya Dispute Resolution Act of 1980 tertanggal 12 Februari 1980.<sup>104</sup>

Dengan tujuan untuk menemukan penyelesaian sengketa yang bersifat seketika dan pantas, maka *the Dispute Law* di Jepang telah menetapkan unifikasi sistem penyelesaian sengketa yang timbul akibat kurang memuaskannya ketentuan dalam *Civil Code* mengenai perbuatan melanggar hukum: *the disputes Law establishes a comprehensive and unified system based on these earlier experiments. Several factors were responsible for this development*".<sup>105</sup> Sebagaimana diakui Setsuo Miyazawa dalam tulisannya *Taking Kawashima Seriously: A Review of Japanese Research on Japanese Legal Consciousness and Disputing Behavior*, bahwa: "*the Japanese are an .....exceptionally nonlitigious people . . . a nonlitigious society*".<sup>106</sup> institusionalisasi ADR di Jepang lebih bersandarkan pada alasan cultural:<sup>107</sup>

"...masyarakat Jepang lebih suka menempuh penyelesaian sengketa melalui pendekatan konsensus dan kompromi daripada pendekatan *adversarial*. Sikap masyarakat Jepang ini dipengaruhi oleh ajaran Shinto, Budha dan Konfusius yang menekankan pentingnya keharmonisan dalam masyarakat. Sengketa adalah suatu ancaman terhadap keharmonisan sosial. Penyelesaian sengketa melalui pendekatan *adversarial* yang menjadi sifat proses pengadilan justru dipandang akan memperburuk keharmonisan sosial".

---

<sup>104</sup> *Ibid.* dan Lihat Mas Achmad Santosa, Mekanisme Penyelesaian Sengketa Lingkungan Secara Kooperatif (Alternative Dispute Resolution di Bidang Lingkungan Hidup), *Makalah Seminar Nasional Hukum Lingkungan*, diselenggarakan Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Jakarta, 1-2 Mei 1996, h. 1.

<sup>105</sup> Lihat Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 1996, h.273.

<sup>106</sup> Lihat Setsuo Miyazawa, *Taking Kawashima Seriously: A Review of Japanese Research on Japanese Legal Consciousness and Disputing Behavior*, Law & Society Review, Volume 21 No. 2, 1987, h. 222.

<sup>107</sup> Takdir Rahmadi, *Op.Cit*, h.9

Uraian singkat mengenai masalah penyelesaian sengketa<sup>108</sup> dengan cara tahapan *non litigasi* ini juga dikemukakan oleh Schuyt yang memberikan pengertian lebih dulu bahwa yang dimaksud dengan konflik adalah situasi (keadaan) dimana dua atau lebih pihak-pihak memperjuangkan tujuan-tujuan mereka masing-masing yang tidak dapat dipersatukan dimana tiap-tiap pihak mencoba meyakinkan pihak lain mengenai kebenaran tujuannya masing-masing.<sup>109</sup>

Bentuk-bentuk penyelesaian konflik tersebut mula-mula bentuk penyelesaian mandiri, kemudian dengan campur tangan pihak ke tiga, pertama penyelesaian pra-juridis, kemudian penyelesaian yuridis disertai pihak ketiga, sampai pada suatu perjuangan politik dan kelanjutan dari perjuangan ini dengan menggunakan sarana lain yaitu kekerasan.<sup>110</sup>

Nampak adanya peningkatan formalitas dalam deretan bentuk-bentuk penyelesaian konflik yang disusul kemudian dengan pengurangan formalitas yang berupa aksi-aksi politik dan kekerasan. Deretan bentuk-bentuk penyelesaian konflik itu mencerminkan apa yang di dalam psikologi dikenal dengan mekanisme reaksi pada keadaan-keadaan yang problematis yaitu reaksi "*fight*" dan reaksi "*flight*" dimana perundingan dan *intervensi* oleh pihak ketiga merupakan alternatif yang perlu dipertimbangkan.<sup>111</sup>

Apabila diperhatikan kembali deretan bentuk-bentuk penyelesaian konflik maka akan terlihat bahwa suatu cara penataan lain yang tidak berbentuk garis lurus akan memberikan gambaran yang lebih jelas lagi. Penyelesaian konflik yang formal tidak selalu lebih baik dari pada penyelesaian konflik yang informal dan

---

<sup>108</sup> Schuyt menggunakan istilah konflik yang punya pengertian yang sama dengan sengketa pada pengertian disertasi ini. Ada beberapa makna konflik yang berbeda-beda, antara lain konflik sebagai persepsi (perebutan kepentingan/kebutuhan nilai); konflik sebagai perasaan (ketidakcocokan), rasa sedih, marah, takut, putus asa; konflik sebagai tindakan ini juga disebut sengketa yakni tindakan untuk mendapatkan kebutuhan.

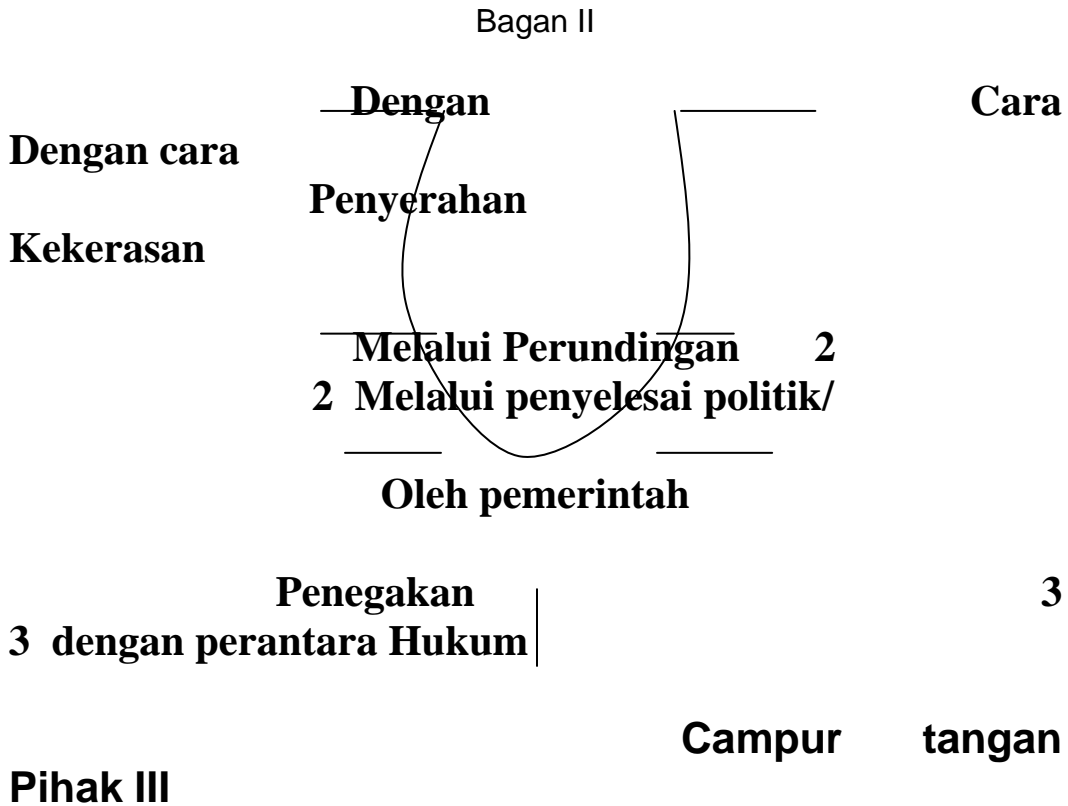
<sup>109</sup> Lihat Schuyt, C.J.M., *Recht En Conflict dalam Recht En Samenleving, Van Gorcum*, Assen, (1983) h.55 dan juga disitir kembali oleh Ronny Hanitijo Soemitro, "Hukum dan masalah Penyelesaian Konflik di Masyarakat" (*kumpulan tulisan Lembaran Hukum dan Masyarakat, Undip Semarang*, 1993)

<sup>110</sup> Lihat Schuyt, *Ibid*, h.64.

<sup>111</sup> *Ibid*.

penyelesaian politik tidak selalu harus lebih baik dari penyelesaian yuridis.<sup>112</sup>

Dari gambaran bentuk-bentuk penyelesaian konflik di atas, apabila disusun kembali menurut kriterium yang lain, maka akan tergambar suatu bagan II yang berbentuk sepatu kuda. Dalam bagan II ini terbagi menjadi tiga: Penyelesaian konflik yang dilakukan satu pihak, dua pihak dan bantuan pihak ketiga.



**Pihak III**  
 Catatan: Bagan disarikan dari pandangan Schuyt, C.J.M., *Recht En Conflict dalam Recht En Samenleving*, Van Gorcum, Assen, (1983) p.64.

<sup>112</sup> *ibid*

**Apabila diperhatikan dari kedua belah ujung bagan, terlihat bahwa letaknya sangat berdekatan. Kedua belah ujung tadi kelihatan serupa baik pada penyerahan diri maupun kekerasan, yaitu konflik diselesaikan oleh pihak yang kuat. Penyerahan kerap kali merupakan akibat dari kekerasan, sedangkan penyerahan atau penundukan yang berlangsung lama menimbulkan perlawanan dengan kekerasan.**

Dari kesimpulan gambar yang dikemukakan oleh Schuyt tersebut di atas menunjukkan adanya dua kelompok dalam cara penyelesaian konflik yaitu: penyerahan, perundingan, penegakan di satu sisi dan penyelesaian dengan model oleh pemerintah dan legislatif dengan perjuangan politik di sisi lain. Di bagian tengah dalam bagan sepatu kuda tersebut terdapat campur tangan pihak ke tiga.<sup>113</sup>

Pandangan lain yang menunjukkan bahwa pengadilan negeri bukan satu-satunya lembaga yang utama dalam menyelesaikan sengketa dikemukakan dari hasil penelitian Daniel S. Lev dalam : "*Choice of jurisdictions*" (*Judicial institutions and legal culture in Indonesia*):<sup>114</sup>

"...But government civil courts, (pengadilan negeri) , are not the only resort, and may, not even be the most obvious one. The alternatives are the bureaucracy, local army officers, Islamic courts, or local Political party leaders. One or other of these may, indeed actively seek a role in settling local conflicts. The pamong pradja, army, and police are particularly prone to lending a hand in common disputes, not always for partisan reasons, but often because they conceive dispute settling to be a proper part of their responsibilities."

Dari gambaran Lev tersebut bahwa *political party leader* adalah termasuk lembaga yang memungkinkan untuk menyelesaikan sengketa, oleh karenanya dalam penyelesaian sengketa perkebunan peran parlemen sebagai lembaga perwakilan partai pada tingkat lokal bisa menjadi alternatif penyelesaian sengketa, sehingga tidak harus melalui proses litigasi yang selama ini dilakukan oleh para pihak yang bersengketa.

Suatu pemikiran lain tentang sosiologi hukum dikemukakan oleh Marc Galanter, bahwa kehidupan hukum secara penuh tidak dapat hanya memperhatikan struktur formal dari pengadilan, melainkan juga bentuk-bentuk lain yang secara nyata dan berfungsi

---

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> Lihat Daniel S. Lev: *Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia*, dalam *State and Statecraft in Old Java, Cornell Modern Indonesia Project Monograph Series* (Ithaca : Cornell University, 1968), h.290

dalam masyarakat. Seperti tradisi besar dalam sosiologi hukum, maka di sini ia juga melihat kepada fungsi mengadili dan tidak kepada badan-badan resmi yang oleh hukum positif diberi kekuasaan untuk menjalankan fungsi tersebut. Mengadili itu berlangsung di banyak lokasi, yang oleh Marc Galanter dikatakan "*justice in many room*"<sup>115</sup> dalam pandangan yang berbeda pula dikatakan oleh Sally Moore sewaktu menyampaikan mengenai kehadiran "*semi-autonomous field*".<sup>116</sup>

Dalam pengamatan yang lebih dekat, pengadilan merupakan suatu institusi yang melakukan banyak pekerjaan daripada sekedar mengadili (*adjudication*) saja. Disini dapat dikemukakan, bahwa pengadilan menjadi tempat untuk : (1) pemrosesan administratif; (2) "*record keeping*"; (3) upacara perubahan status; (4) penyelesaian sengketa dengan negosiasi; (5) mediasi; (6) arbitrase; (7) menjadi medan pertempuran (*warfare*)<sup>117</sup>

Sosiologi hukum akan memperluas konsep pengadilan itu sebagai suatu institusi sosial. Perluasan konsep ini memberikan peluang pada sosiologi hukum untuk mengamati aspek-aspek yang diabaikan dalam konsep tradisional tentang pengadilan. Konsep yang disebut belakangan ini berpendapat, bahwa orang hanya perlu melihat dan menilai pengadilan itu semata-mata dari kehadirannya secara hukum, seperti struktur, status, prosedur mengadili dan sebagainya. Ini yang disebut optik yuridis, yang melahirkan putusan yang berkualitas "*formal justice*" atau "*legal justice*".<sup>118</sup>

Apapun bentuk atau cara yang dipakai untuk "menyelesaikan" sengketa, ia diterima dan dicatat sebagai bentuk penyelesaian. Sosiologi hukum menginventarisir bentuk-bentuk tersebut yang tidak akan teramati apabila pengadilan itu dilihat sebagai

---

<sup>115</sup> Lihat Marc Galanter , "Justice in Many Rooms" dalam *Acces To Justice and The Welfare State*, Maurio Cappelletti (ed),1981: 147-149

<sup>116</sup> Lihat Sally Falk Moore, "Law and Social Change : The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subyect of Study", dimuat kembali dalam Sally Folk Moore, *Law as Process: An Anthropological Approach*, London: Routledge & Kegan, 1978

<sup>117</sup> Marc Galanter, *Op.Cit.* h. 150

<sup>118</sup> Lihat Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metoda dan Pilihan Masalah*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2002, h.137

institusi yang menyelesaikan sengketa dengan prosedur hukum, yaitu suatu forum hukum. Forum sosiologi mencatat, bahwa penyelesaian itu juga terjadi melalui “*resignation*”, “*lumping it*”, atau “*exit*” yang dilakukan oleh pihak-pihak yang bersengketa.<sup>119</sup> Metode pendekatan yang dilakukan sosiologi hukum tidak berangkat dari peraturan hukum, melainkan dari dunia kenyataan. Cara seperti ini oleh Marc Galanter dikatakan sebagai membicarakan hukum “*from the other end of the telescope*”<sup>120</sup>

Dalam kenyataan memang terjadi para pihak yang bersengketa, sebagian orang karena kemampuan yang ada pada mereka memanfaatkan pengadilan untuk keberhasilan klaimnya, sedangkan karena alasan yang sebaliknya maka sebagian yang lain tidak mampu melakukan itu.<sup>121</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut, Marc Galanter membagi para pihak yang bersengketa kedalam dua kategori, yaitu : (1) *Repeat Player*, yang menangani sengketa yang sama dari waktu ke waktu dan; (2) *One Shotter*, yang hanya sekali-kali berhubungan dengan pengadilan dalam penanganan sengketa,<sup>122</sup> sehingga pengadilan dianggap sebagai “*In The Shadow of The Law*”<sup>123</sup>

Fungsi mengadili yang sudah hadir ribuan tahun sebelum pengadilan modern, dalam bentuk berbagai institusi, juga tidak sama sekali lenyap dengan kehadiran pengadilan modern. Pengadilan tradisional, katakanlah demikian, hanya tenggelam di bawah permukaan masyarakat, tetapi tidak sama sekali lenyap. Sosiologi hukum sebagai suatu ilmu empirik yang ingin melihat realitas penuh dari pengadilan, tidak dapat hanya menerima kehadiran pengadilan modern, melainkan juga badan-badan lain yang dalam masyarakat nyata-nyata masih ada dan menjalankan fungsi mengadili.<sup>124</sup>

---

<sup>119</sup> Marc Galanter, *Op. Cit.* h.150

<sup>120</sup> Marc Galanter, *Op.Cit.* h.151

<sup>121</sup> Lihat Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.* h 154

<sup>122</sup> Lihat Marc Galanter, “*Why the ‘haves’ Come Out Ahead : Speculations on the Limits Of Legal Change*”, *Law and Society*, Fall, 1974, P.95-151

<sup>123</sup> Marc Galanter, *Op. Cit.* h.151

<sup>124</sup> Lihat Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.* h. 135

Secara nyata harus dikatakan, bahwa menyelesaikan sengketa di luar pengadilan modern sebagaimana dikemukakan di atas adalah tempat-tempat yang lebih jujur, asli, dan alami menjalankan pengadilan dan penyelesaian sengketa. Oleh sebab itu, dalam kepustakaan ia lazim disebut sebagai *primary location* seperti tempat asli untuk pengobatan dan penyembuhan penyakit bukanlah di rumah-rumah sakit melainkan di rumah.<sup>125</sup>

Makna penting yang disampaikan di atas menunjukkan kebebasan dalam hal “kebebasan” antara pengadilan modern (litigasi) dengan tradisional (non litigasi). Pengadilan modern punya arsitektur yang demikian formal rasional sebagaimana dikemukakan Weber dengan tipe *legal domination*, dimana pekerjaan-pekerjaan hukum menjadi bersifat: *objectively defined duties; a fixed pyramid of hierarchy of office; definitely fixed jurisdiction*.<sup>126</sup>

#### I.4.3.3.1 Negosiasi (*Negotiation*)

Dalam buku *legal negotiation: In a Nutshell*, Larry L. Teply menulis:<sup>127</sup>

“. . . the word “negotiate”, in Latin, consists of *neg* meaning ‘not, and *atium*, meaning ‘ease’. These Latin words suggest that one will not be at ease during the process or until the agreement is made. Furthermore, in certain contexts, some individuals are uncomfortable with compromising; they consider it an unprincipled ‘selling out.’”

Bagi L. Suskind dan Denies Madigen, negosiasi adalah penyelesaian sengketa melalui perundingan langsung antara para pihak yang bersengketa guna mencari atau menemukan bentuk-bentuk penyelesaian yang dapat diterima pihak-pihak yang

---

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> Lihat Max Weber, *On Law in Economy and Society*, Max Rheinstein (ed), Edward Shils & Max Rheinstein (transl) , New York: Clarion Book, 1954. P. xxxiii

<sup>127</sup> Larry L. Teply, *Legal Negotiation: In a Nutshell*, St. Paul, Minn, West Publishing Co., 1992, h. 5.



bersangkutan.<sup>128</sup> Mengenai arti penting dan manfaat negosiasi terlihat dari paparan berikut.<sup>129</sup>

The importance of negotiator in law practice is further highlighted by the benefits of negotiated settlement of legal disputes from a client perspective:

- (1) A negotiated settlement avoids the uncertainties and vagaries of trial and appeal-settling for what is certain over what is far from certain;
- (2) A negotiated settlement avoids the economic costs of trial-including delays associated with trial, court costs, expert witness fees, additional discovery time lost by the parties in preparing for and attending trial, and further attorneys fees,
- (3) A negotiated settlement avoids social and psychological costs of trial-including anxiety and stress of trial, possible embarrassment or adverse publicity, and further damage to the relationship between the parties;
- (4) A negotiated settlement avoids the Winner-take-all nature of most legal remedies;
- (5) A negotiated settlement avoids the limited scope of the remedies available in court-providing an opportunity to fashion a broader package in the best interest of both parties;
- (6) A negotiated settlement avoids the risk of unfavorable interpretations of the law; and
- (7) A negotiated settlement avoids the possibility of harmful admissions or findings of fact that could be used against clients in related litigation (issue preclusion).

Dalam negosiasi para pihak yang bersengketa berunding secara langsung (kadang-kadang didampingi pengacaranya masing-masing) tanpa perantara pihak ketiga dalam menentukan kata akhir penyelesaian sengketa. Penyelesaian sepenuhnya dikontrol oleh para pihak sendiri atas dasar prinsip "win-win". Negosiasi bersifat informal dan tidak terstruktur (tidak ada bentuk baku) serta waktunya pun tidak terbatas. Efisiensi dan efektifitas kelangsungan negosiasi tergantung sepenuhnya kepada para pihak.

Gulliver mengemukakan pada bagan III tentang *General Models of the process of negotiations* :<sup>130</sup>

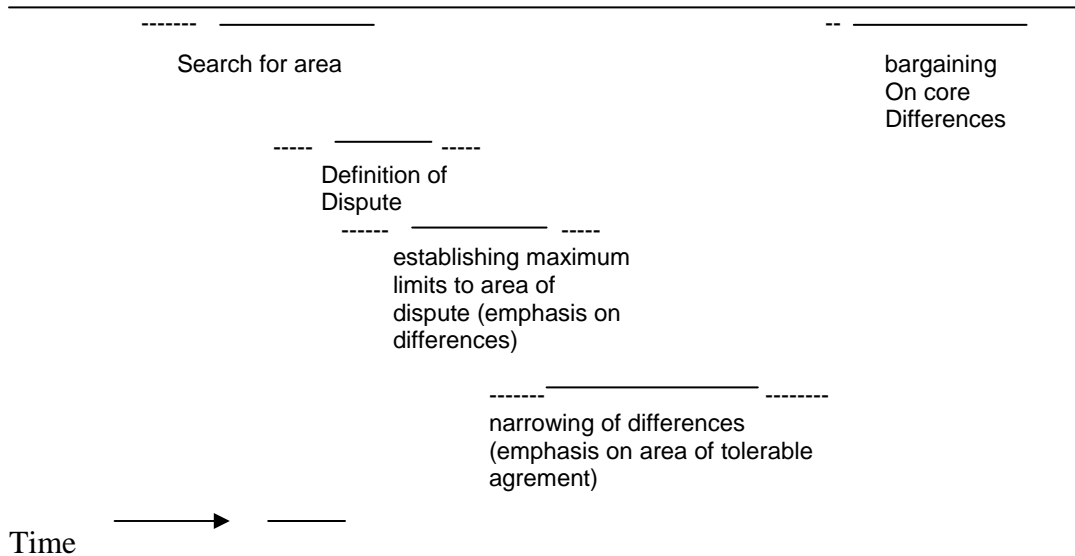
**Bagan III**

Dis agreement	Crisis Execution	arena		identification	agreed	
In ongoing Social life	Precipitates dispute Proper settlement	agreed on		of core Differences	settlement and ritualization	of its

<sup>128</sup> Takdir Rahmadi, *Op.Cit.*, h.2-3.

<sup>129</sup> Lerry L. Temply, *Ibid.*, h. 2-3

<sup>130</sup> Lihat Gulliver (dalam kumpulan tulisan Law and society review/sammer 1973)., *Negotiations as a mode of dispute settlement: towards a general model*. 1973



- The proces may be stopped at any point in frustrated disagreement, and it may be restarted at some earlier point, perhaps with changed teams and different area. Time lengths of successive phases vary proporsionally to each other in different cases. There may be several session of negotiation in total process, with a minimum of one to ditermine the area, and one therafter in that area.

Dari model yang dikemukakan Gulliver tersebut bahwa negosiasi merupakan bagian penting penyelesaian sengketa yang terus menerus dengan tahapan-tahapan sebagaimana yang ada dalam bagan tersebut yakni dari mulai perbedaan pendapat sampai dengan munculnya sengketa dan penyelesaian yang dilakukan dengan cara *negosiasi*.<sup>131</sup>

Penyelesaian sengketa melalui media negosiasi tidak hanya terbatas mempertimbangkan aspek-aspek hukum semata, melainkan juga faktor-faktor non hukum. Pada tataran negosiasi sengketa, dapat saja unsur-unsur hukum tidak terlalu dipersoalkan asalkan sengketa tersebut mampu diselesaikan dengan baik tanpa merugikan para pihak. Secara yuridis, hasil negosiasi tidak mengikat. Pemenuhan hasil negosiasi bergantung pada itikad baik masing-masing pihak. Peningkaran terhadap kesepakatan negosiasi tidak saja mementahkan proses negosiasi yang telah dilakukan,

<sup>131</sup> *Ibid.*

tetapi juga menimbulkan problema teknis tentang pelaksanaan produk negosiasi, sekaligus merupakan kendala dan kegagalan negosiasi.<sup>132</sup>

#### I.4.3.3.2 Mediasi (*Mediation*)

Makna leksikal mediasi adalah: “.....*informal dispute resolution process In wich a neutral third person, the mediator, help disputing parties to reach an agreement. The mediator has no power to impose a decision on the parties*”<sup>133</sup>

Mediasi merupakan upaya penyelesaian sengketa melalui perundingan dengan bantuan pihak ketiga netral (mediator) guna mencari penyelesaian yang dapat disepakati para pihak. Peran mediator dalam mediasi adalah memberikan bantuan substantif dan prosedural kepada para pihak yang bersengketa.<sup>134</sup> Namun, mediator tidak mempunyai kewenangan untuk memutus atau menerapkan suatu bentuk penyelesaian. Kewenangan mediator sebagaimana dikatakan G.A. Cormick dan L.K. Patton: "terbatas pada pemberian saran". Pihak yang bersengketa yang mempunyai otoritas untuk membuat keputusan berdasarkan konsensus diantara pihak-pihak yang bersengketa".<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> Negosiasi senantiasa dipahami memiliki karakteristik: “tidak terstruktur dan biasanya tidak sistematis, langsung dilakukan oleh para pihak yang berperkara, sengketa ditentukan/dikontrol oleh para pihak, sifatnya informal, pada umumnya tidak dibatasi waktu tertentu, meliputi berbagai aspek - tidak hanya melulu aspek hukum saja, hasilnya tidak mengikat secara yuridis - maka para pihak yang dirugikan hanya menuntut melalui pengadilan tentang pelaksanaan produk negosiasi. Ini berarti menunjukkan kegagalan proses negosiasi. lihat Basuki Rekso Wibowo, “Studi Beberapa Model Alternatif Penyelesaian Sengketa Bisnis”, *Majalah hukum Pro Justitia*, Tahun XIV Nomor 4 Oktober 1996.

<sup>133</sup> Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary : Definition Of the Term and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, St Paul, Minn; West Publishing Co., 1991 h. 67

<sup>134</sup> Hal ini tentu sesuai dengan batasan leksikal "mediator" dari Henry Campbell Black: “*mediator Neutral third person who he helps disputing parties to reach agreement through the mediation process*”. lihat *ibid*.

<sup>135</sup> Takdir Rahmadi, *Op.Cit.*, h.3

Pada prinsipnya, mediasi adalah negosiasi yang melibatkan pihak penengah (mediator) yang netral dan tidak memihak serta dapat menolong para pihak untuk melakukan tawar-menawar secara seimbang. Tanpa negosiasi tidak ada yang disebut mediasi, mediasi merupakan perluasan dari negosiasi sebagai mekanisme ADR dengan bantuan seorang mediator. Christopher W. Moore dalam tulisannya *Introduction to Disputes Systems design* telah mengklasifikasikan tipe-tipe mediator.<sup>136</sup> Menurut Christopher W. Moore, terdapat dua belas faktor yang menyebabkan proses mediasi menjadi efektif:<sup>137</sup>

“Pertama, para pihak yang bersengketa memiliki sejarah pernah bekerjasama dan berhasil dalam menyelesaikan masalah mengenai beberapa hal. Kedua, para pihak tidak memiliki sejarah panjang saling menggugat di pengadilan sebelum melakukan proses mediasi. Ketiga, jumlah pihak yang terlibat dalam sengketa tidak meluas sampai pada pihak-pihak yang berada di luar masalah. Keempat, pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa telah sepakat untuk membatasi permasalahan yang akan dibahas. Kelima, para pihak mempunyai keinginan besar untuk menyelesaikan masalah mereka. Keenam, para pihak telah mempunyai atau akan mempunyai hubungan lebih lanjut di masa yang akan datang. Ketujuh, tingkat kemarahan dari para pihak masih dalam batas normal. Kedelapan, para pihak bersedia menerima bantuan pihak ketiga. Kesembilan, terdapat alasan-alasan kuat untuk menyelesaikan sengketa. Kesepuluh, para pihak tidak memiliki persoalan psikologis yang benar-benar mengganggu hubungan mereka. Kesebelas, terdapat sumberdaya untuk tercapainya sebuah kompromi. Keduabelas, para pihak memiliki kemauan untuk saling menghargai.”

Proses perundingan melalui mediasi dikatakan ideal manakala memenuhi tiga kepuasan: *substantif, prosedural dan psikologis*. Kepuasan substantif (*substantive satisfaction*) berhubungan dengan kepuasan khusus dari para pihak yang bersengketa, misalnya: terpenuhinya ganti kerugian berupa uang, ataupun karena jalannya perundingan dapat diselesaikan dalam waktu yang relatif tepat. Kepuasan prosedural (*procedural satisfaction*) terjadi apabila para pihak mendapatkan kesempatan yang sama dalam menyampaikan gagasannya selama berlangsungnya perundingan atau karena adanya kesepakatan yang diwujudkan ke dalam perjanjian tertulis untuk dilaksanakan. Kepuasan psikologis (*psychological satisfaction*) menyangkut tingkat emosi para pihak:

---

<sup>136</sup> Lihat Christopher Moore, “Introduction to Dispute Systems Design”, dalam Mas Achmad Santosa dan Sulaiman N. Sembiring, *Pengaduan Masyarakat dan Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, ICEL, Jakarta, 1997, h. 85.

<sup>137</sup> T.M. Luthfi Yazid, *Op.Cit.*, h. 96-97.

yang terkendali, saling menghargai, penuh keterbukaan serta dilakukan dengan sikap positif dalam memelihara hubungan pada masa-masa mendatang.<sup>138</sup>

Telah dikemukakan di atas bahwa, proses mediasi lebih banyak kelebihan dibandingkan kalau berperkara melalui proses litigasi. Ada berbagai keuntungan lain mediasi yang dikemukakan oleh Ketua Mahkamah Agung diantaranya adalah:

- (1) Ada dua azas penting dalam mediasi. Pertama ; menghindari menang "kalah" (win - lose), melainkan "sama-sama menang" (win-win solution). Sama-sama menang tidak saja dalam arti ekonomi atau keuangan, melainkan termasuk juga kemenangan moral, reputasi (nama baik dan kepercayaan). Kedua ; putusan tidak mengutamakan pertimbangan dan alasan hukum, melainkan atas dasar kesejajaran kepatutan dan rasa keadilan.
- (2) Telah pula dikemukakan, penyelesaian melalui mediasi mempersingkat waktu penyelesaian dibandingkan berperkara. Perpanjang-panjang waktu dalam berperkara tidak semata-mata beban ekonomi keuangan. Tidak kalah pentingnya adalah beban psikologis yang akan mempengaruhi berbagai sikap dan kegiatan pihak yang berperkara.
- (3) Bagi masyarakat Indonesia, berperkara menimbulkan efek sosial yaitu putus tali silaturahmi. (hubungan persaudaraan atau hubungan sosial). Bukan saja antar pihak yang berperkara. Efek sosial dapat meluas sampai kepada hubungan kekerabatan yang lebih luas. Hal ini dapat terjadi karena suatu perkara bukan saja menjadi kepentingan dan "harga diri" yang berperkara, melainkan dapat merambat pada kerabat. Suatu perkara bukan hanya melukai pihak-pihak melainkan juga kerabat. Dengan cara mediasi, hal-hal tersebut dapat dihindari. Hubungan silaturahmi yang retak dapat direkat kembali.
- (4) Mediasi sangat sesuai dengan dasar pergaulan sosial masyarakat Indonesia yang mengutamakan dasar kekerabatan, paguyuban, kekeluargaan dan gotong royong. Dasar-dasar tersebut telah membentuk tingkah laku toleransi, mudah memaafkan, dan mengkedepankan sikap mendahulukan kepentingan bersama (komunal). Mediasi merupakan instrumen yang baik menyelesaikan sengketa untuk menjaga dasar-dasar kekerabatan, paguyuban, atau kekeluargaan.
- (5) Mediasi merupakan gejala global. Menyadari peliknya berperkara (ongkos, waktu, hukum yang makin kompleks, reputasi, dan lain-lain), maka mediasi sebagai alternatif cara penyelesaian sengketa telah berkembang mengglobal. Baik sebagai keluarga bangsa-bangsa, maupun sebagai bagian dari tata cara hubungan hukum secara internasional, mediasi merupakan cara yang tepat menyelesaikan sengketa-sengketa perniagaan lintas nasional.
- (6) Dipandang dari sudut penyelenggaraan peradilan, ada beberapa keuntungan mediasi. Pertama, makin banyak sengketa yang dapat diselesaikan melalui mediasi, akan mengurangi tekanan jumlah perkara yang masuk ke pengadilan. Hal ini akan berpengaruh pada kemungkinan penunggakan atau "pending" dalam penyelesaian perkara. Hakim mempunyai kesempatan mendalami sedalam-dalamnya setiap perkara, yang akan meningkatkan mutu putusan, baik untuk kepentingan perkembangan hukum maupun kepentingan pihak yang berperkara. Kedua, pada tingkat kepercayaan sosial yang rendah terhadap reputasi hakim, mediasi merupakan salah satu alat

---

<sup>138</sup> *Ibid.*, h.97.

penangkal, karena penyelesaian mediasi ditentukan oleh pihak-pihak, bukan oleh hakim. Ketiga ; secara berangsur-angsur berperkara di pengadilan dapat lebih diarahkan pada persoalan-persoalan hukum (bukan nilai perkara) yang kompleks dan mendasar yang akan mempengaruhi perkembangan hukum bahkan ilmu hukum.<sup>139</sup>

Meskipun demikian, mediasi yang berpangkal tolak pada *cooperative paradigm* mengandung pula kelemahan, seperti: **Pertama**, kemungkinan terjadinya kolusi diantara salah satu pihak yang bersengketa karena sifat mediasi yang *voluntary* dan bukannya *mandatory*. **Kedua**, terhadap kesepakatan yang dicapai dalam mediasi mungkin tidak dapat dilaksanakan sebab tidak adanya kekuatan (*enforceability*). **Ketiga**, kesepakatan mediasi bisa disalahgunakan, sehingga sebagai bagian ADR, mediasi menurut Douglas Amy sebagaimana dikutip Jonathan O'dea dari buku *The Politics of Environmental Mediation*, bisa mengalami *mal-distribution of power*<sup>140</sup>

#### I.4.3.3.3 Konsiliasi (*Conciliation*)

Henry Campbell Black mengemukakan: "*Conciliation. The adjustment and settlement of a dispute in a friendly, unantagonistic manner*"<sup>141</sup> Konsiliasi seringkali lebih formal dari mediasi.<sup>142</sup> Model konsiliasi yang berkembang di Amerika Serikat berbeda dengan yang dipraktekkan di Jepang maupun Korea Selatan. Di Amerika Serikat konsiliasi merupakan tahap awal dari proses mediasi yang bermotifkan: "*winning over by good will*".<sup>143</sup> Peter Lovenheim mengungkapkan:<sup>144</sup>

---

<sup>139</sup> Lihat Bagir Manan, "Mediasi Sebagai Alternatif Menyelesaikan Sengketa", (*artikel dalam Varia Peradilan*, No 248 Juli 2006, h 5-16

<sup>140</sup> T.M. Luthfi Yazid, *Op.Cit.*, h. 97-98

<sup>141</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary : Definition Of the Term and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, St Paul, Minn; West Publishing Co., 1991 h. 200

<sup>142</sup> Siti Sundari Rangkuti, *Op. Cit.*, h. 273

<sup>143</sup> M. Yahya Harahap, *Op. Cit.*, h.201-202

“...Some disputes brought to mediation are resolved by the parties even before a hearing can be held. This is called 'conciliation', which means, literally, winning over by goodwill. Conciliation typically occurs at either of two points early in the proceeding. The first point occurs when the respondent receives notification from the center that you have brought the dispute to mediation. Some respondents will react right away by contacting you directly and offering to settle. They do this either because they genuinely did not realize how seriously you viewed the dispute, or because they do not want to get a third party - the mediation center - involved, and figure it is easier to settle. The second point occurs when a staff person from the mediation center calls the respondent after the respondent has failed to reply to the center's notice of your desire to mediate. During the conversation, the respondent may make a settlement offer and ask the staff person to convey it to you. If a settlement is reached, the case will be withdrawn.”

Kedudukan seorang konsiliator dalam proses konsiliasi hanyalah memainkan peran pasif, sedangkan mediator memainkan peran aktif dalam membantu para pihak untuk menyelesaikan sengketa. Konsiliasi pun didefinisikan sebagai upaya penyelesaian sengketa melalui perundingan dengan melibatkan pihak ketiga yang netral untuk membantu para pihak yang bersengketa dalam menemukan bentuk-bentuk penyelesaian yang dapat disepakati para pihak. Bantuan pihak ketiga yang netral dalam konsiliasi lazimnya bersifat pasif atau terbatas pada fungsi prosedural.<sup>145</sup>

Lain halnya dengan di Jepang dan Korea Selatan. Konsiliasi baru dimulai ketika mediasi gagal dan atas kesepakatan bersama para pihak yang bersengketa, mediator bertindak sebagai konsiliator yang mengusahakan solusi yang dapat diterima para pihak yang bersangkutan. Apabila kesepakatan dapat dicapai status konsiliator berubah menjadi *arbitrator* dan *resolution* yang dihasilkan meningkat wujudnya sebagai *award* yang bersifat final dan *binding* serta mempunyai daya laku eksekutorial.<sup>146</sup> Pada umumnya para konsiliator berperanserta lebih langsung dalam sengketa dibandingkan dengan mediator.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> Lihat Peter Lovenheim, *Op.Cit.*, h.60

<sup>145</sup> Pandangan ini disarikan dari pemikiran WE. Simkin, Leonard L. Riskin dan James E. Westbrook. Lihat Takdir Rahmadi, *op.cit*, h. 3-4.

<sup>146</sup> M. Yahya Harahap, *Op.Cit.*, h.201-203

<sup>147</sup> Lihat Siti Sundari Rangkuti, *Op.Cit.*, h. 273-274.

"The conciliation committee is authorized to formulate a draft agreement for the parties when they appear unable to reach a settlement; its proposal is then deemed accepted by the parties unless objected to within 30 days. Conciliation settlement also have the legal effect of a contract, and, thus, are identical to mediated settlement."

Dalam praktek, antara konsiliasi dan mediasi tidak terdapat perbedaan *principal*, bahkan keduanya cenderung saling dipertukarkan.<sup>148</sup>

#### I.4.3.3.4 Arbitrasi (*arbitration*)

Penyelesaian sengketa melalui arbitrasi berarti dengan cara menyerahkan kepada pihak ketiga netral yang mempunyai wewenang untuk memutuskan (*arbitrator*)<sup>149</sup>

Arbitration. A process of dispute resolution in which a neutral third (*arbitrator*) renders a decision a hearing at which both parties have an opportunity to be heard. Where arbitration is voluntary, the disputing parties select the arbitrator who has the power to render a binding decision. An arrangement for taking and abiding by the judgment of selected persons in some disputed matter, instead of carrying it to established tribunals of justice, and is intended to avoid the formalities, the delay, the expense and vexation of ordinary litigation. Such arbitration provisions are common in union collective bargaining agreements.

Dengan memilih penyelesaian secara arbitrasi, eksplisit para pihak yang bersengketa memberikan kewenangan (penuh) kepada *arbitrator* guna menyelesaikan sengketa. Mengenai pola kerja dan sepak terjang *arbitrator*, Nancy K. Kubasek dan Gary S. Silverman mengemukakan:<sup>150</sup>

"The arbitrator usually provides decision for the parties within thirty day of the hearing. He or she may provide the reasons for the decision but is not required to do so. The decision rendered by the arbitrator is much more likely to be a compromise decision than is the decision handed down by a court, for a number of reasons. First, the arbitrator is not as constrained by precedent as are judges, although of course he or she can not render a decision that is clearly contrary to the law. Second, "the arbitrator may be more interested than a judge in preserving an ongoing relationship with the parties. A compromise is much more likely to achieve this result than is a clear win-or-lose decision. Finally because an arbitrator frequently decides case in a particular area, he or she wants to

---

<sup>148</sup> Takdir Rahmadi, *Op.Cit.*, h. 4

<sup>149</sup> Henry Campbell Black, *Op.Cit.*, h. 70.

<sup>150</sup> lihat Nancy K. Kubasek dan Gary S. Silverman, *Environmental Law*, Prentice Hall, Upper saddle River, New Jersey, 1997, h. 36-37



maintain a reputation of being fair to both sides so as to be selected to decide future cases.”

Untuk itulah, dalam penyelesaian sengketa, inherent arbitrator berwenang mengambil keputusan yang populer disebut *award* yang bersifat final dan mengikat secara hukum bagi para pihak yang bersengketa (*the decision rendered by the arbitrator is legally binding*) serta memiliki kekuatan *eksekutorial*.<sup>151</sup>

Secara umum, penyelesaian sengketa melalui arbitrase sebagaimana pula mediasi, merupakan metode alternatif penyelesaian yang sangat menguntungkan, sebab: “*less expensive and less time-consuming, and the formal hearing times and places can be set at the parties “ mutual convenience*”. Namun, penyelesaian sengketa “gaya” arbitrase juga memiliki *disadvantages*<sup>152</sup>

The most significant reason for not using arbitration would probably be that the decision does not create a legally binding precedent, which may be important in many cases. Less importantly, a party may want the publicity generated by lawsuit, which arbitration does not usually provide. Another problem with arbitration is that the lengthy court procedures that arbitration omits serve to protect parties from surprise and unfair admission of questionable evidence. The protection of thorough review on appeal is also lost.

Terhadap berbagai bentuk ADR tersebut di atas: negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan arbitrase, dapat ditarik perbedaan-perbedaan berikut: Pertama, antara bentuk-bentuk ADR berdasarkan pendekatan konsensus, yakni: negosiasi, konsiliasi, mediasi di satu pihak dengan arbitrase yang bersifat “*adversarial*” di pihak lain. Kedua, antara bentuk-bentuk ADR yang melibatkan pihak ketiga yang netral, yaitu: konsiliasi, mediasi dan arbitrase di satu pihak dengan bentuk ADR yang tidak melibatkan pihak ketiga: negosiasi. Ketiga, antara bentuk-bentuk ADR yang melibatkan pihak ketiga netral yang tidak mempunyai kewenangan untuk memutuskan, yaitu: konsiliasi dan mediasi di satu sisi dengan yang mempunyai kewenangan untuk memutuskan: arbitrase di sisi yang lain. Keempat, antara bentuk-bentuk ADR yang melibatkan pihak ketiga netral berdasarkan

---

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> *Ibid.*

tingkatan atau derajat perannya dari yang paling pasif: konsiliasi di satu sisi dengan yang paling aktif: arbitrase di sisi yang lain.

Berkenaan dengan watak arbitrase yang *adversarial*, perlu diketengahkan dua pandangan konseptual tentang ADR (alternatif penyelesaian sengketa) yang tercatat dalam kepustakaan: Pertama, sebagian besar para sarjana, antara lain: WE. Simkin, Lawrence Susskind, Danis Madigan, Stephen B. Golberg, Eric D. Green dan Frank E.A. Sander, mengartikan ADR mencakup berbagai bentuk penyelesaian sengketa selain proses peradilan, baik yang berdasarkan pendekatan konsensus misalnya: negosiasi, konsiliasi, dan mediasi, maupun yang tidak didasarkan pendekatan konsensus: arbitrase. Istilah alternatif lebih ditekankan pada pengertian penyelesaian sengketa selain pengadilan. namun, tidak berarti bahwa praktek penyelesaian sengketa di luar pengadilan menyimpang atau bertentangan dengan hukum termasuk ke dalam konsep ADR. Alternatif penyelesaian sengketa (ADR) adalah sebuah konsep yang merangkum berbagai bentuk penyelesaian sengketa selain proses pengadilan (*non litigasi*) melalui cara-cara yang sah menurut hukum, baik berdasarkan pendekatan *konsensual* ataupun berdasarkan pendekatan *adversarial*.<sup>153</sup>

Kedua, sarjana lain seperti Gail Bingham berpendapat bahwa ADR hanya mencakup bentuk-bentuk penyelesaian sengketa berdasarkan pendekatan konsensus, misalnya: negosiasi, konsiliasi dan mediasi. Arbitrase tidak dimasukkan ke dalam bentuk ADR, karena arbitrase berlangsung atas dasar pendekatan *adversarial* yang menyerupai proses peradilan, sehingga terdapat adanya pihak yang menang dan kalah.<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> Lihat Hadimulyo, *Mempertimbangkan ADR Kajian Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Elsam, Jakarta, 1997. h.IX-X.

<sup>154</sup> *Ibid.*

Selain bentuk-bentuk ADR seperti: negosiasi, konsiliasi, mediasi, dan arbitrase, masih terdapat bentuk-bentuk kombinasi yang dalam kepustakaan dinamakan proses-proses "mixed" atau "hybrid" misalnya *mediasi* dan *arbitrase* yang disebut "med-arb"<sup>155</sup>

"Med-Arb.: Mediation, followed by arbitration if the mediation fails to produce an agreement. Difficult where the mediator acts both as mediator and subsequently as arbitrator. The prospect of arbitration may affect the parties' willingness to disclose in mediation. Further, if the mediator is forced to decide between the parties, some mediator neutrality and flexibility is lost. Solved by separating the roles between two persons."

Dasar-dasar penyelesaian sengketa kasus perkebunan juga disampaikan oleh Arie S. Hutagalung yakni:<sup>156</sup> Pertama, apabila dimungkinkan adalah diselesaikan dengan cara musyawarah dengan dasar Pancasila dan Undang-undang dasar 1945. Kedua, melalui arbitrase atau alternative penyelesaian sengketa non litigasi dasarnya adalah UU No.30 Tahun 1999 tentang arbitrase dan penyelesaian sengketa. Ketiga, baru melalui peradilan berdasarkan ketentuan UU No.14 tahun 1970 yang disempurnakan menjadi UU No 4 tahun 2004 tentang pokok-pokok kekuasaan kehakiman.

Dengan demikian penyelesaian *non litigasi* sebagaimana yang dikemukakan Arie S. Hutagalung tersebut adalah penyelesaian justru yang utama, sedangkan penyelesaian jalur formal atau litigasi

---

<sup>155</sup> Gary Goodpaster, Outline: *Commercial Arbitration and International Commercial Arbitration*, ELIPS Project, Jakarta, 1993.

<sup>156</sup> Lihat Arie S. Hutagalung, "Perspektif Hukum Penyelesaian Sengketa Pertanahan", (*makalah disampaikan dalam seminar di Komisi Konstitusi, tanpa penerbit*), April, 2000, h. 2

adalah penyelesaian konvensional setelah penyelesaian non litigasi tidak dimungkinkan lagi.

Perbandingan tiga penyelesaian secara umum yakni perundingan, arbitrase dan litigasi dikemukakan oleh Arie S, Hutagalung ( 2000; 4) sebagai mana bagan IV di bawah ini :

Bagan IV  
PERBANDINGAN ANTARA PERUNDINGAN, ARBITRASI, DAN LITIGASI

PROSES	PERUNDINGAN	ARBITRASI	LITIGASI
Yang mengatur	para pihak (parties)	Arbiter	Hakim
Prosedur	Informal	Agak formal sesuai dengan <i>rule</i>	Sangat formal dan teknis
Jangka waktu	Segera (3-6 minggu)	Agak cepat( 3-6 bulan)	Lama (2 tahun lbh)
Biaya	Murah (low cost)	Terkadang sangat mahal	Sangat mahal (expensive)
Aturan Pembuktian	Tidak perlu	Agak Informal	Sangat formal dan teknis
Publikasi	Konfidensial	Konfidensial	Terbuka untuk umum
Hubungan para pihak	Kooperatif	Antagonistik	Antagonistik
Fokus Penyelesaian	For The Future	Masa lalu (the past)	Masa lalu (the Past)
Metode Negosiasi	Kompromistis	Sama keras pada prinsip hukum	Sama keras pada prinsip hukum
Komunikasi	Memperbaiki yang telah lalu	Jalan buntu (blacked)	Jalan buntu (blacked)
Result	Win-Win	Win-lose	Win-lose
Pemenuhan	Sukarela	Selalu ditolak yang lain dan mengajukan posisi	Ditolak dan mencari dalih
Suasana Emosional	Bebas emosi	Emosional	Emosi bergejolak

**Sumber : Arie S. Hutagalung, PERSPEKTIF HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA PERTANAHAN, (makalah disampaikan dalam seminar di komisi konstitusi, tanpa penerbit), April, 2000, h. 4**

## I.5 Metode

### I.5.1 Metode pendekatan

Menurut Soetandyo Wignyosoebroto,<sup>157</sup> metode pengkajian hukum adalah cara untuk mencari jawaban yang benar mengenai permasalahan tentang hukum. Maka konsep hukum yang jelas akan amat menentukan metode yang tepat dan layak dipakai. Selanjutnya dikatakan bahwa konsep hukum itu sangat variatif karena hukum adalah suatu realitas sosial budaya yang konstruktif konsepsionalnya tergantung pada paradigmanya.<sup>158</sup> Oleh karena itu realitas sosial yang dikaji adalah realitas yang dipandang sebagai hasil konstruksi individu dan sosial, maka metode pendekatan dalam kajian inipun harus disesuaikan dengan paradigmanya yang menggunakan sosiologis yaitu paradigma rekayasa sosial yang menekankan pada efektifitas hukum;<sup>159</sup>

yang umumnya diabaikan pada studi hukum tradisional yang lebih menekankan kepada struktur dan konsistensi rasional dari sistem hukum. Dengan memperhatikan perihal efektifitas maka perhatian studi hukum menjadi melebar dan melampaui kajian tradisional yang hanya menekankan pada masalah legalitas dan legitimasi saja. Membicarakan efektifitas hukum hanya dapat dilakukan dengan pendekatan sosiologis, yaitu mengamati interaksi antara hukum dengan lingkungan sosialnya. Hukum tidak dilihat sebagai institusi yang steril, melainkan senantiasa diuji kehadirannya dan karya-karyanya dari hasil dan akibat yang ditimbulkannya dalam kehidupan masyarakat luas.

Dalam pandangan yang sama tentang paradigma hukum yang sosiologis yakni hukum sebagai sarana rekayasa sosial dipelopori oleh Roscoe Pound, yang pada tahun 1912 melontarkan suatu paket gagasan yang kemudian dikenal sebagai program aliran hukum sosiologis<sup>160</sup> program tersebut dirumuskan dalam tulisan *Scope and*

---

<sup>157</sup> Lihat Soetandyo Wignyosoebroto, *Konsep Hukum, Tipe Kajian, dan Metode Penelitiannya*, Unair, Surabaya, tanpa tahun, h.7-9

<sup>158</sup> Lihat Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*. Disunting oleh Khudzaifah Dimyati, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002, h.142-157. Lihat pula Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, Elsam Jakarta, 2002, h. 147.

<sup>159</sup> Satjipto Rahardjo, *Op.Cit*, h. 83

<sup>160</sup> Kutipan lengkap pandangan ke enam pokok pikiran dari Roscoe Pound adalah: *The main problem to which sociological jurists are adressing themselves today is to enable and to compel law making, and also interpretation and application of legal rules, to make more account, and*

**Porposive of Sociological Jurisprudence**, kemudian oleh Satjipto Rahardjo disampaikan bahwa, makna sosiologis dari inti tulisan tersebut terlihat pada sifatnya yang:<sup>161</sup>

- (1) Lebih diarahkan kepada bekerjanya hukum daripada kepada isinya yang abstrak;
- (2) Memandang hukum sebagai lembaga sosial yang dapat dikembangkan melalui usaha manusia dan menganggap sebagai kewajiban mereka untuk menemukan cara-cara terbaik dalam memajukan dan mengarahkan usaha sedemikian itu;
- (3) Lebih menekankan pada tujuan-tujuan sosial yang dilayani oleh hukum daripada sanksinya;
- (4) Menekankan, bahwa aturan-aturan hukum itu harus lebih dipandang sebagai pedoman untuk mencapai hasil-hasil yang dianggap adil oleh masyarakat daripada sebagai kerangka yang kaku.

---

*more intelligent account, of the social facts upon which law must proceed and to which it is to be applied. More specifically, the insist upon six point:*

*(1) The first is the study of the actual social effects of legal institutions and legal doctrines.*

*(2) The sociological study in connection with the legal study in preparation for legislation. The accepted scientific method has been to study other legislation analytically. Comparative legislation has been taken to be the best foundation for wise law making. But it is not enough to compare the laws them selves. It is more important to study their social operation and the effects which they produce, if any, then put in action.*

*(3) The study of them means of making legal rules effective. This has been neglected almost entirely in the past. We have studied the making of law sedulously .... Almost the whole energy of our judicial system is employed in working out a consistent, logical, minutely precise body of precedents .... But the life of the law is in its, enforcement. Serious scientific study of how to make our huge annual output of legislation and judicial interpretation effective is imperative.*

*(4) A means toward the end last considered is legal history: that is, study not merely of how doctrines have evolved and developed, considered solely as jural materials, but of what social effects the doctrines of the law have produced in the past and how they have produced them .....(Instead) it is to show us how the law of the past grew out of social, economic, and psychological conditions, how it accorded with or accomodated itself to them, and how far we can proceed upon that law as a basis, or in disregard of it, with well-grounded expectations of producing the results desired.*

*(5) Another point is the importance of reasonable and just solutions of individual causes, too often sacrificed in the immediate past to attempt to bring about an impossible degree of certainty .... In general the sociological jurist stand for what has been called equitable application of law; that is they conceive the legal rule as a general guide to the judge, leading him toward the just result, but insist that within wide limits he should be free to deal with the individual case, so as to meet the demands of justice between the parties and accord with the general reasson of ordinary men.*

*(6) Finally, the end, toward which the foregoing point are but some of the means, is to make effort more effective in achieving the purposes of law.*

<sup>161</sup> Satjipto Rahardjo, Op.Cit, h. 81-84

Penggunaan hukum sebagai rekayasa sosial tidak dapat dilepaskan dari anggapan serta faham, bahwa hukum itu merupakan sarana (instrumen) yang dipakai untuk mencapai tujuan-tujuan yang jelas. Dengan demikian, maka hukum sudah memasuki kawasan politik, karena hukum sudah menjadi sarana implementasi keputusan-keputusan politik. Disinilah keterkaitan antara hukum dengan masalah sosial yang lain.

Penggunaan hukum sebagai sarana rekayasa sosial membawa kita kepada penelitian mengenai hukum kaitan antara pembuatan hukum atau cara-cara yang dilakukan oleh hukum dengan hasil atau akibat yang kemudian muncul. Sebagaimana dikemukakan oleh Adam Padgorecki yang disitir oleh Satjipto Rahardjo<sup>162</sup> bahwa, langkah-langkah melihat hukum sebagai rekayasa sosial antara lain; (1) Mendeskripsikan situasi yang dikehendaki dengan baik; (2) Analisa terhadap penilaian-penilaian mengenai situasi tersebut.

Proses rekayasa sosial dengan menggunakan hukum menggambarkan suatu proses yang bergulir secara terus-menerus. Saidman<sup>163</sup> menggambarkan tentang betapa kompleksnya pekerjaan hukum menggunakan rekayasa sosial, sebab rentang keleluasaan permasalahan meliputi soal-soal politik, birokrasi, perilaku penegak hukum dan perilaku publik yang menjadi sasaran hukum dimana proses tersebut berlangsung, berupa medan kekuatan-kekuatan sosial. Hal tersebut oleh Robert K. Merton<sup>164</sup> dikatakan sebagai fungsi-fungsi manifes dari hukum adalah sebagai *categories of subjektive desposition* (apa yang diinginkan; yang dituju), disamping itu juga fungsi laten adalah *categories of generally unrecognized but objective functional consequences*, yaitu suatu akibat yang sebelumnya tidak dapat diramalkan/diduga, tetapi toh pada akhirnya muncul. Ke dalam kategori fungsi manifes tersebut dimasukkan hal-hal seperti "perkembangan-perkembangan yang unik" dan "pelayanan terhadap masyarakat yang sebetulnya tidak bermaksud demikian".

### 1.5.2 Tipe penelitian

Studi ini tergolong dalam ranah *socio-legal* yang melihat hukum dari perspektif sosiologis. Dengan demikian studi ini memadukan dua bidang, yakni hukum dan masalah sosial. Studi ini merupakan studi hukum, karena secara ontologis substansi yang dikaji dalam studi ini merupakan bagian dari sistim hukum, yakni komponen prosedural hukum (dalam hal ini penyelesaian sengketa

---

<sup>162</sup> Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.* h. 85

<sup>163</sup> Lihat Robert B. Saidman, "Law and Development: A General Model", dalam *Law and Society Review*, Mass: Addison-Wesley, 1972, 311-342.

<sup>164</sup> Lihat Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, London: Collier-Macmillan Ltd. 1964 P.62.

hak atas tanah perkebunan yang merupakan sengketa hukum). Studi ini pun termasuk dalam ranah studi sosiologis, karena fokus studi ini berhubungan dengan perilaku masyarakat yang menuntut hak atas tanah perkebunan di Kabupaten Blitar dan sekaligus ranah politik pertanahan yang berlangsung terus-menerus dalam masa transisional.

Tipe kajian dengan fokus yang demikian itu hanya bisa dipahami dan dijelaskan secara lebih baik dalam tradisi riset kualitatif, karena tradisi riset ini menuntut peneliti untuk terus berusaha membangun interaksi dengan para informan dan respondennya. Oleh karena yang dihadapi adalah manusia yang mempunyai perasaan, keyakinan, pandangan serta sikap tertentu, maka tradisi riset kualitatif yang menuntut keterlibatan peneliti secara total akan sangat membantu diperolehnya data yang benar-benar akurat.<sup>165</sup>

Penelitian ini juga dikatakan penelitian hukum yang punya sifat empiris, oleh Soetandyo Wignyosoebroto dikatakan, bahwa penelitian hukum empiris atau *socio legal* yang dikategorikan sebagai penelitian yang *non-doktrinal* sebagai dasar kajian metodenya.<sup>166</sup>

Penelitian ini dilakukan *pertama* untuk mendeskripsikan tentang aturan-aturan dasar yang dipakai sebagai pijakan lebih jauh untuk mengkaji sengketa hak atas tanah perkebunan tersebut, sekaligus merupakan dasar penelitian untuk mengungkap lebih dalam lagi tentang terjadinya sengketa hak atas tanah perkebunan di Kabupaten Blitar.

*Kedua*, hal-hal yang berkaitan dengan kajian-kajian empiris dari persoalan-persoalan yang melatarbelakangi sengketa perkebunan beserta penyelesaiannya oleh mediator DPRD dalam hubungannya dengan masalah sosial, ekonomi, dan politik yang merupakan faktor-faktor munculnya sengketa dalam wilayah perkebunan tersebut.

Dalam kajian tersebut di atas, hukum positif tetap sebagai dasar berpijak untuk mengungkap hal-hal yang berkaitan dengan sengketa perkebunan, sehingga hukum positif "*in abstracto*" (yang berhubungan dengan tanah perkebunan) dapat memberikan kemungkinan rakyat menuntut haknya yang pernah dimiliki dengan bukti yang ada. Untuk itu dimungkinkan dapat didistribusikan tanah-tanah sengketa perkebunan tersebut kepada rakyat oleh negara, baik persetujuan pemerintah pusat maupun daerah yang

---

<sup>165</sup> Lihat Koentjaraningrat, "Pendahuluan: Memperkenalkan Aspek Manusia dalam Penelitian Masyarakat", dalam Koentjaraningrat & Donal K Emmerson (ed), *Aspek Manusia Dalam Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia & Gramedia, 1985, h. vii-ix

<sup>166</sup> Soetandyo Wignyosoebroto, *Op.Cit.*



**terkait dengan otonomi daerah, sehingga tuntutan masyarakat “*Law in action*” berlandaskan pada ketentuan hukum yang ada.**

Bertolak dari pemikirann tersebut maka penelitian “*Penyelesaian sengketa hak atas tanah perkebunan dengan cara non litigasi*” (Studi litigasi dalam situasi transisional), mengambil tipe penelitian hukum untuk menemukan hukum dalam kaitannya dengan perkembangan sosial (*Law In action*), yang penerapannya tidak dilakukan oleh lembaga peradilan akan tetapi dilakukan berdasarkan musyawarah yang melibatkan beberapa pihak. Dalam kajian hukum yang demikian dapat dikatakan sebagai penelitian hukum secara sosiologis (*socio legal reasearch*). Menurut Soetandyo Wignyosoebroto dalam penjelasan tentang lima konsep hukum, hal ini termasuk dalam kategori *hukum merupakan manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial sebagaimana tampak dalam interaksi antar mereka*, sehingga metode penelitian adalah dalam jenis penelitian sosiologi hukum dengan kajian hukum *non-doctrinal* dengan pendekatan interaksional / mikro menggunakan analisis-analisis kualitatif.<sup>167</sup>

**Dengan tipe penelitian tersebut hukum tidak hanya dipandang semata-mata sebagai sistem yang otonom, akan tetapi merupakan bagian dari sistem yang lebih luas dan dapat**

---

<sup>167</sup> Lihat Soetandyo Wignyosoebroto, 1992, Konsep Hukum, Tipe Kajian, dan Metode Penelitiannya, (*Sebuah makalah disampaikan dalam seminar metodologi penelitian hukum di Undar Jombang tahun 1992*) Tanpa penerbit, Dalam kajian penelitian tersebut masuk dalam tipe kajian sosiologi hukum yang mengkaji “*law as it is in human action*”

menerima pengaruh dari luar (sistim lain), sehingga hukum dipandang sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional - dan mungkin juga disfungsional - dalam sistem kehidupan masyarakat, baik dalam proses-proses pemulihan ketertiban dan penyelesaian sengketa maupun dalam proses-proses pengarahan dan pembentukan pola-pola perilaku yang baru.<sup>168</sup>

Dari perumusan masalah yang ada, maka ada dua hal yang akan diungkap dalam penelitian disertasi ini yaitu : *Pertama*, penelitian ini tetap berpijak pada norma-norma hukum yang ada (norma hukum positif ) sebagai dasar untuk mengetahui aturan-aturan hukum apa saja yang menjadi dasar penerapan penyelesaian sengketa antara pihak perkebunan dengan masyarakat.<sup>169</sup> hal ini dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan-bahan hukum (bahan hukum primer) dari kepustakaan, bahan tersebut menjadi bagian yang harus dikaji untuk mengetahui peraturan-peraturan yang berhubungan dengan persoalan perkebunan.

Bahan-bahan peraturan tersebut dikaji untuk meneliti tentang sejarah peraturan perkebunan dari zaman Belanda hingga sekarang, baik mengenai persoalan-persoalan yang menjadi dasar pembentukan perundang-undangan tentang perkebunan, maupun prosedur pembentukannya. Bahan ini merupakan bahan hukum primer.<sup>170</sup>

Peraturan yang ada mengungkapkan tentang bagaimana aturan-aturan digunakan untuk menyelesaikan sengketa perkebunan, sedangkan studi pustaka yang lainnya dipakai untuk

---

<sup>168</sup> *Ibid.*

<sup>169</sup> Dalam penelitian hukum normatif (*Socio legal research*) adalah penelitian hukum yang mendasarkan pada studi pustaka yang disejajarkan dengan istilah *legal research*, dikemukakan pula oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta 1985) h.27. Dalam tipe penelitian hukum banyak pandangan yang berbeda diantaranya dikemukakan Soetandyo Wignyosoebroto menyebutkan dengan istilah penelitian doktrinal dan non doktrinal, Penelitian hukum normatif termasuk kategori penelitian hukum doktrinal yang mengkaji hukum dari sisi *positive norm* yakni keseluruhan norma hukum sebagaimana nyatanya secara formal dan tegas (alias positif) telah dinyatakan sebagai hukum yang berlaku. Hukum dalam proses positivisasi ini hukum yang lebih mengandalkan formalitas dari pada substansi moral yang dikandungnya sebagai dasar legitimasi berlakunya, lihat pada Soetandyo Wignyosoebroto, *Kajian hukum Doktrinal dan Non Doktrinal dari Lima Konsep Hukum dan Lima Metoda Kajiannya*, Kumpulan Sari perkuliahan, Tanpa penerbit, 1999.

<sup>170</sup> Achmad Sodiki *Op.Cit.*, h. 61

mengkaji secara mendalam tentang penafsiran yang ada di dalam peraturan tersebut dengan dasar-dasar ilmu hukum yang digunakan. Bahan-bahan tersebut merupakan bahan hukum sekunder.<sup>171</sup>

Namun demikian penelitian ini bersifat empiris (*socio legal research*), sebab memberikan gambaran secara utuh tentang kejadian yang ada di lapangan dengan memberikan penjelasan antara lain:

1. Perundang-undangan yang menjadi dasar munculnya sengketa hak atas tanah perkebunan dalam perkembangannya serta bentuk dan isinya.
2. Kebijakan-kebijakan yang diambil berdasarkan aturan yang ada mengenai penyelesaian sengketa tanah perkebunan tersebut.
3. Kondisi sengketa di lapangan beserta penyelesaiannya.

#### I.5.3 Jenis data dan bahan hukum

Jenis data dalam penelitian ini ada dua yaitu, pertama data dokumen atau studi kepustakaan. Data ini diambil dari buku-buku kepustakaan, dokumen resmi milik pemerintah atau swasta yang berada pada instansi maupun lembaga yang berhubungan dengan perkebunan. Data ini berupa buku-buku atau dokumen-dokumen resmi yang menjadi rujukan dalam penulisan disertasi ini.

Kedua, data lapangan, yaitu data yang berada di masyarakat perkebunan dengan mengamati serta meninjau lapangan secara langsung, melakukan wawancara atau melihat langsung kondisi perkebunan tempat penelitian dilakukan. Data lapangan merupakan data yang masih mentah karena berupa catatan-catatan, yaitu catatan fakta yang ada di lapangan serta hasil wawancara yang kemudian diolah menjadi rujukan dalam penulisan disertasi ini. Fakta lapangan adalah data yang masih mentah sehingga data tersebut perlu penyaringan dalam menindak lanjuti apakah data tersebut bisa dimasukkan dalam penulisan atau tidak. Sebab fakta lapangan masih perlu adanya penyaringan agar bisa menjadi data yang bisa dimasukkan menjadi bagian dari penulisan disertasi ini.

---

<sup>171</sup> *Ibid.*

Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan dan penelitian disertasi ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan *hukum primer* yang terdiri dari peraturan-peraturan yang berhubungan dengan penulisan disertasi ini, sehingga peraturan-peraturan tersebut merupakan pijakan dalam menganalisis penulisan disertasi ini.

Sedangkan bahan hukum *sekunder* terdiri dari bahan-bahan yang didapatkan dari buku-buku bacaan. Bahan *hukum sekunder* merupakan bahan penunjang yang terdiri dari teori-teori yang digunakan sebagai bahan untuk menganalisa perundang-undangan. Teori-teori dalam buku tersebut terdiri dari pandangan-pandangan para ahli yang kemudian dikompilasi untuk menjadi rujukan dalam menganalisis sebuah permasalahan yang berkaitan dengan sengketa hak atas tanah perkebunan.

#### 1.5.4 Metode pengumpulan dan analisa data

**Penulisan disertasi ini dengan mengambil data lapangan dan data tertulis. Data lapangan diperoleh dengan cara wawancara tokoh-tokoh gerakan perkebunan diantaranya LSM pendamping dan para petani wilayah perkebunan yang sedang bersengketa dengan pihak perkebunan, pihak perkebunan (baik perkebunan milik pemerintah maupun swasta) serta beberapa anggota DPRD. Wawancara ini dilakukan pada tokoh-tokoh yang mengetahui gerakan sengketa tanah perkebunan di Kabupaten Blitar. Selain mewawancarai tokoh informal juga tidak mengesampingkan unsur birokrasi pemerintah yang membidangi pertanahan di Kab. Blitar yakni pegawai Badan Pertanahan Kab. Blitar yang mengetahui tentang permasalahan sengketa tanah perkebunan tersebut.**

**Sedangkan data tertulis terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer yaitu peraturan-peraturan yang berhubungan dengan pertanahan. Bahan hukum sekunder terdiri dari penelitian kepustakaan (data dokumenter). Data kepustakaan diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berhubungan dengan masalah pertanahan dan perkebunan yang menjadi obyek penelitian dan penulisan, demikian pula koleksi buku yang ada di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Blitar juga merupakan dokumen penting perjalanan sejarah tanah perkebunan di Kabupaten Blitar, sehingga dapat dipakai sebagai pelengkap data kepustakaan.**

**Untuk melengkapi data yang ada pada data dokumenter, dalam observasi lapangan maka ditentukan masyarakat yang menjadi informan, sehingga dari mereka yang terlibat sengketa, yang**

semula tidak pasti, akan mengalami perkembangan sesuai dengan data yang ada di lapangan.

Informan dipilih dengan cara Snowball (*snowball sampling*) yakni membiarkan peneliti “dilempar” dari satu responden ke responden yang lain oleh responden itu sendiri yang dianggap penting dan terkait dengan penelitian tersebut.<sup>172</sup> Hal ini dilakukan dengan tujuan agar bisa mengungkap penelitian dalam suatu kejadian dalam proses. Sedangkan yang terlibat dalam proses, apalagi dalam waktu yang lama, tidak dapat dipetakan secara sama dari waktu ke waktu.<sup>173</sup>

Dari informan itu kemudian ditemukan problematika yang nantinya akan dibahas secara lebih detail dan mendalam, sehingga fokus studi akan semakin *komprehensif* dan mendalam, informan tersebut adalah:

Pertama, setiap warga masyarakat yang terlibat sengketa hak atas tanah perkebunan semuanya dianggap sebagai populasi. Mereka terdiri dari warga masyarakat yang telah membentuk paguyuban petani Blitar. Mereka menuntut kembalinya hak garapan atas tanah yang pernah di rampas pada masa Orde Baru. Pemilihan ini berdasarkan pengetahuan mereka tentang sengketa perkebunan tersebut dan mereka yang terlibat langsung dalam sengketa.

Kedua, Terdiri dari pihak perkebunan baik yang dikelola swasta maupun yang dikelola oleh pemerintah yang memiliki hak atas tanah perkebunan yang sedang menjadi sengketa.

Ketiga, Pejabat pemerintah yang terkait yakni, perangkat desa, pejabat kecamatan setempat, Kabupaten dan Propinsi, pejabat BPN, bagian *land reform* di tingkat Kabupaten, Propinsi dan Pusat (Jakarta), serta DPRD Kabupaten Blitar yang terlibat langsung dalam penyelesaian sengketa tanah perkebunan, khususnya komisi A bidang hukum dan pemerintahan.

Sebagaimana penelitian kualitatif pada umumnya, maka dalam penelitian ini persoalan sampel (keterwakilan) tidak menjadi faktor yang paling dominan, karena yang dituju bukan menggambarkan karakter populasi tersebut, akan tetapi kedalaman pengkajian (*deep interview*) dan keluasan informasi yang didapat. Oleh karena itu persoalan jumlah dan randomisasi dalam pengambilan sampel tidak begitu urgen seperti halnya penelitian kuantitatif.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> Lihat Earl Babbie, *The Practice of Social Research* (third edition), Belmont, Wadsworth. 1983. H.251-252 dalam pandangan Babbie, jenis sample dibagi menjadi tiga yaitu *quota sample*, *snowball sample* dan *deviant cases*.

<sup>173</sup> *Ibid.*, h.268-269

<sup>174</sup> Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasinya*, IKIP Malang, 1990, h.38

Analisis dan interpretasi berlangsung bersamaan dengan proses pengambilan data di lapangan. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk mengikuti perkembangan masalah yang sedang diteliti, karena sengketa perkebunan di Kabupaten Blitar mengalami perkembangan yang sangat pesat dari waktu ke waktu, sedangkan perkembangan sampai penelitian ini dilakukan hanya sebagian yang sudah terselesaikan. Dengan kata lain dilakukan eksplorasi terfokus,<sup>175</sup> antara lain yang berkenaan dengan faktor-faktor yang menjadi penyebab timbulnya sengketa tanah perkebunan di Kabupaten Blitar. Tentu dalam hal ini akan melibatkan berbagai pihak yang terlibat sengketa, baik yang pro maupun yang kontra, sehingga posisi netral bisa diambil oleh peneliti.

Dalam menganalisis hasil penelitian diperlukan dukungan data, baik data kepustakaan, data lapangan maupun data yang lain, sehingga data tersebut dapat dianalisis bersamaan dengan data temuan di lapangan yang mengalami perkembangan. Interpretasi dilakukan setelah mendapatkan data yang *valid* di lapangan kemudian dilakukan *verifikasi* dengan data dokumenter dan data kepustakaan. Hal ini dilakukan agar interpretasi yang dilakukan terhadap data tersebut memperoleh hasil optimal. Terakhir dilakukan interpretasi terhadap hasil data yang sudah di analisis.

#### 1.5.5 Fokus kajian

Sengketa hak atas tanah perkebunan adalah sengketa hak yang timbul dari perjalanan masa transisi yang terus menerus mengenai persoalan politik pertanahan, yakni dari mulai zaman Belanda hingga masa reformasi berlangsung. Pergantian rezim dari waktu ke waktu dengan kebijakan pertanahan yang berubah-ubah menimbulkan ketidakpastian hukum di bidang pertanahan, sebab persoalan politik transisional berdampak pula terhadap persoalan hukum (khususnya hukum pertanahan).

Timbulnya sengketa hak atas tanah perkebunan yang tidak bisa terselesaikan dengan baik, bahkan ada kecenderungan terjadi peningkatan hingga saat penelitian ini berlangsung, disebabkan masa transisional persoalan pertanahan yang tidak pernah berakhir dari waktu ke waktu. Dengan demikian penyelesaian melalui cara litigasi menjadi tidak efektif. Untuk itu pada obyek penelitian ditemukan penyelesaian dengan cara non litigasi. Penyelesaian sengketa dengan cara non litigasi jauh lebih efektif dan efisien karena menggunakan *win-win solution* dalam penyelesaiannya.

Penyelesaian sengketa dengan cara litigasi tidak banyak dilakukan karena ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan, masyarakat merasa tidak punya bukti formal yang kuat

---

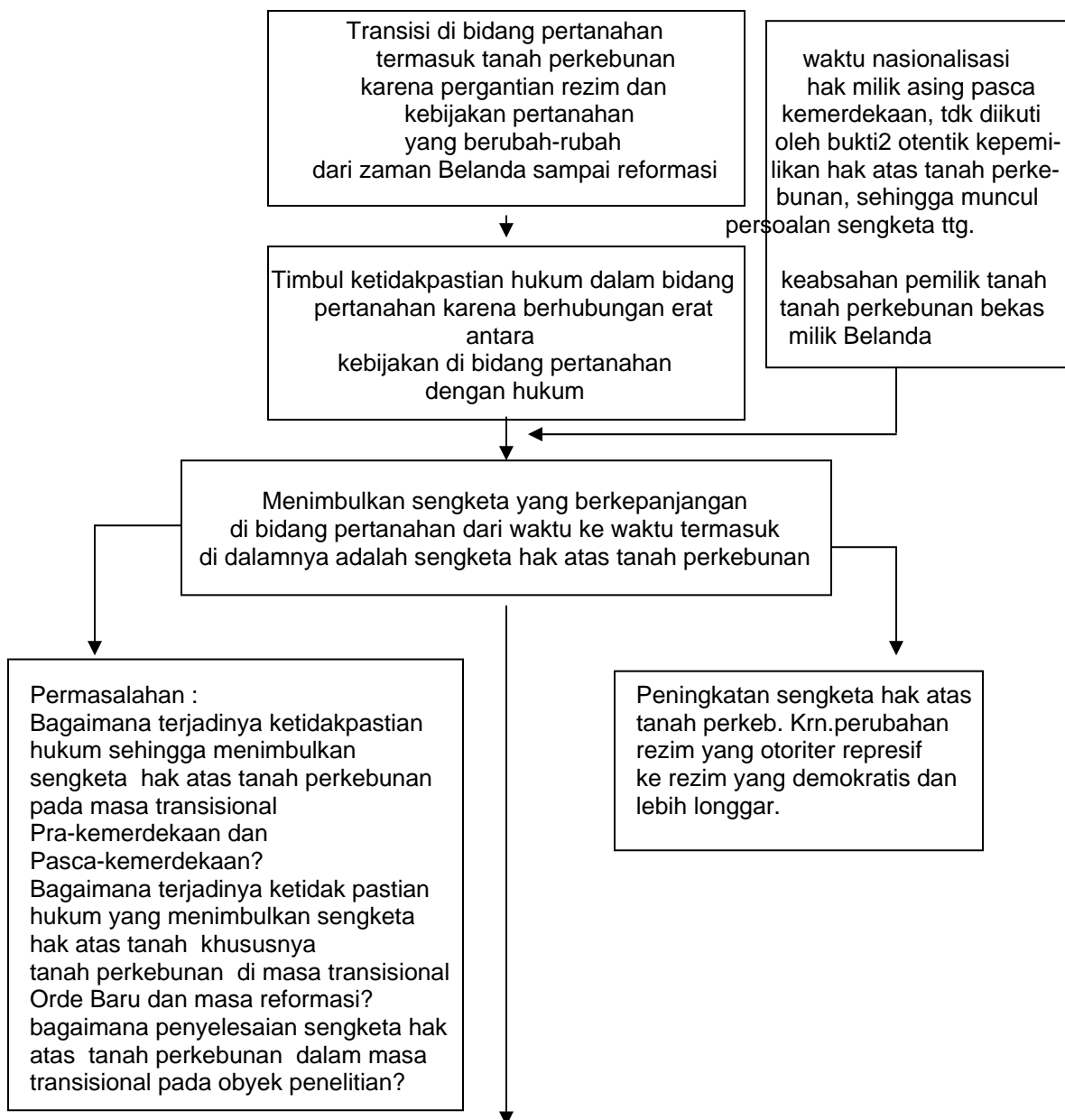
<sup>175</sup> Achmad Sodiki, *Op.Cit.*, h 68.

ketika pembuktian yang diinginkan lembaga pengadilan, biaya yang dibutuhkan dalam berperkara adalah besar menurut ukuran masyarakat yang bersengketa dan ada kecenderungan warga masyarakat seringkali dikalahkan kerana tidak adanya bukti formal yang dimiliki.

Timbulnya sengketa hak atas tanah perkebunan yang mengalami peningkatan dapat dipetakan menjadi *empat* proses yakni, proses permulaan yang timbul sebagai akibat reformasi yang bergulir mengiringi perubahan diberbagai bidang kehidupan di Indonesia, kebebasan mengemukakan pendapat adalah bagian dari kehidupan, termasuk kehidupan masyarakat di sekitar wilayah perkebunan yang kemudian berani menyuarakan aspirasinya. Proses *kedua* menyangkut pembentukan jaringan petani perkebunan yang banyak dimotori oleh para mahasiswa dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Hal itulah yang memunculkan problematika tuntutan hampir di semua perkebunan wilayah Kabupaten Blitar karena keberanian yang timbul akibat dari banyaknya pendamping di masyarakat wilayah perkebunan. *Proses ketiga*, proses penyelesaian sengketa perkebunan dengan melibatkan berbagai komponen, sebab penyelesaian tersebut harus menyeluruh dan tidak bisa parsial. *Proses keempat*, proses setelah penyelesaian sengketa di masing masing perkebunan yang sudah di *redistribusikan* kepada rakyat. Dengan demikian keempat proses tersebut saling terkait dan berurutan kejadiannya, sehingga dari satu proses ke proses yang lain tidak bisa dipisahkan.

Mengenai gambaran utuh secara umum timbulnya sengketa sampai pada penyelesaian melalui cara non litigasi dapat digambarkan sebagaimana terlihat dalam bagan di bawah ini:

### Bagan V





Penyelesaian sengketa melalui cara litigasi menjadi tidak efektif karena masa transisional yang belum berakhir sampai saat sekarang, disamping itu juga rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan



Karena ketidakpastian hukum akibat masa transisional yang terus-menerus tersebut, maka ditemukan penyelesaian yang efektif dan efisien yaitu pada obyek penelitian dengan cara non litigasi

#### 1.6. Sistematika

**Penulisan disertasi ini mulai dari bab I yang berisi tentang Pendahuluan pada intinya mengemukakan berbagai alasan dan latarbelakang munculnya penulisan disertasi ini, dalam bagian ini juga dikemukakan rumusan masalah kemudian akan dijawab pada bab-bab berikutnya serta kegunaan penulisan dan penelitian, baik bagi kalangan umum maupun akademisi. Dalam bab I ini juga mengemukakan kajian pustaka yang merupakan landasan berpijak dalam penulisan dan penelitian ini yang intinya berisi tentang sengketa dan penyelesaiannya dari aspek teoritik, juga membahas tentang perkembangan sejarah konsep hak atas tanah perkebunan dalam masa transisi serta dikemukakan juga konsep munculnya sengketa hak atas tanah yang terjadi pada obyek penelitian. Dalam penyelesaiannya sengketa tersebut dipaparkan pada bab ini melalalui cara non litigasi. Dalam metode juga dikemukakan tentang pendekatan yang digunakan, tipe penelitian, jenis data, dan cara pengumpulan serta motode analisis.**

Dalam bab II pembahasan ditekankan pada masalah ketidakpastian hukum akibat dari masa transisi pemerintahan yang terus menerus dan kebijakan dari waktu ke waktu sehingga berdampak pada ketidakpastian hukum, yang kemudian masuk pada masa transisi yang berkepanjangan mulai pra kemerdekaan hingga masa pasca kemerdekaan dan kebijakan pemerintah Orde Baru muncul khususnya masalah tanah perkebunan di Indonesia. Kebijakan pemerintah berkaitan dengan masalah politik di masa pemerintahan Belanda hingga awal Orde Baru dibahas dalam bab II dan persoalan hukum pertanahan pada masa tersebut juga dibahas dalam bab II ini yang intinya menekankan masalah yang berkaitan dengan transisi pemerintahan yang berdampak pada ketidakpastian hukum.

Sedangkan dalam bab III masuk pada pembahasan sengketa tanah perkebunan yang terjadi pada masa Orde Baru akibat kebijakan pemerintah Orde Baru dan awal Reformasi dengan perubahan mendasar dari “represif dan sentralistik” dengan menerapkan stabilitas nasional pada faktor utamanya, sehingga saluran-saluran yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat pada umumnya tersumbat, (semua *stake holder* tidak berperan secara aktif termasuk di dalamnya adalah LSM yang banyak dibentuk oleh pemerintah sebagai upaya mendukung kebijakan) karena terjadi pendekatan represif dengan menempatkan aparat keamanan sebagai aktor utama menuju pada desentralisasi yang longgar dan lebih terbuka serta pembebasan berekspresi untuk mengemukakan pendapat dan menyampaikan aspirasi masyarakat.

Bab ke IV adalah membahas masa pasca Reformasi, karena lebih longgarnya rezim pada masa transisi pemerintahan dan munculnya kebijakan politik baru, maka memunculkan ketidakstabilan politik dan kebijakan maka oleh DPR/DPRD dimaknai sebagai upaya turut serta dalam proses penyelesaian sengketa tanah perkebunan melalui mediasi, konsiliasi, negosiasi. Hal tersebut juga dipicu maraknya kebijakan pemerintah tentang otonomi daerah dengan munculnya UU 22 tahun 1999 dan disempurnakan UU no 32 tahun 2004. Penyelesaian tanah tersebut ada sebagian yang berhasil dan juga ada yang tidak, hal ini harus dilihat secara cermat tentang berbagai karakteristik kasus yang terjadi di tempat penelitian, karena setiap kasus yang berbeda bentuk penyelesaiannya juga mengalami perbedaan. Dalam masa Reformasi tersebut *stake holder* mulai aktif, sehingga masyarakat, LSM, Pemerintah dan perguruan tinggi berperan aktif dalam persoalan agraria (termasuk terjadinya sengketa masalah perkebunan) dalam bab ini disajikan hasil penelitian tentang karakter sengketa kasus tanah perkebunan dan penyelesaiannya di obyek penelitian.

Terakhir pembahasan penutup bab V, bab ini berisi simpulan yang menjawab ketiga permasalahan yaitu: pertama, bagaimana terjadi ketidak pastian hukum sehingga menimbulkan sengketa pada masa transisional pra-kemerdekaan dan pasca-kemerdekaan? Kedua, bagaimana terjadi ketidakpastian hukum yang menimbulkan

sengketa hak atas tanah perkebunan di masa Orde Baru dan masa Reformasi? Terakhir, bagaimana penyelesaian sengketa hak atas tanah perkebunan tersebut dalam masa transisional pada obyek penelitian? Disamping itu dalam bab penutup ini juga dikemukakan tentang implikasi bersifat akademik/teoritik dan implikasi praktis serta rekomendasi-rekomendasi.

## **BAB II**

### **SITUASI TRANSISIONAL KETIDAKPASTIAN HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA HAK ATAS TANAH PERKEBUNAN MASA PRA KEMERDEKAN DAN PASCA KEMERDEKAAN**

#### **2.1 Pada Masa Pra Kemerdekaan**

Dalam masa pra kemerdekaan ini politik agraria yang dikembangkan adalah politik agraria kolonial, yang menempatkan tanah jajahan menjadi sumber kekayaan negara induk. Tersedianya tanah dan tenaga murah yang melimpah di tanah jajahan, memungkinkan untuk melakukan eksploitasi produksi pertanian yang menguntungkan. Ciri pokok politik kolonial ini adalah dominasi, represi, diskriminasi dan dependensi.<sup>176</sup>

Dalam masa kolonial ini dapat dikatakan masa kebijakan masalah pertanahan yang penuh ketidakadilan. Tanah-tanah rakyat dirampas secara paksa dan rakyat dijadikan buruh tani untuk menanam tanaman yang diperintahkan penjajah yakni tanaman rempah-rempah. Masa

---

<sup>176</sup> Lihat Aminudin Kasdi, *Kaum Merah Menjarah*, Jendela, Yogyakarta, 2001, h.3

kolonial inilah mulai timbul gejolak perlawanan yang dilakukan oleh rakyat Indonesia.

Masa kolonial diawali dengan Gubernur General Mr.Herman Williem Dandels pada tahun 1808-1811 yang terkenal dengan zaman politik pertanahan yang dijalankan dengan cara menjual tanah kepada orang-orang yang mempunyai modal besar untuk kepentingan tanaman perkebunan kepada Cina, Arab dan Belanda. Tanah-tanah dijual ini disebut dengan *tanah partikelir*. Pada masa ini memunculkan tuan-tuan tanah yang baru dan menindas rakyat.

Peraturan mengenai pertanahan yang dikeluarkan Dandels antara lain penghapusan tanah-tanah milik raja dan wajib kerja bagi pemegang tanah, pajak dalam bentuk mengambil seperlima bagian dari hasil bumi rakyat, dan kewajiban kerja rodi dalam pembuatan jalan.<sup>177</sup>

Masa kolonial berikutnya adalah saat Raffles (1811-1816) memperkenalkan teorinya yang ditemukan pada waktu itu, yakni *teori domein*, masalah keagrariaan memperoleh perhatian yang sebenarnya. Pada masa Raffles inilah yang dapat dianggap sebagai tonggak sejarah yang pertama dalam soal keagrariaan di Indonesia. Sebab dengan politik pemerintahan yang berpegang pada prinsip *domein* akhirnya negara menguasai tanah tanpa batas demi kepentingan umum.

---

<sup>177</sup> Lihat Al Araf dan Awan Puryadi, *Perebutan Tanah*, Lappera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2002, h. 56

Tujuan Raffles dengan teori domeinnya itu sederhana saja, yaitu ingin menerapkan sistem penarikan pajak bumi seperti apa yang dipergunakan oleh Inggris di India.<sup>178</sup> Di India, pemerintah kolonial Inggris menarik pajak bumi melalui sistem pengelolaan agraria yang sebenarnya merupakan warisan dari sistem pemerintah kekaisaran Alughul atau Monggol pada tahun 1526-1707<sup>179</sup>

Pada masa kekaisaran Monggol itu, negara dianggap sebagai *super-land lord*. Pajak bumi ditarik melalui dua jalur utama (melalui *Jagirdar*) yaitu para bangsawan taklukan yang karena komitmen politiknya dengan kaisar, menyebabkan mereka wajib menyerahkan sejumlah upeti kepada negara. Jalur kedua adalah melalui petani biasa yang ditunjuk sebagai penarik pajak dalam suatu wilayah pertanian tertentu. Sebagai imbalannya, tanah pertanian dalam wilayah penarikan pajak yang menjadi tanggung jawabnya itu, dikuasakan kepadanya. Dalam proses selanjutnya, lama-lama para penarik pajak ini lalu menganggap dirinya sebagai pemilik wilayah itu, dan menjadi tuan tanah. Karenanya disebut *zamindar* (*zamin* adalah tanah; *dar* adalah orang).<sup>180</sup>

---

<sup>178</sup> Lihat Gunawan Wiradi, "Tonggak-tonggak Perjalanan Kebijakan Agraria di Indonesia", (*dalam Prinsip-Prinsip Reforma Agraria, Jalan Kehidupan dan Kemakmuran Rakyat*), Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, h. 10

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> *Ibid.*

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 diketahui oleh *Mackenzie (komisi mackenzie)* dengan tugas melakukan penyelidikan statistik mengenai keadaan agraria. Berdasar atas hasil penyelidikan inilah Raffles menarik kesimpulan bahwa, semua tanah adalah milik raja atau pemerintah. Inilah yang dikenal sebagai *teori domein* dari Raffles. Dengan pegangan 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 tanah garapannya.

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 paksa, dengan tujuan untuk menolong negeri Belanda yang keuangannya dalam keadaan buruk. Dasar yang digunakan adalah teori Raffles, 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 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, seperlima harus ditanami; 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.<sup>181</sup>

Karena ingin turut menikmati *bonanza* 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 itu hanya dipegang oleh raja dan menteri tanah jajahan. Terjadilah pergolakan antara mereka dengan golongan konservatif pendukung *cultuurstelsel*. Kemenangan pertama, dipetik oleh golongan liberal ketika pada tahun 1848 akhirnya Undang-undang Dasar Belanda, diubah yaitu dengan adanya ketentuan di dalamnya yang menyebutkan bahwa pemerintahan di tanah jajahan harus diatur 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 menyebutkan bahwa Gubernur Jenderal boleh menyediakan tanah dengan ketentuan-ketentuan yang akan ditetapkan dengan ordonansi.

Tujuan utama gerakan kaum liberal di bidang agraria itu ialah:

---

<sup>181</sup> *Ibid.* h.11

(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 keluar.

(2) Agar dengan azas *domein* itu, pemerintah memberikan kesempatan kepada pengusaha swasta untuk dapat menyewa tanah jangka panjang dan murah (yaitu: *hak erfpacht*). Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pada tahun 1865 Menteri Jajahan Frans van de Putte, seorang liberal, mengajukan Rencana Undang-undang (RUU). Isi RUU ini 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 kemudian menteri Van De Putte jatuh. Demikianlah, sampai saat itu tujuan golongan swasta Belanda untuk menanam modal di bidang pertanian di Indonesia, belum tercapai.

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 pada tahun 1867/1866, pemerintah jajahan lalu mengadakan suatu penelitian tentang hak-hak penduduk Jawa atas tanah yang dilakukan di 808 desa 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*).<sup>182</sup>

Namun ternyata, pemerintah Belanda tidak sabar menunggu hasil penelitian tersebut. Pada tahun 1870, enam tahun sebelum jilid pertama dari laporan tersebut itu terbit, menteri jajahan De Waal mengajukan RUU yang akhirnya diterima oleh parlemen. Isinya terdiri dari 5 ayat. Kelima ayat ini kemudian ditambahkan 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 lagi 99 tahun seperti RUU Van de Putte yang telah ditolak itu. Pasal 62 RR dengan delapan ayat ini kemudian dijadikan pasal 51 dari Indische Staatsregeling (IS). Inilah yang disebut *Agrarische Wet* 1870, yang diundangkan dalam Lembaran Negara (Staatsblad no. 55, 1870. Ketentuan-ketentuan di dalamnya, pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu keputusan penting ialah apa yang dikenal dengan *Agrarisch Besluit* yang diundangkan dalam Staatblad 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

---

<sup>182</sup> Lihat Singgih Praptodihardjo, *Sendi-sendi Hukum Tanah di Indonesia*, Yayasan Pembangunan, Jakarta, 1972, H. 25.

bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (*eigendom*), adalah *domein negara* (*domein negara* artinya milik mutlaknya negara).

Tahun 1870 merupakan tonggak yang sangat penting dalam sejarah agraria Indonesia. Karena sejak itu, Undang-undang Agraria 1870 dikeluarkan bertujuan untuk memberikan kesempatan luas bagi modal swasta asing. Hal tersebut memang berhasil gemilang. Tujuan lainnya, yaitu melindungi dan memperkuat hak atas 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 kelalaian para Sultan pada waktu pertama kali memberikan hak konsesi, mereka tidak berusaha menjamin persediaan tanah untuk rakyatnya, tetapi memberikan dengan begitu saja tanah-tanah yang luasnya tidak terbatas"<sup>183</sup>

Azas *domein* ini jelas-jelas tidak mengakui adanya keberadaan hak ulayat dan juga hak kepemilikan masyarakat Indonesia atas tanahnya. Karena masyarakat Indonesia pada waktu itu dalam kepemilikan tanah tidak ada bukti tertulis, sehingga ini menjadi dalih bagi pihak kolonial dalam mengambil tanah-tanah rakyat yang tidak bisa dibuktikan kepemilikannya, sehingga kebijakan ini sangat merugikan masyarakat Indonesia. Undang-undang ini pada hakekatnya melindungi kepentingan

---

<sup>183</sup> *Ibid.*

kolonial yakni kepentingan perkebunan swasta yang membudidayakan tanaman keras dengan laba besar untuk pasar Internasional.

Dari gambaran sebagaimana di atas maka zaman kolonial Belanda sebagaimana disebutkan pada pasal 131 IS (*Indische Staatregeling*) yakni adanya sistem hukum yang pluralistik karena diberlakukannya hukum adat, hukum perdata materiil dan formil. Ayat (1) dari pasal 131 IS menetapkan suatu azas bahwa hukum pidana dan hukum perdata materiil dan formil akan di tulis dan ditetapkan dalam ordonansi-ordonansi , yaitu suatu Undang-undang yang di tetapkan Gubernur Jendral dengan persetujuan *Volksraad*.

Dalam ketentuan ayat (1) sub a ditentukan bahwa hukum perdata materiil bagi orang Eropa berlaku *azas konkordasi*, artinya orang Eropa, pada azasnya hukum perdata yang berlaku di Negeri Belanda akan dipakai sebagai pedoman dengan kemungkinan penyimpangan-penyimpangan. Sedangkan ayat (2) sub b pasal tersebut ditetapkan pedoman bahwa untuk membentuk ordonansi hukum perdata materiil bagi orang Indonesia dan Timur Asing, azas hukum adat mereka akan dihormati dengan kemungkinan penyimpangan-penyimpangan dalam hal, kebutuhan kemasyarakatan mereka menghendaki, maka mereka akan takluk pada perundang-undangan yang berlaku bagi orang Eropa. Kebutuhan kemasyarakatan mereka menghendaki atau berdasarkan kepentingan umum, karena itu pembentuk ordonansi dapat mengadakan hukum yang berlaku bagi orang Indonesia dan Timur Asing atau bagian

dari golongan-golongan yang bukan hukum adat dan bukan hukum Eropa, melainkan hukum yang diciptakan oleh pembentuk undang-undang sendiri.<sup>184</sup>

Pada waktu itu di Hindia Belanda berlaku bersama-sama antara hukum Adat dan hukum Barat. Selain pasal 131 IS tersebut, sesungguhnya masih ada dua pasal IS yang lain, yang merupakan peluang berlakunya hukum adat, misalnya pasal 21 (2) IS, dalam pasal ini disebutkan bahwa wilayah kerajaan diberi hak Swapraja "*Algemene Verordeningen*" (aturan perundangan umum) hanya dapat berlaku bertentangan dengan hukum yang berlaku di daerah yang bersangkutan.

Selain pasal tersebut diatas terdapat dalam pasal 130 IS yang menegaskan bahwa terdapat daerah-daerah dimana bangsa Indonesia diberi kebebasan untuk menganut hukumnya sendiri.

Hukum agraria yang berlaku sebelum adanya UUPA pada 24 September 1960 bersumber pada hukum adat (hukum agraria adat) dan kitab undang-undang hukum perdata Indonesia (hukum agraria Barat). Berlakunya hukum agraria adat bersama-sama dengan hukum agraria Barat menyebabkan dualisme berlakunya hukum pertanahan di Indonesia. Dengan demikian tanah-tanah yang tunduk pada hukum agraria adat, antara lain tanah-tanah ulayat,<sup>185</sup> tanah-tanah milik yayasan, tanah usaha,

---

<sup>184</sup> Lihat Kartini Sudjendro, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik*, Kanisius, Yogyakarta 2001, h. 48.

tanah gogolan, sedangkan tanah yang tunduk pada hukum agraria barat, antara lain tanah *eigendom*, tanah *erfpacht*, tanah *opstal*. Dengan dua macam aturan tanah tersebut maka diperlukan adanya penjelasan yang mendalam tentang hukum perdata. Disamping hal tersebut masih ada penyelesaian tentang persoalan hubungan hukum antar golongan, yang kemudian dibuatlah hubungan hukum agraria antar golongan yang memberikan penyelesaian hubungan hukum antar golongan. Selain ketiga peraturan tersebut masih ada pula hukum agraria administrasi yang berisi tentang aturan-aturan yang menjadi landasan bagi pemerintah dalam menyelenggarakan politik agraria yang memberi wewenang khusus untuk turut serta campur tangan dalam soal-soal agraria. Terjadinya dualisme hukum agraria yakni Adat dan Barat di Indonesia, maka di dalam praktek terjadi perbedaan aturan tentang peralihan hak atas tanah tersebut, mana yang tunduk pada hukum adat dan mana yang tunduk pada hukum barat.

### 2.2.1 Yang Tunduk Pada Hukum Adat

Dalam pemindahan dan peralihan hak atas tanah dalam hukum adat masih menggunakan cara tradisional yang tidak bersifat formal, sehingga faktor kepercayaan antar masyarakat menjadi hal yang dominan dalam menyelesaikan masalah peralihan hak atas tanah, bahkan seringkali peralihan dilakukan dengan cara lisan dan tidak ada bukti

---

<sup>185</sup> Pengertian tentang tanah-tanah Ulayat dapat dilihat dalam Maria S.W. Soemardjono, *Puspita Serangkai, Aneka Masalah Hukum Agraria*, Yogyakarta, Andi Offset, 1982, h. 7-9.

secara tertulis. Pembuktian didasarkan pada faktor kepercayaan. Dalam pemindahan hak atas tanah yang paling mendasar biasanya dilakukan jual lepas. Jual lepas ini biasanya dilakukan dengan cara *permanent* dan turun temurun.

Dengan demikian pemindahan hak atas tanah yang ada dalam cakupan hukum adat adalah perbuatan jual lepas (sebagai salah satu bentuk peralihan tanah) adalah perbuatan tunai (*kontante handeling*) yang berlaku dengan riil dan konkret, artinya nyata dan jelas dapat ditangkap dengan pancaindra. Penyerahan benda dan pembayaran harganya terjadi secara tunai, setelah diserahkan dan sudah dibayar harga, walaupun pembayarannya belum lunas. Pembayaran dalam jual lepas ini dapat dilakukan pembayaran uang tunai misalnya seperti saat *ijab kabul* atau dibayar kemudian (utang). Apabila pada saat melaksanakan jual beli pembayaran belum lunas, benda tetap diserahkan oleh penjual dan pembeli berhak menerimanya, mengenai pembayaran yang belum lunas merupakan perjanjian utang-piutang.<sup>186</sup>

Namun, menurut Iman Soetignjo,<sup>187</sup> pengertian "terang" dijelaskan sebagai berikut : "Mengalihkan hak atas tanah menurut hukum adat, harus dengan dukungan (*medewerking*) kepala suku/masyarakat hukum/desa

---

<sup>186</sup> Hilman Jatikusumah, *Hukum Perjanjian Adat*, Bandung: Alumni, 1979, hal. 123.

<sup>187</sup> Lihat Iman Soetignjo, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994, hal 6162.

agar perbuatan itu “terang”, dan sahnya (*rechts geldigheid*) ditanggung kepala tersebut. Kecuali itu, kepala suku/masyarakat hukum/desa harus menjamin agar hak hak ahli waris, para tetangga (*buren recht*), dan sesama anggota suku (*naastings recht*) tidak dilanggar apabila tanah hak milik tersebut akan dijual lepas, dijual oyodan/tahunan atau dijual akad/sende, gadai. Apabila akan diadakan perbuatan hukum seperti tersebut tadi, maka:

a. harus ada persetujuan dari ahli waris apabila hubungan ahli waris masih kuat. Mungkin mereka yang akan “membeli” tanah itu untuk seterusnya, untuk satu musim, atau untuk suatu waktu tertentu (gadai).

b. hak tetangga (*buren recht*) dan hak sesama anggota suku/masyarakat hukum/desa (*naastings recht*) harus diperhatikan juga. Apabila perbuatan hukum tersebut di atas akan diadakan, maka, kecuali para ahli waris, para tetangga yang tanahnya berbatasan harus diberi prioritas untuk membeli tanah yang akan dijual itu. Dan bilamana calon pembeli itu bukan anggota suku/masyarakat hukum/desa, maka anggota suku/masyarakat hukum/desa lebih dahulu harus diberi kesempatan untuk membeli tanah yang akan dijual itu.

c. Apabila ahli waris, tetangga, atau sesama anggota suku tidak ada yang mau “membeli”, maka ada kemungkinan bagi luar anggota suku (masyarakat hukum) desa untuk “membeli” tanah tersebut. Untuk itu diperlukan keputusan desa kepala suku (masyarakat hukum) desa yang bertindak keluar mewakili suku masyarakat hukum (desa), memberikan

izin kepada yang bukan anggota untuk membeli tanah itu dengan membayar sewa bumi (retribusi) secara tetap, kecuali apabila ia lambat laun diterima sebagai anggota. Pada saat transaksi diadakan, yang bukan anggota harus memberi sedikit uang sebagai pengukuhan transaksi (*pago-pago*, Batak, atau uang saksi).

Apabila transaksi tersebut tidak dilakukan dengan dukungan (*medewerking*) kepala suku/masyarakat hukum/desa, maka perbuatan itu dianggap perbuatan yang tidak terang, tidak sah dan tidak berlaku terhadap pihak ketiga. Perpindahan hak atas tanah bisa terjadi selamanya (*plas*) atau secara gadai. Secara *plas*, yaitu penyerahan tanah dan pembayarannya dilakukan secara kontan tanpa syarat, untuk seterusnya/selamanya; sedangkan gadai, yaitu penyerahan tanah dengan pembayaran kontan disertai ketentuan bahwa yang menyerahkan tanah mempunyai hak mengambil kembali tanah itu dengan pembayaran uang yang sama jumlahnya. Penjualan dengan gadai, yang menerima tanah berhak mengerjakan tanah itu juga berhak memungut hasil tanah tersebut. Ia hanya terikat oleh janjinya bahwa tanah itu hanya dapat ditebus oleh yang menjual gadai. Apabila si pembeli gadai tersebut sangat membutuhkan uang, ia hanya dapat menjual-gadaikan tanah itu lagi kepada orang lain selama sisa waktu dan sekali-kali tidak boleh menjual lepas tanah tersebut. Ia tidak dapat minta kembali uang yang diberikannya kepada yang menjual gadai, tetapi dalam transaksi demikian biasanya disertai dengan perjanjian tambahan, seperti:



1. Kalau tidak ditebus dalam masa yang dijanjikan, maka tanah menjadi milik yang membeli gadai (pemegang gadai).<sup>188</sup>
2. Tanah tidak boleh ditebus sebelum satu, dua, atau beberapa tahun dalam tangan pembeli gadai.<sup>189</sup>

### 2.2.2 Yang Tunduk Pada Hukum Barat

Untuk peralihan hak atas tanah, perpindahan atau balik nama harus melalui *overschrijving ambtenaar*. Jadi, setelah dilakukan jual beli di hadapan Notaris atau badan lain yang sama (lurah atau kepala desa untuk orang Indonesia yang tidak tunduk pada hukum Barat), beralihnya hak harus lewat *overschrijving ambtenaar*.<sup>190</sup>

---

<sup>188</sup> Lihat Putusan Mahkamah Agung tanggal 11 Mei 1955 Nomor 26K/SIP/1955 mengatakan: "Adalah pantas dan sesuai dengan rasa keadilan apabila dalam hal menggadai tanah pihak masing-masing memikul separo dari risiko kemungkinan perolehan bagian nilai uang rupiah, diukur dari perbedaan harga emas pada waktu penggadaian dan pada waktu membeli tanah".

<sup>189</sup> Lihat Putusan Mahkamah Agung tanggal 11 Maret 1961 Nomor 4K/SIP/ 1961, menurut pasal 7 Undangundang Nomor 56 Tahun 1960 (Lembaran Negara 1960 Nomor 179) yang mulai bertaku 1 Januari 1961, tanah yang digadaikan lebih dari tujuh tahun, harus dikembalikan oleh pemegang gadai kepada si pemilik tanah tanpa membayar uang tebusan dan tanpa memberi kerugian suatu apa pun.

<sup>190</sup> Lihat *Overschrijvings Ordonantie* tanggal 27 April 1834 Stb, 1834-27 (Ov. 26)

Di dalam tata hukum Indonesia sebelum berlakunya UUPA, hukum agraria meliputi kaidah-kaidah hukum yang beraneka macam. Kaidah-kaidah tersebut dapat dibicarakan sebagai satu rangkaian yang merupakan satu bidang hukum yang berdiri sendiri, yaitu hukum agraria. **Pertama**, kaidah-kaidah itu mempunyai objek yang sama, yaitu bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. **Kedua**, membicarakan kaidah-kaidah tersebut sebagai satu kesatuan akan mempermudah orang mempelajarinya.<sup>191</sup>

Di dalam Staats blads Tahun 1870 Nomor 5 dan ditambahkan sebagian dari ayat-ayat baru dari pasal 62 *Regerings Reglement* terdiri atas tiga ayat yang kemudian pada tahun 1870 ditambah dengan ketentuan-ketentuan *Agrarische Wet* yang merupakan tambahan lima ayat baru, yaitu ayat empat sampai dengan delapan. Pasal 62 *Regerings Reglement* tersebut kemudian menjadi pasal 51 *Indische Staatsregeling*. Lengkapnya pasal 51 IS adalah sebagai berikut :

1. Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah.
2. Dalam larangan ini tidak termasuk tanah yang tidak luas dan disiapkan untuk perluasan kota dan desa serta mendirikan bangunan-bangunan kerajinan/industri.
3. Gubernur jenderal dapat menyewakan tanah menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi. Adapun tanah-tanah yang telah dibuka oleh orang Indonesia asli atau yang dipunyai oleh desa sebagai tempat penggembalaan umum atau atas dasar lainnya, tidak boleh dipersewakan.
4. Menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan ordonansi diberikan tanah dengan hak erfpacht selama waktu lebih dari 75 tahun.

---

<sup>191</sup> Harsono *Op.Cit.*, h.7-8

5. Gubernur Jenderal menjaga jangan sampai ada pemberian tanah yang melanggar hak-hak penduduk Indonesia asli.
6. Gubernur Jenderal tidak boleh mengambil tanah-tanah yang telah dibuka oleh orang Indonesia asli untuk keperluan mereka sendiri atau tanah-tanah kepunyaan desa sebagai tempat penggembalaan umum berdasarkan pasal 133 dan untuk keperluan perusahaan tanaman yang diselenggarakan atas perintah atasan, dengan pemberian ganti rugi yang layak.
7. Tanah yang dipunyai oleh orang-orang Indonesia asli dengan hak milik (menurut istilah perundang-undangan agraria waktu itu, hak pakai perorangan yang turun-menurun) atas permintaan pemilikinya yang sah diberikan kepadanya melalui hak eigendom dengan pembatasan-pembatasan seperlunya yang ditetapkan dengan ordonansi dan dicantumkan dalam surat eigendom-nya, yaitu mengenai kewajiban-kewajibannya terhadap negara dan desa serta wewenang untuk menjualnya kepada bukan orang Indonesia asli.
8. Menyewakan tanah atau menyerahkan tanah untuk dipakai oleh orang-orang Indonesia asli sedangkan kepada orang yang bukan Indonesia asli dilakukan menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan ordonansi.<sup>192</sup>

## **2.2 Masa Pra Kemerdekaan (Pemerintahan Jepang tahun 1942-1945)**

Selama masa Pemerintahan Pendudukan Jepang, tidak banyak aturan yang dibuat berkaitan dengan pertanahan. Namun demikian, tidak berarti bahwa pada saat itu tidak ada perhatian sama sekali mengenai masalah hukum yang berkaitan dengan tanah. Yang terjadi justru sebaliknya karena masalah tanah dianggap sebagai masalah yang penting maka diperlukan perhatian dan pengkajian yang serius.

Hal tersebut dinyatakan dan diakui oleh Pemerintahan Pendudukan Jepang, yaitu Pemerintahan Balatentara Dai Nippon yang diatur dalam

---

<sup>192</sup> Bandingkan dengan Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hal. 7-8 dan hal 32-34.

penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2602 (1942) tentang Tanah Partikelir, yang pada dasarnya dapat dijelaskan sebagai berikut :

"....bahwa karena oeroesan tanah penting sekali dalam kehidoepan masjarakat, tetapi di Indonesia ini tanah-tanah sering sekali bertoekar-toekar orang yang mempoenjainya. Teroetama di tanah DJawa ini oeroesan tanah soedah mendjadi banjak sekali seloek-beloeknja, sehingga kesoekarannja boekan boeatan dan tidak sedikit mendatangkan pengaroeh jang boeroek. Oleh karena itoe perloe dipeladjari dengan teristimewa untuk mengoebah keadaannja."<sup>193</sup>

Satu-satunya yang mengatur secara langsung terhadap tanah adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2602 (1942) yang bertaku mulai tanggal 1 Juni 1942 tentang perubahan tanah partikelir menjadi tanah negeri.

Tanah partikelir adalah tanah *hak eigendom* yang berasal dari Gubernemen Belanda pada saat *Oost Indische Compagnie* yang diberikan kepada pegawai tinggi Gubernemen atau yang dijual kepada rakyat biasa demi mendapatkan uang untuk menutup kas Gubernemen. Dengan politik tersebut, tuan-tuan tanah partikelir di samping mendapat hak kepemilikan secara penuh, juga mendapat keistimewaan yang bersifat kenegaraan di atas tanah yang sangat luas. Tanah partikelir pada umumnya terdapat dua macam, yaitu *tanah kongsi* dan *tanah usaha*. *Tanah kongsi* adalah bagian tanah partikelir yang dikuasai langsung oleh

---

<sup>193</sup> Lihat *Kan Po* No. 2, 2602 (1942), hal. 27.

tuan tanah, sedangkan *tanah usaha* adalah tanah yang dipunyai oleh rakyat.

Sifat kenegaraan (*landheerlijk rechten*) yang juga disebut *hak pertuanan*, misalnya hak untuk mengangkat dan memberhentikan kepala desa, hak untuk menuntut kerja paksa (*rodi*) atau memungut uang pengganti kerja paksa dari penduduk, hak memungut pajak, hak untuk mendirikan pasar-pasar, hak untuk mengharuskan penduduk tiga hari sekali memotong rumput bagi keperluan tuan tanah, hak menuntut penduduk menjaga rumah atau gudang tanah seminggu sekali, dan lain-lain hak yang bersifat kenegaraan terhadap penduduk di atas tanah usaha milik penduduk.<sup>194</sup>

Ketentuan pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2602 (1942) menyatakan: "Sekalian tanah partikoelir mendjadi kepoenjaan Balatentara

---

<sup>194</sup> Lihat Hasan Wargakusumah, *Hukum Agraria I*, Jakarta: Gramedia, 1992, hal. 22. Bandingkan dengan bukunya Chaidir Ali: (1) *Yurisprudensi Indonesia Tentang Hukum Agraria (Jilid 1), Hak-hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah, Pencabutan Hak atas Tanah*, Bandung: Bina Cipta, 1978; (2) *Yurisprudensi Indonesia Tentang Hukum Agraria (Jilid 11), Jual Beli, Wewenang dan Tugas Keagrariaan, Pendaftaran Tanah*, Bandung: Bina Cipta, 1978; (3) *Yurisprudensi Indonesia Tentang Hukum Agraria (Jilid III), Jual Beli, Wewenang dan Tugas Keagrariaan, Pendaftaran Tanah*, Bandung: Bina Cipta, 1978. Lihat juga dalam Soni Harsono, "Sambutan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional" *Pada Seminar Nasional Tentang Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak Tanah yang Terkait*, Yogyakarta, 13 September 1997; Lihat juga Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994.

Dai Nippon sedjak waktoe oendang-oendang ini moelai berlakoe. Tetapi tanah partikoelir kepoenjaan bangsa Indonesia, oentoek sementara waktoe keadaannja tetap sebagai biasa."<sup>195</sup>

Tentang cara pengurusannya, ketentuan pasal 2 undang-undang tersebut mengatur bahwa: "Oentoek mengoeroes tanah-tanah jang berhoeboeng dengan tanah partikoelir dibentoek Badan Pengoeroes Tanah Partikoelir. Badan Pengoeroes Tanah Partikoelir itoe mengoeroes segala keperluan dan pekerdjaan jang berhoeboeng dengan hal menerima dan mengoeroes tanah-tanah jang soedah dioebah mendjadi tanah negeri menoeroet pasal 1"<sup>196</sup>

Badan pengurus tanah *partikelir* tersebut di atas diatur dalam "*Osamu Seirei*" Nomor 2 Tahun 2603 (1943) tentang "*Siryooti Kanrikosya*" (kantor urusan tanah partikelir). Dalam bagian I aturan umum pasal 1 nomor 2 *Osamu Seirei* itu diatur bahwa *Siryooti Kanrikosya* gunanya untuk mengawasi tanah *partikelir* yang dimaksud dalam Undang-undang nomor 17 tahun 2602 dan menambah kemakmuran penduduk tanah *partikelir* serta pula mengurus pekerjaan yang perlu berhubungan dengan penghapusan tanah *partikelir*.

*Siryooti Kanrikosya* sebagai badan pengurus berbentuk badan hukum melakukan pekejaan-pekerjaan meliputi:

a.mengurus tanah *partikelir*,

---

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> *Ibid.*

- b. menyelesaikan utang piutang tanah partikelir dahulu yang timbul karena mengurus tanah *partikelir*;
- c. mengadakan dan mengawasi bangunan-bangunan umum di tanah *partikelir*;
- d. mengukur tanah partikelir dan segala pekerjaan lain yang perlu berhubung dengan menghapuskan tanah *partikelir*.<sup>197</sup>

Dihapuskannya tanah *partikelir* menjadi tanah negara pada zaman pemerintahan pendudukan Jepang tidak membawa pengaruh yang lebih baik bagi rakyat karena segala kewajiban rakyat kepada tuan tanah tetap berlaku. Perbedaannya ialah bahwa pada masa sebelumnya kewajiban itu diberikan kepada tuan tanah, sedangkan pada saat itu tuan tanahnya adalah pemerintahan Balatentara Dai Nippon. Hal tersebut dapat dilihat dalam penjelasan Undang-undang nomor 17 tahun 2602 (1942) yang menyatakan:

"Pada waktoe ini toean-toean mesti djoega melakoekan sekalian kewadajiban toean, seperti membayar sewa tanah ataoe melakoekan pekerdjaan rodi ataoe kerdja paksa. Tjoema sadja sekalian kewadajiban jang mesti dilakoekan itoe boekan boeat toean tanah jang dahoeloe, tetapi oentoe pemerintah Dai Nippon "Sekarang hendaklah toean-toean ma'loem bahwa moelai dari sekarang tanah-tanah partikoelir dioeroes menoeroet dasar jang baroe. Baik toean tanah maepoen rakjat jang mendiami tanah itoe hendaklah bekerdja boeat pemerintah Balatentara, dan beroesaha melakoekan pekerdjaan masing-masing dengan sebaik-baiknya."<sup>198</sup>

Meskipun secara *defacto* tanah partikelir masih dikuasai dan dikerjakan oleh rakyat, namun secara *dejure* rakyat hanya sebagai

---

<sup>197</sup> Lihat Kartini Soedjendro, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, H.53. Bandingkan dengan Kan Po No.12, 2603 (1943), H.3

<sup>198</sup> *Ibid.*

penggarap. Oleh karena itu, peralihan terhadap tanah partikelir kepada pihak lain tidak mungkin dilakukan oleh masyarakat. Apalagi secara tegas ada larangan dari pemerintah Balatentara Dai Nippon, sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Undang-undang nomor 17 tahun 2602 (1942), yang pada dasarnya berbunyi:

"Tanah toean-toean sekarang soedah diambil oleh pemerintah Balatentara Dai Nippon. Djadi toean tidak boleh berboeat semaoe-maoe toean tentang tanah-tanah partikoelir. Memindahkan hak milik ke tangan orang lain ataoe membagi hak milik itoe dilarang keras"<sup>199</sup>

Akibat hukum yang menjadikan tanah partikelir milik negara, maka yang menjadi tuan tanah adalah pemerintah Balatentara Dai Nippon, sedangkan status tuan tanah yang sebelumnya perorangan itu dijadikan pegawai pemerintah dengan tetap bekerja mengurus tanah partikelir atas perintah pemerintah Balatentara Dai Nippon.

Hal ini berbeda dengan pengambilalihan tanah *partikelir* oleh negara pada saat zaman pemerintahan kolonial Belanda. Menurut Staatsblad 1913 Nomor 702 jo. Staatblad 1926 nomor 421, pada saat kembalinya tanah *partikelir* menjadi tanah negara, tanah-tanah tersebut khususnya tanah usaha diatur sebagai berikut.

- a. Tanah yang dimiliki orang-orang Indonesia asli karena hukum menjadi hak milik (pasal 12).
- b. Tanah yang dimiliki orang-orang Timur Asing (Tionghoa, Arab) karena hukum menjadi tanah yang dihaki dengan apa yang

---

<sup>199</sup> *Ibid.*



disebut mula-mula sebagai "*Altijddurende Erfpacht*" kemudian sejak tahun 1926 menjadi "*Landerijenbezitsrecht*" (pasal 13).<sup>200</sup>

Dalam hal yang berkaitan dengan pengawasan tanah dan bangunan dibentuk "*Hudoosan Kanrikoodan*" (badan pengurus barang tetap) dengan Undang-undang nomor 41 tahun 2602 (1942), *Osamu Seirei* nomor 10, yang berlaku mulai tanggal 10 Oktober 1942. Tujuan diundangkannya ketentuan ini tidak lain adalah untuk mengawasi dan menjaga agar barang-barang tersebut tetap terjaga nilainya dan berlangsung terus kemanfaatannya.<sup>201</sup>

Ketentuan pasal 1 undang-undang tersebut berbunyi: "Dengan maksoed oentoek mendjaga soepaja harga tanah dan bangoenan-bangoenan di DJawa tetap tinggal sepatoetnja dan oentoek memelihara, mempergoenakan dan memperbaiki tanah dan bangoenan-bangoenan itu, maka Balatentara Dai Nippon mengadakan Hudoosan Kanrikoodan (selandjoetnja akan diseboet Kanrikoodan sadja) sebagai badan yang menggaboengkan dan menjesoeaikan segala pekerjaan jang terseboet di atas."<sup>202</sup>

Ruang lingkup pekerjaan badan ini meliputi:

- a. mengawasi tanah dan. bangunan-bangunan (termasuk pabrik, perusahaan dan kebun);

---

<sup>200</sup> Gouw Giok Siong, *Hukum Agraria Antar Golongan*, Jakarta: Penerbit Universitas, 1959, hal. 8. juga disinggung dalam bukunya; (1) *The Constitution of Society*, Los Angeles: California Press, 1984; (2) *Central Problem in Social Theory*, London: Mc. Millan Education, Ltd., 1986.

<sup>201</sup> Kartini Soedjindro, *Op.Cit.*

<sup>202</sup> *Ibid.*

- b. menjual, membeli, dan menyewakan tanah dan bangunan serta melakukan dalam hal-hal yang bersangkutan dengan itu;
- c. meminjamkan uang atas tanggungan tanah dan bangunan;
- d. mendirikan bangunan baru;
- e. menjual, membeli perabot rumah, barang-barang lain yang bersangkutan dengan bangunan serta melakukan perbuatan dalam hal-hal yang bersangkutan dengan itu.

Termasuk objek pengawasan dan pengurusan tanah serta bangunan adalah apabila ada tanah dan bangunan yang tidak ada pemiliknya, tanah dan bangunan yang berasal dari musuh Balatentara Dai Nippon atau menerima kuasa dari pengurus tanah dan bangunan yang sudah tidak dapat ditemukan pemiliknya. Pemerintah Balatentara Dai Nippon selama pendudukannya di Indonesia tidak mengatur lebih lanjut tentang hukum tanah tersebut, kecuali hanya tanah *partikelir* yang merupakan hukum agraria administratif yang bersifat publik. Hal tersebut dikarenakan hukum yang mengatur tanah dan peralihannya termasuk dalam ruang lingkup hukum perdata. Sementara itu, penggunaan hukum perdata bagi golongan-golongan penduduk di Indonesia menggunakan dasar pasal 163 *Indische Staatsregeling* (IS) Staatsblad 1925 nomor 477 yang mulai berlaku tanggal 1 Januari 1926. Dalam ketentuan tersebut, golongan penduduk di Indonesia dibagi menjadi tiga, yaitu golongan Eropa, Timur Asing, dan Bumi Putera, di mana orang Jepang termasuk ke dalam golongan penduduk yang tunduk pada hukum Eropa.

Disamakannya orang Jepang dengan orang Eropa sudah dilakukan pada tahun 1899 (Staatsblad 1899 Nomor 202) sehubungan dengan perjanjian antara Nederland dengan Jepang dari tahun 1896 (Staatsblad 1898 nomor 49) tentang perdagangan dan perkapalan yang memberi harapan kepada orang Jepang bahwa orang Jepang di Hindia Belanda (Indonesia) akan dipersamakan dengan orang Eropa.<sup>203</sup>

Hukum pertanahan yang berlaku pada saat zaman pemerintahan pendudukan Jepang adalah seperti hukum yang berlaku pada saat zaman Kolonial Belanda. Terhadap tanah hak Barat berlaku ketentuan hukum tanah Barat (termasuk Jepang), dan terhadap tanah adat berlaku hukum tanah adat (bagi pribumi). Dengan kata lain, pemerintah pendudukan Jepang tidak pernah mengadakan perubahan-perubahan di bidang hukum perdata (termasuk hukum tanah) dan mempertahankan hukum perdata yang berlaku pada saat, sebelum pendudukannya di Indonesia, yaitu terdiri dari hukum Barat dan hukum Adat termasuk dalam hal ini prosedur peralihan hak atas tanah.

Kondisi ini menyisakan transisi bidang pertanahan yang terus-menerus dari mulai penjajahan Belanda hingga penjajahan Jepang. Hal tersebut menimbulkan embrio awal munculnya sengketa pertanahan baik yang terjadi secara horisontal (rakyat dengan rakyat) atau (vertikal) rakyat

---

<sup>203</sup> Ko Tjay Sing, *Hukum Perdata Jilid 1 Hukum Keluarga, Etika Baik*, Semarang Tanpa tahun hal 21, Bandingkan dengan R. Soeroso, "*Perbandingan hukum perdata*", Sinar Grafika, Jakarta, 1995. Dalam Kartini Soedjindro, *Op. Cit.*

dengan penguasa perkebunan (pemerintah atau swasta) Tidak ada kepastian kepemilikan hak terhadap tanah-tanah yang dikuasi oleh penduduk setempat berlanjut hingga negara Indonesia merdeka tahun 1945.

### **2.3 Pada Masa Awal Kemerdekaan (tahun 1945-1960)**

Hampir selama dua setengah abad, feodalisme dan kolonialisme menciptakan rakyat hidup dalam kemiskinan dan ketertindasan. Kemiskinan dan ketertindasan itu kemudian menjadi semangat yang melahirkan suatu gagasan dan gerakan nasionalisme kemerdekaan di Indonesia untuk menyingkirkan unsur-unsur kolonial Hindia Belanda yang terdiri dari gabungan kepentingan kaum *feodal* dan kaum kapitalis asing, berikut tatanan masyarakat yang diciptakannya. Dalam rangka ini, kata kuncinya adalah "*revolusi*",<sup>204</sup> yakni suatu perubahan yang cepat dan radikal untuk merubah secara menyeluruh tatanan masyarakat lama menuju suatu tatanan masyarakat baru yang lebih memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Untuk itu dengan mengatasnamakan seluruh rakyat Indonesia Soekarno dan Hatta memproklamkan kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945 dengan bentuk negara republik. Dalam perjalanan negara yang baru merdeka maka hukum yang dipakai pada tanggal 18 Agustus

---

<sup>204</sup> Lihat Noer Fauzi, *Petani & Penguasa (Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia)*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 1999, h. 53

tahun 1945 adalah Undang-undang Dasar RI tahun 1945, dengan demikian perjalanan untuk membebaskan rakyat dari belenggu penjajah diharapkan segera terwujud dan membuahkan hasil keadilan dan kesejahteraan sosial yang dicita-citakan bersama pada saat proklamasi kemerdekaan RI.

Dalam mengisi kekosongan hukum negara RI, maka dikeluarkan aturan pada pasal 2 aturan peralihan Undang-undang Dasar 1945 bahwa: “sepanjang badan kekuasaan dan peraturan-peraturan belum diganti dengan yang baru masih tetap berlaku”. Karenanya, sistem hukum kolonial masih tetap berlaku sepanjang belum ada aturan baru yang mengatur ketentuan yang sama dalam mengatur perilaku masyarakat, termasuk dalam hal ini tentang ketentuan hukum agraria di Indonesia pada saat itu. Kondisi yang demikian mendorong para ahli hukum untuk segera mengakhiri keberadaan hukum kolonial tersebut, sebab harus segera dilakukan perubahan dan perombakan tatanan hukum di Indonesia dengan tatanan hukum yang baru.

Keinginan para ahli hukum untuk segera melakukan perubahan dan perombakan tentang hukum kolonial tersebut disebabkan :

1. Nilai-nilai hukum pemerintahan Hindia Belanda tidak sesuai dengan nilai-nilai masyarakat merdeka dan lebih mengabdikan bagi kepentingan bangsa penjajah.
2. Berlakunya sistem lama menciptakan dualisme hukum sehingga tidak mencerminkan kepastian hukum.

3. Dasar falsafah hukum liberal-kapitalis bersumber dari kehidupan sosial Barat dan tidak sama dengan dasar falsafah masyarakat Indonesia.<sup>205</sup>

Untuk itu, pemerintahan baru ini harus menyelenggarakan tata hukum baru yakni, **pertama**, menciptakan suatu undang-undang baru yang menghapuskan nilai-nilai yang menguntungkan kaum feodal dan kapitalis asing dan memberlakukan suatu nilai-nilai yang lebih berdiri pada kepentingan rakyat. **Kedua**, bagi seluruh wilayah Indonesia hanya ada satu undang-undang agraria yang berlaku secara nasional. **Ketiga**, rumusan nilai-nilai hukumnya berlandaskan pada kehidupan sosial bangsa yang digali dan dirumuskan sehingga lebih sesuai dengan rasa keadilan dan kesadaran hukum masyarakat, yakni hukum adat Indonesia.<sup>206</sup>

Demi mewujudkan tugas-tugas tersebut Presiden Soekarno telah didesak terus-menerus baik oleh organisasi-organisasi massa maupun kalangan hukum untuk sesegera mungkin mengganti tata hukum warisan kolonial. Menghadapi masalah-masalah agraria pasca kolonial, pemerintahan baru mengeluarkan peraturan-peraturan yang bersifat terpisah-pisah (parsial) sebelum Undang-undang Pokok Agraria berhasil ditetapkan pada tahun 1960.

---

<sup>205</sup> *Ibid.*

<sup>206</sup> *Ibid.*

Berdasarkan pengalaman yang terjadi pada masa penjajahan maka dapat disimpulkan bahwa semua kebijakan agraria yang pernah ada selalu merugikan masyarakat Indonesia, karena produk hukum yang ada sangat *eksploitatif, dualistik* dan *feodalistik*. Dengan azas *domein verklaring* yang menyertainya, jelas sangat bertentangan dengan kesadaran hukum dan rasa keadilan masyarakat. 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.

Dalam perwujudan penciptaan hukum agraria nasional ternyata dalam masa awal kemerdekaan belum bisa dicapai, karena adanya dua kendala yang menghalangi yaitu; **pertama**, keluar harus mempertahankan kedaulatan negara dari usaha Belanda untuk merebut Indonesia kembali. **Kedua**, ke dalam harus menyusun aparatur dan administrasi pemerintahan menurut UUD serta membangun stabilitas dan melancarkan kehidupan ekonomi negara. Tetapi dengan tidak terciptanya UU Agraria bukan berarti peraturan-peraturan masa penjajah Belanda yang merugikan masyarakat berlaku dengan begitu saja. Ada dua langkah yang dilakukan pemerintah, untuk mengakhiri produk hukum kolonial yaitu:

1. Pengundangan peraturan secara parsial sampai terbentuknya UU Agraria yang komprehensif yang memihak pada masyarakat. Diantara peraturan perundangan yang penting yang dilahirkan sebagai kebijaksanaan dan tafsir baru menyangkut hal-hal sebagai berikut:
  - a. Penghapusan hak konversi dengan UU No. 23 tahun 1948 yang kemudian dilengkapi dengan UU No. 5 tahun 1950. Kedua UU ini menghapus hak konversi dari UU Agraria Indonesia. Peraturan ini sebagai upaya penertiban pemakaian tanah-tanah negara serta dalam rangka program pemberian tanah-tanah kepada rakyat untuk usaha pertanian dan tempat tinggal.
  - b. Penghapusan tanah partikelir dengan UU No 1 tahun 1958. Dalam aturan yang lama yang berkaitan dengan tanah partikelir ini terdapat hak pertuanan yang sangat merugikan bagi masyarakat Indonesia dimana pemerintah kolonial berhak untuk menuntut kerja paksa, hak mengadakan pungutan-pungutan
  - c. Perubahan peraturan persewaan tanah rakyat dengan UU Darurat No. 6 Tahun 1951 yang kemudian dikukuhkan menjadi undang-undang biasa, yang di dalamnya berisi penambahan dari aturan lama sebagai upaya untuk membatasi waktu tentang persewaan tanah rakyat.
  - d. Pengaturan tentang perjanjian bagi hasil dengan UU No. 2 tahun 1960. Hal ini sebagai upaya untuk menghentikan praktek eksploitasi pemerintah

- dan sebagai upaya dalam mewujudkan terjadinya keadilan dalam sistem pembagian hasil yang ada.
- e. Pengalihan tugas-tugas wewenang agraria dengan kepress tahun 1955 dan UU No 7 tahun 1958. Aturan ini memuat tentang kewenangan terhadap menteri agraria sebagai penanggungjawab mutlak dalam menangani kondisi agraria yang ada
2. Pembentukan panitia perancang UU, yang berfungsi menggodok dan membentuk rancangan UU Agraria yang komprehensif memihak pada masyarakat.<sup>207</sup>

Dari pembahasan ini jelas terlihat bahwa produk hukum yang tercipta merupakan suatu keinginan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, dan isi dari UU yang ada juga bisa dikatakan telah memenuhi kriteria produk hukum yang *responsif*, karena terdapatnya partisipasi masyarakat dan tidak adanya intervensi dari pemerintah, serta hal yang paling penting adalah tujuan dari kebijakan yang ada yang memihak kepada kepentingan masyarakat dimana aturan yang ada lebih orientasi untuk menciptakan kesejahteraan rakyat.

### 2.3.1 Tentang Eks Tanah Perkebunan Terlantar Milik Belanda

Perubahan pemerintahan Jepang ke arah pembentukan pemerintahan baru telah juga memungkinkan rakyat-rakyat petani untuk menduduki tanah-tanah perkebunan milik Belanda yang ditinggalkan oleh pemiliknya dan menjadi terlantar. Tanah-tanah perkebunan terlantar tersebut kemudian kembali diduduki oleh rakyat petani sebagai bukti nyata kehendak rakyat petani untuk memiliki tanah, karena tanah adalah alat produksi mereka.

Untuk seluruh wilayah Jawa, tanah yang diduduki oleh rakyat seluas 80.000 ha. Di wilayah perkebunan Sumatera Timur, penduduk

---

<sup>207</sup> Lihat Al Araf dan Awan Puryadi, *Perebutan Tanah*, Lappera Pustaka Utama, Agustus 2005, h. 65-66



yang merebut tanah perkebunan tembakau diperkirakan 65.000 orang, sedangkan yang merebut perkebunan karet, sawit dan sebagainya diperkirakan 60.000 orang. Dengan demikian, jelaslah bahwa sebagian perkebunan-perkebunan mulai dikuasai rakyat secara spontan.<sup>208</sup>

Presiden Soekarno dengan Undang-undang Darurat No. 8 tahun 1954 tentang pemakaian tanah perkebunan oleh rakyat, turut memberi dukungan pada tindakan-tindakan di atas. Tindakan menduduki tanah-tanah perkebunan terlantar tidak dinyatakan sebagai perbuatan penyerobotan yang melanggar hukum, melainkan diselesaikan dengan cara sebagai berikut:

1. Bagi rakyat yang menduduki tanah perkebunan yang dikuasai oleh negara diberikan dengan sesuatu hak kepada rakyat dan penduduk lainnya setelah memenuhi syarat yang ketentuannya diatur oleh Menteri Agraria.
2. Bagi perkebunan yang diduduki tanpa seijin perusahaannya maka diadakan penyelesaian melalui perundingan dengan unsur-unsur perundingan: panitia penyelesaian, rakyat dan perusahaan.

### 2.3.2 Nasionalisasi Perusahaan Milik Asing

---

<sup>208</sup> Lihat Endang Suhendar dan Ildhal Kasim, *Tanah Sebagai Komoditas Strategis, Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, ELSAM, Jakarta, 1986.

Untuk menghancurkan kekuatan ekonomi swasta asing, khususnya dominasi Belanda, Soekarno menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) tentang nasionalisasi perusahaan milik Belanda yang berada di wilayah Indonesia (Undang-undang No. 86 tahun 1958, L.N.1958, No. 162). Undang-undang ini dipertegas dan dilanjutkan dalam berbagai peraturan pelaksanaan berbentuk Peraturan Pemerintah.

Dalam pasal 1, Peraturan Pemerintah No. 2 tahun 1959, LN 1959, No. 5 tentang Pokok-pokok Pelaksanaan Undang-undang nasionalisasi perusahaan Belanda disebutkan bahwa, seluruh perusahaan-perusahaan Belanda dapat dinasionalisasikan, yang meliputi perusahaan milik Belanda perseorangan, Badan hukum yang sahamnya seluruh atau sebagian milik Belanda, perusahaan yang berkedudukan di Indonesia dan perusahaan-perusahaan yang berkedudukan di Indonesia yang dimiliki oleh badan hukum yang domisilinya di Nederland. Sebagai akibat dari undang-undang tentang nasionalisasi, muncul berbagai kebijakan nasionalisasi, pada tingkat peraturan pelaksanaan.

Khusus dalam masalah perkebunan termasuk bagian dari perusahaan milik asing yang dinasionalisasikan, sehingga kepemilikan perkebunan bekas Belanda kemudian banyak dikuasai oleh pribumi dengan dalih bahwa perkebunan tersebut adalah bekas hak garapan nenek moyang mereka yang dirampas oleh kolonial Belanda. Berpindahannya hak garap atas tanah perkebunan akibat dari nasionalisasi

perusahaan milik asing tidak diikuti oleh bukti otentik tentang kepemilikan tanah perkebunan, sehingga sampai pada saat sekarang hal tersebut jadi persoalan tentang keabsahan kepemilikan tanah perkebunan bekas milik Belanda tersebut.

### 2.3.3 Tanah-tanah *Partikelir*

Masalah berikutnya yang menjadi beban tanggungan pemerintahan baru pasca kolonial adalah tanah-tanah *partikelir*. Hal ini bersifat mendesak, mengingat pada tanah-tanah *partikelir*, tuan-tuan tanahnya memiliki kekuasaan tak terbatas. Ia bagaikan “negara dalam negara”. Posisi kaum petani dalam tanah-tanah *partikelir* itu adalah kaum hamba. Sementara posisi pemilik tanah-tanah *partikelir* adalah tuan-tuan tanah feodal. Hubungan tuan tanah *feodal* dengan hambanya, bukan saja bersifat memeras, bahkan juga menindas.

Untuk menghilangkan kekuasaan negara dalam negara, dan menghilangkan pemerasan dan penindasan kaum petani oleh kaum tuan tanah feodal, pemerintah melakukan pendataan dan pengaturan-pengaturan tanah-tanah *partikelir*.

Untuk itu, pemerintah memberlakukan Undang-undang no. 1 tahun 1958, LN. 1958 no. 2, tentang penghapusan tanah-tanah *partikelir*, praktis segala bentuk hak-hak yang semula melekat dalam tanah *partikelir* juga turut terhapuskan. Hak-hak tersebut meliputi hak pertuanan, yang berarti

hak untuk mengangkat dan memberhentikan kepala desa, menuntut kerja paksa, mendirikan pasar-pasar, memungut biaya pemakaian jalan dan penyeberangan. Pencabutan hak-hak pertuanan yang sangat menindas menyebabkan dasar kekuatan hukum dan kebebasan kekuasaan tuan-tuan tanah *partikelir* yang pada masa lalu dengan leluasa mengelola tanah-tanahnya, sehingga mirip dengan kekuasaan negara yang berakibat merugikan kepentingan rakyat petani menjadi berakhir.<sup>209</sup>

Peraturan-peraturan di atas adalah awal dari perombakan struktur pemilikan tanah yang dahulu berada di bawah kekuasaan golongan feodal dan kaum kapitalis asing. Secara perlahan-lahan penguasaan tanahnya didorong untuk kembali berada di bawah penguasa negara dan warga negara Indonesia. Politik agraria pada masa itu lebih berfungsi sebagai pendukung pada usaha-usaha spontan dari rakyat untuk menguasai tanah-tanah terlantar, bahkan lebih jauh lagi bagi rakyat yang telah menguasai tanah secara *defacto*, baik dengan cara merebut dari tangan pemerintah Belanda maupun tuan-tuan tanah atau karena penggarapan perkebunan-perkebunan terlantar, dinyatakan sah oleh negara dan diberi pengakuan dengan suatu alas hak hukum, tertentu sehingga rakyat yang menguasainya mempunyai kekuatan hukum dan lebih terjamin kepastian pemilikannya.

---

<sup>209</sup> Sudargo Gautama, *Masalah Agraria : Berikut Peraturan-peraturan dan Contoh*, Alumni Bandung, 1973,h. 15-20

#### 2.3.4 Persewaan tanah

*Ordonansi* (peraturan) sewa tanah yang berlaku pada zaman Belanda dipandang mendesak untuk diperbaharui. Keberatan-keberatan terhadap aturan lama berkisar soal lamanya kontrak, harga sewa, minimum dana, cara menghitung harga sewa. Untuk itu, pemerintah mengeluarkan Undang-undang Darurat 1951 No. 6 Lembaran Negara 1952 no. 46.

Mengenai jangka waktu dilakukan pembatasan-pembatasan kontrak panjang selama 22,5 tahun untuk sawah-sawah, yang diperlukan sebagai jaminan kerja bagi pihak pengusaha dipandang terlalu lama. Dengan peraturan baru ini ditetapkan bahwa kontrak-kontrak sewa tanah sekarang tidak boleh lebih lama dari setahun atau setahun tanaman. Hanya untuk tebu "dan lain-lain tanaman" akan diperbolehkan menyimpang dari apa yang ditentukan ini. Penyimpangan ini diatur oleh menteri pertanian. Antara lain, dalam Peraturan Menteri Agraria No. 3 tahun 1956 tentang penetapan uang sewa tanah untuk tanaman tebu musim, tahun 1957/1958, T.L.N. 1956 No. 1130. Pengecualian tanaman diberlakukan untuk tembakau dan rosella/corchorus (lihat: Peraturan Menteri Agraria No. 1 tahun 1955 untuk musim 1955/1956. T.L.N. 1955 No. 795.<sup>210</sup>

Pemerintah juga mengatur soal harga sewa tanah. Harga sewa tanah, dengan peraturan kolonial dinilai merugikan bagi kaum petani.

---

<sup>210</sup> *Ibid.*

Misalnya, dibuat Peraturan Menteri Agraria No. 2 tahun 1955, tentang penetapan uang sewa untuk tanaman tembakau musim 1955 /1956 di daerah kabupaten Bondowoso dan Jember, Karesidenan Besuki Propinsi Jawa Timur. T.L.N. 1955 No. 796.

Satu perubahan lain yang dilakukan pemerintahan baru dalam soal hak sewa adalah penghapusan hak-hak konversi di wilayah-wilayah yang dahulu, dikenal sebagai *vorstenlanden*, yakni daerah *swapraja*: Surakarta dan Yogyakarta.<sup>211</sup>

Hak konversi yang dimaksudkan di sini adalah yang didasarkan atas aturan *vorstenlandse grondhuur reglement* yakni, suatu hak seseorang terhadap tanah, buruh dan air yang diperlukan untuk perkebunannya, pengusaha perkebunan besar, terutama yang bermodal asing, oleh penguasa diberikan perlindungan secara khusus. Selain jaminan akan tanah, mereka juga memperoleh jaminan untuk mendapatkan tenaga buruh dan air bagi perkebunannya. Oleh penguasa-penguasa *swapraja*, pengusaha perkebunan disediakan tanah, berikut buruh dan air. Pengusaha tersebut membayarkan sejumlah uang setiap tahun kepada *swapraja*. Jangka waktu untuk hak konversi ini adalah 50 tahun.

Pemerintahan baru RI melalui Undang-undang No. 13 tahun 1948, telah menghapuskan pasal-pasal dalam *vorstenlandse grondhuur*

---

<sup>211</sup> *Ibid.*

*reglement*, yang mengatur hak konversi. Selanjutnya, untuk menegaskan kembali telah dikeluarkan peraturan penambahan dan pelaksanaan Undang-undang 1948 No. 13 tentang perubahan *vorstenlandse grondhuur reglement* dengan Undang-undang No. 5 tahun 1950.

Dengan peraturan penambahan ini dengan tegas ditentukan, bahwa mulai 1 April 1948 hak konversi dan hipotik atasnya telah dicabut. Pelaksanaan penghapusan ini diserahkan kepada Ketua Pengadilan Negeri di Yogyakarta dan Surakarta. Ketua pengadilan ini akan membentuk kepanitiaan penghapusan sendiri-sendiri. Setelah hak-hak ini hapus, maka tanah-tanah termaksud dengan sendirinya jatuh ke tangan dan menjadi milik pribadi para penggarap (gogol, kuli kenceng), sebagai perwujudan keadilan sosial.

#### **2.4 Pada Masa di Undangkan UUPA Tahun (1960-1965)**

Hakekat kebijaksanaan pertanahan adalah penentuan arah dan tujuan, untuk apa pertanahan itu diatur. Tujuan inilah yang menentukan bentuk dan isi atau substansi peraturannya dan pengaturannya. Kebijakan nasional dimana saja, akan selalu terkait pada persoalan politik secara keseluruhan. Kebijaksanaan selalu berkaitan dengan sikap politik, yakni sikap keberpihakan yang intinya adalah untuk kepentingan siapakah suatu kebijakan itu diambil.

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 lebih dahulu dengan penataan kembali masalah pertanahan, sebelum jauh menjangkau industrialisasi. Itulah sebabnya, walaupun umur Republik Indonesia masih sangat muda (ibarat balita),<sup>212</sup> akhirnya pada tahun 1948 sudah mulai dibentuk Panitia Agraria, untuk memikirkan secara serius masalah pertanahan.

Setelah 15 tahun Indonesia merdeka, maka pada tanggal 24 September 1960, lahirlah Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang kemudian terkenal dengan istilah UUPA. Lahirnya UUPA karena dilatarbelakangi oleh suatu proses yang panjang, setelah Indonesia merdeka, sejak awal sebenarnya pemerintah telah memperhatikan masalah agraria. Mulai Panitia Agraria Yogya (1948), Panitia Jakarta (1951), Panitia Suwahjo (1956), Rancangan Sunarjo (1958), dan akhirnya Rancangan Sadjarwo (1960).<sup>213</sup> Dengan berlakunya UUPA 1960, maka seharusnya semua dasar hukum agraria yang bersumber dari *Agrarische Wet* 1870 digantikan oleh UUPA 1960.

---

<sup>212</sup> Lihat Gunawan Wiradi. *Op.Cit.* h.134

<sup>213</sup> Uraian tentang agenda dan produk dari masing-masing panitia ini, lihat antara lain, Endang Suhendar dan Ifdhal Kasim, *Tanah Sebagai Komoditas Strategis, Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, ELSAM, Jakarta, 1986.



Sekalipun diliputi oleh suasana revolusi fisik (1945-1949), namun dari sejak awal para pemimpin Indonesia sudah sangat menaruh perhatian terhadap masalah agraria. Hanya saja mereka sadar bahwa menyusun suatu hukum baru, harus berhati-hati dan karenanya dibutuhkan waktu. Demikianlah, secara formal melalui Penetapan Presiden No.16 tahun 1948, dibentuklah panitia agraria yang dikenal sebagai Panitia Agraria Yogya (ketuanya: Sarimin Reksodihardjo). Tugasnya mengembangkan pemikiran-pemikiran untuk sampai kepada usulan-usulan dalam rangka menyusun hukum agraria baru pengganti hukum kolonial 1870. Perlu diketahui, bahwa sekalipun tidak terekam sebagai dokumen tertulis, namun wacana agraria saat itu diwarnai oleh pandangan filosofis yang mencerminkan sifat kerakyatan. Sebagai contoh adalah pernyataan-pernyataan berikut ini: <sup>214</sup>

- a."hukum baru itu harus dipahami dan diterima oleh rakyat; bukan itu saja, hukum baru itu harus dapat menggerakkan jiwa rakyat".
- b." Para pembentuk undang-undang perlu sekali menginsyafi hidup jiwa rakyat yang sebenarnya".
- c. " Para pembentuk Undang-undang bukanlah himpunan Dewa-dewa"... sekalipun orang-orang terpilih; mereka adalah orang biasa. Karena itu activiteit dari rakyat harus ada. Rakyat sendiri harus menunjukkan kemauannya".
- d. " gerakan rakyat itulah syarat mutlak bagi pelaksanaan hukum tanah yang baru nanti".

Panitia Jakarta juga membuat usulan-usulan baru, diantaranya adalah: (a) dianggap perlu untuk adanya penetapan batas luas maksimum dan batas luas minimum; (b) yang dapat memiliki tanah untuk usaha tani kecil hanya WNI; (c) pengakuan hak rakyat, atas kuasa undang-undang.

---

<sup>214</sup> Praptodihardjo, *Op.Cit.* h.98

Hasil pemilihan umum 1955 melahirkan kabinet baru. Panitia Jakarta diganti dengan panitia baru di bawah pimpinan Soewahjo Soemodilogo. Mandat utama panitia ini adalah menyusun secara konkret Rancangan Undang-undang (RUU) Agraria nasional, setelah sebelumnya terdapat berbagai masukan dari panitia-panitia sebelumnya. Dasar acuannya adalah pasal 26, 37, dan 38 dari Undang-undang Dasar Sementara (UUDS 1950). Tahun 1957, panitia ini berhasil menyusun RUU, yang memuat, antara lain butir-butir penting berikut ini: (a) *azas domein* dihapuskan diganti dengan azas "hak menguasai oleh negara", sesuai dengan ketentuan pasal 38 ayat (3) dari UUDS 1950; (b) azas bahwa tanah pertanian dikerjakan dan diusahakan sendiri oleh pemiliknya. Tetapi, RUU ini belum sampai diajukan ke DPR.

Karena berbagai perkembangan, panitia Soewahjo diganti dengan panitia Soenario, yang sebenarnya hanya meneruskan saja hasil-hasil kerja panitia sebelumnya, dengan tentu saja penggodokan-penggodokan lebih lanjut. Pada tanggal 24 April 1958 pemerintah menyampaikan naskah RUUPA (dikenal sebagai rancangan Soenarjo) kepada DPR. Tetapi, karena semua pihak menginsyafi benar bagaimana pentingnya masalah agraria, maka Presiden dalam amanatnya yang menyertai penyampaian naskah itu, meminta agar kalangan ilmiah, antara lain Universitas Gajah Mada, diminta pendapatnya. Maka terjadilah

kemudian kerja sama segi tiga antara Departemen Agraria, Panitia ad hoc DPF, dan Universitas Gajah Mada.<sup>215</sup>

Kerja sama panitia ad hoc DPR dan seksi Agraria UGM akhirnya berhasil mencapai kesepakatan dan menyusun naskah baru pada tahun 1959, yang dijadikan dasar oleh Departemen Agraria untuk menyusun RUU baru. Pada tanggal 1 Agustus 1960 RUU yang baru itu secara resmi disampaikan kepada DPR-GR (setelah Dekrit 5 Juli 1959, DPR sementara diberi nama DPR Gotong Royong). RUU itu akhirnya diterima dan disahkan oleh DPR-GR, dan pada tanggal 24 September 1960 dalam Lembaran Negara No. 104 tahun 1960, sebagai UU no. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (dikenal sebagai UUPA). UUPA 1960, diikuti oleh Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 56 tahun 1960 (yang dikenal sebagai Undang-undang *land reform*). Biasanya, salah satu komponen reforma agraria adalah *security of tenancy* UUPBH (Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil) merupakan salah satu perwujudan dan upaya untuk *security of tenancy* itu. Karena tuntutan keadaan saat itu UUPBH disahkan dan diundangkan lebih dulu, yaitu UU

---

<sup>215</sup> Pada waktu itu, jumlah pakar agraria sangat terbatas. Dari jumlah yang terbatas itu, kebanyakan berada di Universitas Gajah Mada, Yogyakarta. Pada saat yang sama, Fakultas Pertanian Universitas Indonesia di Bogor (yang kemudian berubah nama Institut Pertanian Bogor) baru memiliki 3 (tiga) Doktor baru yang masih muda umurnya. Walaupun demikian, Fakultas Pertanian Universitas Indonesia di Bogor memperoleh kegiatan satu kali "simposium" pada tahun 1958.

No.2/1960, tanggal 7 Januari 1960. UUPA sebenarnya merupakan hasil usaha meletakkan dasar strategi pembangunan seperti yang dianut juga oleh berbagai negara Asia pada awal sesudah perang dunia Kedua (Jepang, Korea, Taiwan, India, Iran, dan lain-lain). Baik semangat yang terkandung di dalamnya, maupun substansi formal pasal-pasal nya, UUPA 1960 rasanya memang mencerminkan kepemilikan kepada kepentingan rakyat. Hal ini jelas tercermin dalam pasal 11 dan pasal 13 UUPA beserta penjelasannya.<sup>216</sup>

Ada beberapa aturan yang berkaitan dengan pembaharuan hukum pertanahan yang sempat dikeluarkan dimasa Orde Lama. *Land reform* (pembaharuan agraria) sebagai bagian khusus pada waktu itu dilaksanakan dengan maksud dan tujuan sebagaimana yang diucapkan oleh Menteri Agraria ( ketika itu Sadjarwo) pada tanggal 12 September 1960 di depan sidang pleno, DPR-GR yaitu :

1. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula dengan merombak struktur pertanahan secara revolusioner guna merealisasikan keadilan sosial.
2. Untuk melaksanakan prinsip: tanah untuk kepentingan rakyat, sehingga tidak terjadi lagi tanah sebagai objek spekulasi dan alat pemerasan.
3. Untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita yang bersifat sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap *privaat bezit*, yaitu hak sebagai hak yang terkuat, bersifat perseorangan dan turun temurun tetapi yang berfungsi sosial.
4. Untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas, dengan menyelenggarakan batas maksimum dan minimum untuk tiap keluarga. Sebagai kepala keluarga bisa seorang laki-laki atau wanita. Dengan demikian, mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah serta memberi perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah.
5. Untuk mempertinggi produksi dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan

---

<sup>216</sup> Lihat Gunawan Wiradi. *Op.Cit.* h.138

adil dibarengi dengan sistem yang khusus ditujukan kepada golongan tani.<sup>217</sup>

Sedangkan ruang lingkup *land reform* di dalam UUPA dan peraturan-peraturan lainnya adalah sebagai berikut:<sup>218</sup>

1. Kewajiban mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, bagi pemegang hak atas tanah pertanian (Pasal 10 ayat 1,2 dan 3); Pasal 24 yang kemudian diatur dalam UU No. 2/1960.
  - Larangan untuk memiliki tanah guntai (*absentee*) (diatur kemudian dalam. PP No. 224/1/1961 jo. PP No.411/1964)
  - Pengaturan kembali perjanjian bagi hasil (Pasal 53, UU No.2/1960)
  - Penyelesaian masalah gadai ( UU No.56 Prp/1960, Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK.10/K/ 1963, Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No.20/1963)
2. Penetapan batas luas areal pemilikan tanah ( Pasal 7, diatur lebih lanjut dalam UU No.56 Prp/1960, Instruksi bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria tanggal 5 januari 1961 No. Sekra 9/1/12). Wajib lapor tanah kelebihan (Pasal 3 UU No. 5 Prp/1969) Larangan mengalihkan hak atas tanah kelebihan (Pasal 10 ayat 1 huruf a)
3. Redistribusi tanah (penjelasan Pasal 17 UUPA, Pasal 2 dan 3 UU No.56 Prp/1960, PP No.224/1961, lampiran SK Menteri Pertanian dan Agraria No. 5d XIII/17/ka/1962).
4. Pemberian ganti rugi (PP No. 224/1961 Pasal 6, UU No.6/1964 tentang surat utang land reform (SHL).

UUPA dengan sendirinya adalah model pembaruan agraria (*land reform*) yang disebut sebagai model populis. Program *land reform* di Indonesia ini dilaksanakan antara tahun 1962-1965. Rencananya program redistribusi tanah akan dilaksanakan dalam dua tahap. Tahap pertama akan meliputi daerah-daerah Jawa, Madura, Bali dan kepulauan Nusa Tenggara. Tahap kedua meliputi bagian Indonesia lainnya, seluruh program diharapkan selesai dalam waktu 3 sampai 5 tahun.

Dalam laporan menjelang akhir 1964, di Jawa dan pulau-pulau sekitarnya, hanya sedikit lebih dari 50% dari jumlah tanah yang ditargetkan yaitu sekitar 112.000 ha (dari pemilik-pemilik tanah yang tanahnya lebih dari 5 ha) dan sepertiga dari jumlah target luas sekitar 22.000 ha tanah *absentee* didistribusikan. Di samping itu hampir semua 220.000 ha tanah yang tersedia dari pemerintah pusat dan daerah didistribusikan.<sup>219</sup>

---

<sup>217</sup> Lihat Boedi Harsono, "*Hukum Agraria Indonesia*", 1975, h. 279, dikutip dari Wargakusumah et.al, *Ibid.*, h. 149-150

<sup>218</sup> Wargakusumah et.al, *Ibid.*, h. 150-160.

Pencapaian redistribusi ini masih diragukan, terutama bila mengacu pada pengamatan lapangan dari Ladelinsky, yang menyatakan sebagai berikut; dalam kasus di Jawa dan dengan asumsi bahwa setiap pemilik baru menerima 1,5 ha, maka pada akhir tahun 1963 jumlah total keluarga yang menerima manfaat dari program ini adalah 128.000; dan bila seluruh tanah yang dicadangkan untuk redistribusi benar-benar dibagikan di akhir tahun 1964, maka jumlah penerima akan sekitar 240.000. Sekilas nampaknya angka ini tidak kecil, tetapi bila perkiraan kasar saja bahwa jumlah petani penyakap sekitar empat sampai lima juta orang mendekati kenyataan, maka tidak lebih dari 6 persen saja dari keluarga-keluarga tersebut yang akan menerima tanah ketika berakhimya program ini.<sup>220</sup>

Dalam kesimpulannya Hutagalung menyatakan bahwa "sesudah 20 tahun pelaksanaan program ini, secara keseluruhan tujuannya belum tercapai. Beribu-ribu orang yang tidak mempunyai tanah menguasai tanah secara ilegal, dan pola pemilikan tanah menunjukkan suatu kegagalan program redistribusi tanah"<sup>221</sup>.

Pada dasarnya UUPA hanya menyusun aturan-aturan dasar, penjabarannya dan peraturan-peraturan dari ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya (yang seharusnya ditindaklanjuti dengan Undang-undang), sebagian besar belum sempat tergarap, tersusul oleh peristiwa gejolak 1965 yang berujung pada tumbangya Orde Lama dibawah kepemimpinan Presiden Soekarno dan lahirnya pemerintahan Orde Baru.

---

<sup>219</sup> Aly A. Morad, Land Reform: "Report to the Government of Indonesia", FAO, Rome, 1970, dikutip dari Arie Sukanti Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia*, Jakarta CV Rajawali, 1985, h. 73-74.

<sup>220</sup> Walinsky, "Introduction", dalam Louis J. Walinsky, *The Selected Paper of Wolf Ladejinsky : Agrarian Reform as Unfinished Business* (World Bank-Oxford University Press, 1977) h. 342.

<sup>221</sup> Hutagalung, *Op.Cit.*, h.96

Dari uraian tentang sengketa pertanahan pada masa pasca kemerdekaan (rezim Orde Lama) dapat dikatakan mengalami sengketa yang berkepanjangan, karena peninggalan kolonial yang masih belum tuntas. Penyelesaian masalah pertanahan khususnya tanah perkebunan di masa Orde Lama mengalami kegagalan juga, karena dengan masa transisi pemerintahan di bidang hukum dan politik pasca kolonial tidak memberikan hasil yang dapat dinikmati masyarakat banyak, sehingga masyarakat mengalami kekecewaan terhadap rezim Orde Lama. Bentuk kekecewaan tersebut dituangkan dalam gerakan petani menuntut kembali tanah-tanah perkebunan yang telah dikuasai Belanda waktu itu kepada rezim Orde Lama. Tumbangnyarezim Orde Lama menyisakan sengketa tanah (khususnya tanah perkebunan) yang terus menerus hingga Orde Baru berkuasa.

## **2.5 Pada Masa Perubahan Rezim Orde Lama ke Orde Baru (tahun 1965)**

Perubahan rezim Orde Lama ke Orde Baru disebut dengan peristiwa revolusi, dengan demikian perubahan tersebut adalah perubahan yang sangat mendasar terhadap berbagai bidang, tidak terkecuali bidang pertanahan khususnya masalah perkebunan di Indonesia. Pergantian kepemimpinan dan kebijakan politik transisi ini berdampak besar terhadap masalah perkebunan.

Dibawah kepemimpinan Presiden Soekarno (Orde Lama) ruang gerak partisipasi organisasi massa petani terbuka luas. Mereka yang paling siap menyambut peluang ini adalah kelompok kiri. Isu petani menjadi vokal khususnya karena agitasi PKI dan aksi-aksi massa petani BTI. Disamping itu isu-isu lainnya, yakni isu yang paling menonjol adalah isu tanah. Sengketa yang terjadi bersifat internal, yakni antara buruh tani dan petani-petani miskin melawan tuan-tuan tanah dan petani kaya.<sup>222</sup>

Ketika masa diundangkan UU no 5 tahun 1960 tentang UUPA, sengketa tersebut memperoleh legitimasinya, namun pada tahun 1963 dan tahun 1964 nampak jelas bahwa pelaksanaan Undang-undang pada umumnya sangat terhambat karena situasi dan kondisi politik waktu itu. Alasan umum yang muncul adalah administrasi yang buruk, korupsi dan oposisi dari pihak tuan-tuan tanah dalam bentuk manipulasi.<sup>223</sup>

Karena pelaksanaan UUPA tidak berjalan dengan baik maka muncul terjadinya ketidakpuasan di masing-masing pihak (buruh tani dan tuan tanah). Dengan dorongan ketidakpuasan tersebut dan rintangan-rintangan pelaksanaan *land reform*, PKI dan BTI mengorganisir gerakan

---

<sup>222</sup> Margo Lyon L. "Dasar-dasar konflik di daerah pedesaan Jawa" dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua abad penguasaan tanah*, PT Gramedia, Jakarta, h. 122.

<sup>223</sup> *Ibid.* h. 207



aksi sepihak untuk melaksanakan undang-undang *land reform* yang ditujukan pada pihak-pihak penghalang.<sup>224</sup>

Aksi-aksi sepihak ini menjadi pusat persengketaan, namun tafsiran terhadap aksi sepihak ini bisa berbagai cara. Aksi-aksi kedua pihak sama-sama bisa dikatakan sebagai aksi sepihak, karena aksi petani untuk melaksanakan undang-undang *land reform* secara sepihak dimulai sebagai reaksi atas provokasi dan rintangan dari pihak tuan tanah. Jadi hampir seluruh gerakan kedua pihak dapat didefinisikan sebagai aksi sepihak, karena sebagian besar diadakan tanpa menghiraukan prosedur yang ada, yakni keputusan panitia *land reform*, atau bertentangan dengan keputusan panitia *land reform*.

Situasi massa di pedesaan, baik di Jawa maupun di Sumatra, pada saat itu diliputi oleh ketegangan yang kuat, sementara itu di tingkat elit negara juga terjadi ketegangan yang kuat, yang melibatkan unsur militer (angkatan darat), gerakan kiri (khusus PKI) dan Soekarno.<sup>225</sup>

Namun sengketa elit tersebut meledak setelah terjadinya pembunuhan para jenderal-jenderal yang dianggap merintang jalan menuju revolusi sosial, pada 30 September 1965. Pecahnya sengketa elit ini memicu pecahnya ketegangan politik di kalangan massa. Pergolakan agraria di akhiri oleh suatu pembunuhan massal aktivis-aktivis petani

---

<sup>224</sup> Noer Fauzi, *Petani dan Penguasa: Dinamika perjalanan politik Agraria Indonesia*, Pustaka Pelajar, 1999, Yogyakarta, h.123

<sup>225</sup> Lihat Achmad Syafi'i Ma'arif, dalam M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik Di Indonesia: Sebuah Potret Pasang Surut*, Jakarta, Rajawali Press, 1983, h.XIII

sekitar ratusan ribu orang dan penangkapan puluhan ribu lainnya, sepanjang tahun 1965 sampai tahun 1967.<sup>226</sup>

Dari gambaran sebagaimana di atas, maka pelaksanaan *land reform* mengalami kegagalan yang disebabkan beberapa faktor diantaranya adalah :

1. Kelambanan praktek-praktek pemerintah dalam kaitannya dengan hak menguasai Negara.
2. Tuntutan organisasi massa petani yang ingin meredistribusi tanah secara segera, sehingga menimbulkan aksi sepihak.
3. Unsur-unsur anti *land reform* melakukan berbagai mobilisasi kekuatan untuk menggagalkan *land reform*.
4. Terjadinya sengketa antara anti *land reform* dengan yang mendukung *land reform* yang merupakan pelebaran dari sengketa kekerasan pada tingkat elit negara.<sup>227</sup>

Dalam kaitan dengan persoalan *land reform* sebagaimana di atas sebagian besar adalah menyangkut masalah eks tanah perkebunan peninggalan Belanda, karena pekebunan tersebut banyak dikuasai tuan tanah sementara buruh perkebunan adalah tergabung dalam organisasi petani yang disebut Barisan Tani Indonesia (BTI).

*Land reform* adalah bagian dari strategi pemerintahan Orde Lama untuk menghapus terjadinya ketimpangan karena perbedaan penguasaan tanah. Dari adanya *land reform* tersebut petani yang awalnya menjadi

---

<sup>226</sup> Lihat Robert Cribb, "Problem in the Historiography of Killing in Indonesia " dalam Robert Cribb, *The Indonesian Killing of 1965-1966, study from Java and Bali* , *Monash papers on Southeast Asia, No.21 centre of Southeast Asia Studies, Monash Univercity, Clayton, Victoria, 1990.* " Suatu artikel ini menjelaskan tentang daftar orang yang terbunuh berdasarkan perhitungan kaum intelektual dan perkiraan para wartawan"

<sup>227</sup> Noer Fauzi, *Op.Cit* h. 124

buruh akan lebih produktif, sementara tuan-tuan tanah yang melepaskan tanahnya akan mendapatkan ganti rugi yang layak. Pelaksanaan *land reform* ditujukan untuk pemerataan pendapatan dan merupakan sarana untuk menciptakan keadilan sosial dan kemakmuran bersama.

Dinamika politik elit dan massa dalam hal kebijakan pertanahan (agraria), hampir semua terpusat pada persoalan *land reform*. Isu tersebut kemudian menjadi pembicaraan resmi ketika tahun 1959, pada peringatan proklamasi 17 Agustus yang kemudian presiden Soekarno membuat sebuah pidato “*penemuan kembali revolusi kita*”, yang kemudian terkenal dengan *Manifesto Politik* (Manipol). Dalam pidatonya tersebut, masalah pertanahan khususnya tanah bekas perkebunan Belanda (warisan zaman Belanda) harus diberantas termasuk pengaturan tanah. Dalam pidato tersebut, masalah tanah dikaitkan dengan apa yang disebut sebagai “*revolusi Indonesia*”.<sup>228</sup>

Di samping tujuan revolusi Indonesia sebagaimana tersebut diatas ada tujuan lain yakni menciptakan masyarakat sosialisme Indonesia, sehingga harus dihapuskan kelas-kelas tuan tanah, mengurangi buruh tani dan memberikan tanah kepada mereka yang mengerjakan sendiri, melalui pelaksanaan *land reform*.

Proses penetapan *land reform* sebagai strategi politik agraria dilatarbelakangi oleh pertikaian antara dua kubu kepentingan yakni

---

<sup>228</sup> Noer Fauzi, *Op.Cit* h.140

perwakilan petani tak bertanah versus perwakilan tuan tanah dan pemilik tanah luas<sup>229</sup> Di tingkat elite kenegaraan, pertentangan kepentingan ini tercermin di DPR dan di DPA, disana terjadi tiga golongan. **Pertama**, golongan radikal, yang berasal dari unsur-unsur PKI, PNI, Partai Murba. Mereka mengusulkan pembagian tanah didasarkan atas prinsip tanah hanya untuk mereka yang menggarap. Dengan pelaksanaan prinsip ini, golongan tuan tanah melakukan penghisapan melalui penggarapan, sewa tanah dan bagi hasil. **Kedua**, golongan konservatif, Yang terdiri dari, unsur-unsur partai-partai Islam, dan sebagian PNI. Mereka menolak tuduhan bahwa telah terjadi penghisapan karena penguasaan tanah yang luas. Mereka juga menolak pembatasan luas pemilikan tanah. **Ketiga**, golongan kompromis. Golongan ini menerima pandangan golongan radikal, namun mereka menganjurkan penerapannya secara bertahap. Termasuk dalam golongan reformis ini adalah Presiden Soekarno dan Menteri Agraria Sadjarwo yang pernah menjadi anggota BTI sebelum organisasi petani ini berada di bawah pengaruh PKI, dan selanjutnya menjadi anggota Pertani (Persatuan Tani Nasional Indonesia) yang berada di bawah PNI.<sup>230</sup>

Melalui suatu dinamika yang menegangkan, akhirnya konsep RUU (Rancangan Undang-undang) *land reform* yang disiapkan pemerintah diterima sebagai bentuk, kompromi dari kubu radikal versus kubu konservatif. Diterima Undang-undang *land*

---

<sup>229</sup> Lihat E. Utrecht, *Land Reform In Indonesia, Buletin of Indonesian Economic Studies*, Vol V, No 3 November 1969, P. 81

<sup>230</sup> Noer Fauzi, *Op.Cit.*, h.141

*reform* yang berintikan pada dua undang-undang, yaitu UUPBH (Undang-undang Perjanjian Bagi Hasil) dan UUPA (Undang-undang Pokok Agraria).

Tiga kegiatan yang menandai pelaksanaan *land reform* dari tahun 1961 hingga 1965 adalah: (a) pendaftaran Tanah; (b) penentuan tanah lebih serta pembagiannya kepada sebanyak mungkin petani tidak bertanah; dan (c) pelaksanaan UUPBH (Undang-undang No. 2 tahun 1960).

Kegiatan-kegiatan pelaksanaan *land reform* ternyata memperoleh hambatan yang nyata pada dua tahap kegiatan: pada tahap pendaftaran tanah dan pada tahap pembagian tanah-tanah objek *land reform*, sementara penerapan UUPBH belum sempat dilaksanakan. Dalam laporannya Menteri Agraria Sadjarwo mengemukakan hambatan-hambatan pokok pelaksanaan *land reform* antara lain adalah:<sup>231</sup>

- a. Adanya administrasi tanah yang tidak sempurna, mengakibatkan sukarnya mengetahui secara tepat luas tanah yang akan dibagikan dalam *land reform*. Kelemahan administrasi ini sering membuka peluang bagi penyelewengan-penyelewengan.
- b. Masih ada orang-orang yang belum menyadari penting dan perlunya *land reform* bagi penyelesaian revolusi. Kadang-kadang terjadi tindakan-tindakan merintang *land reform* dengan berbagai dalih.
- c. Sebagian anggota panitia tidak menaruh perhatian sepenuhnya terhadap pelaksanaan *land reform*, karena kesibukan tugas atau kepentingan dirinya sendiri. Hal ini mengakibatkan ada tanah yang dibebaskan/dikeluarkan dari daftar tanpa alasan yang benar, sehingga menimbulkan salah alamat dan sebagainya.
- d. Organisasi-organisasi massa petani yang diharapkan memberi dukungan dan kontrol di sejumlah daerah belum diberi peranan dalam kepanitiaan *land reform*.
- e. Adanya tekanan-tekanan psikologis dan ekonomis dari tuan-tuan tanah kepada para petani di sejumlah daerah membuat para petani belum merupakan kekuatan sosial untuk memperlancar pelaksanaan *land reform*.
- f. Dalam penetapan prioritas panitia sering menghadapi kesukaran-kesukaran karena penggarap yang tidak tetap, perubahan administrasi pemerintahan sehingga tanah itu menjadi *absentee (guntai)*. Hal ini sering menimbulkan sengketa antar petani atau antar golongan.

---

<sup>231</sup> Lihat Aminuddin Kasdi, "Masalah Tanah dan Keresahan Petani di Jawa Timur 1960-1965 : Studi Tentang Gerakan Aksi Sepihak Yang Dilancarkan PKI-BTI", *Tesis Untuk S2 di Fakultas Pasca Sarjana UGM*, Belum Diterbitkan.

Hambatan-hambatan pelaksanaan *land reform* inilah yang menjadi alasan bagi terjadinya aksi-aksi sepihak,<sup>232</sup> baik dari sudut kaum petani tak bertanah maupun dari sudut pihak tuan tanah dan petani kaya pemilik tanah luas yang memicu terjadinya sengketa tanah secara umum, termasuk di dalamnya adalah tanah perkebunan bekas *hak erfpacht* peninggalan Belanda.

Sepanjang kepemimpinan presiden Soekarno politik agraria banyak mengarah pada hal-hal yang bersifat *populisme* hal ini ditandai dengan kebijakan *land reform* dan *redistribusi* tanah yang terjadi di berbagai daerah di seluruh Indonesia, namun hal tersebut dianggap sebagai masa transisi yang terus menerus, karena sepanjang tahun

---

<sup>232</sup> Apa yang dimaksud sebagai aksi aksi sepihak oleh E. Utrecht dapat digambarkan sebagai berikut :

a. Seorang pemilik tanah luas atau tuan tanah menyadari, salah seorang buruh taninya atas inisiatif sendiri atau atas anjuran BTI telah meminta panitia *land reform* lokal untuk menunjukkan padanya, tanah-tanah yang digarapnya (yang bakal menjadi hak si penggarap). Tanpa menunggu keputusan panitia *land reform*, tuan tanah mencoba mengeluarkan buruh-buruh tani yang membahayakan baginya. Lalu buruh-buruh tani tersebut meminta pertolongan BTI (atau sebelumnya, BTI telah berada di belakangnya). Kemudian pemilik tanah melaporkan apa yang terjadi pada PETANI (Organisasi Massa Petani yang mewakili kepentingan pemilik tanah luas atau tuan tanah. PETANI berada di bawah pengaruh (Partai Nasionalis Indonesia). PETANI menyarankan padanya untuk memberikan ultimatum bahwa "pada Hari H buruh-buruh itu harus meninggalkan tanah tersebut". Namun, beberapa hari sebelum ultimatum dilaksanakan, sang tuan tanah menemukan kerumunan 100 lebih anggota BTI di ladang-ladangnya, yang bersenjata tongkat, bajak dan sabit, bekerja bersama pada tanah itu. Segera, tuan tanah ini pergi melaporkan ke pengurus lokal PETANI. Selanjutnya, ia kembali ke tanahnya bersama dengan sepasukan anggota PETANI, yang jumlahnya sama atau lebih banyak dari orang-orang BTI. Pasukan PETANI itu. dilengkapi dengan senjata serupa. Pertempuran terjadi, dan korban pun berjatuh, karena terkena pisau atau bajak, dan ada yang terkena peluru tentara atau polisi yang ikut campur.

b. Seorang buruh tani yang menyadari bahwa sebagai seorang penggarap, bagi-hasil ia memiliki hak atas tanah yang digarapnya, menolak membagi sebagian hasil panennya pada pemilik tanah. Ia melakukan tindakan ini, setelah mengajukan permohonan kepada Panitia land Reform lokal, tanpa menunggu keputusan dan panitia tersebut (tidak jarang tindakan ini dilakukan atas saran dari BTI). Kemudian pemilik tanah didukung oleh PETANI, berusaha memecat buruhnya, dengan melakukan penekanan atau intimidasi. Selanjutnya, barisan massa BTI datang membantu mendampingi sang buruh. Alhasil terjadilah pertempuran.

c. Seorang pemilik tanah sedang menunggu keputusan dari panitia land reform tentang tanahnya. Ia yakin akan memenangkan perkara tersebut, baik karena alasan-alasan yang bersifat objektif, faktual atau hukum, maupun karena alasan-alasan dukungan beberapa anggota panitia land reform, yang satu partai dengannya atau punya hubungan kekeluargaan. Buruh-buruh tani dengan dorongan dan sokongan dari BTI sering menduduki tanah tersebut secara massal (mengambil dengan begitu saja), padahal status tanah itu belum diputuskan panitia.

1959 hingga tahun 1967 yakni masa demokrasi terpimpin merupakan periode akhir pemerintahan presiden Soekarno, yang dicirikan dengan konflik politik yang kuat antara militer (khususnya Angkatan Darat) dengan gerakan kiri (khususnya Partai Komunis Indonesia).

Dengan demikian persoalan kebijakan pertanahan (agraria) terhenti di tengah jalan, sehingga belum tuntas dalam melaksanakan program *land reform* di Indonesia pemerintahan masa Orde Lama berakhir. Sebagai tandingan (*counter*) terhadap strategi populisme<sup>233</sup> yang dianut oleh pemerintahan Orde Lama (Soekarno), pemerintahan Soeharto menetapkan ideologi baru, yakni pembangunanisme (*developmentalism*), yang merupakan wajah baru dari kapitalisme. Strategi pembangunan ini dijalankan dengan mengaitkan diri pada kapitalisme Internasional.<sup>234</sup>

Perubahan rezim Orde Lama menuju Orde Baru menjadikan sengketa pertanahan tidak mereda, malah makin bertambah tinggi intensitasnya, sehingga pemerintah Orde Baru menggunakan cara kekerasan dan tekanan-tekanan dalam menyelesaikan sengketa tersebut karena harus bisa tercipta stabilitas nasional, pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan (tri logi pembangunan pada masa Orde Baru)

## 2.6 Konklusi

Dalam masa pra kemerdekaan politik agraria yang dikembangkan adalah politik agraria kolonial, yang menempatkan tanah jajahan menjadi sumber kekayaan negara induk. Dalam masa kolonial ini dapat dikatakan masa kebijakan masalah pertanahan yang penuh ketidakadilan. Tanah-tanah rakyat dirampas secara paksa dan rakyat dijadikan buruh tani untuk menanam tanaman yang diperintahkan penjajah yakni tanaman

---

<sup>233</sup> Presiden Soekarno menyebutnya sebagai “sosialisme Indonesia”

<sup>234</sup> Noer Fauzi, *Op.Cit.*, h. 156

rempah-rempah. Masa kolonial inilah mulai timbul gejolak perlawanan yang dilakukan oleh rakyat Indonesia.

Masa kolonial diawali dengan Gubernur General Mr. Herman Willem Daendels pada tahun 1808-1811 yang terkenal dengan zaman politik pertanahan yang dijalankan dengan cara menjual tanah kepada orang-orang yang mempunyai modal besar untuk kepentingan tanaman perkebunan kepada Cina, Arab dan Belanda. Tanah-tanah dijual ini disebut dengan "*tanah partikelir*". Pada masa ini memunculkan tuan-tuan tanah yang baru dan menindas rakyat.

Masa kolonial berikutnya adalah saat Raffles (1811-1816) memperkenalkan teorinya yang ditemukan pada waktu itu, yakni "*teori domein*", masalah keagrariaan memperoleh perhatian yang sebenarnya. Pada masa Raffles inilah yang dapat dianggap sebagai tonggak sejarah yang pertama dalam soal keagrariaan di Indonesia. Sebab dengan politik pemerintahan yang berpegang pada prinsip domein akhirnya negara menguasai tanah tanpa batas demi kepentingan umum.

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 paksa, dengan tujuan untuk menolong negeri Belanda yang keuangannya dalam keadaan buruk. Politik agraria yang dijalankan adalah tanah dijadikan milik pemerintah, para kepala desa dianggap menyewa kepada pemerintah, dan selanjutnya kepala desa meminjamkan kepada petani. Atas dasar ini,



maka isi pokok *cultuurstelsel* adalah pemilik tanah tidak usah lagi membayar *land rente* (2/5 dari hasil), tetapi 1/5 (seperlima) dari tanahnya harus ditanami dengan tanaman tertentu yang dikehendaki oleh pemerintah.

Di masa *culturstelsel* ini muncul gerakan kaum liberal di bidang agraria yang bertujuan:

- (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 keluar.
- (2) Agar dengan azas *domein* itu, pemerintah memberikan kesempatan kepada pengusaha swasta untuk dapat menyewa tanah jangka panjang dan murah (yaitu: *hak erpacht*).

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 pada tahun 1867/1866, pemerintah jajahan mengadakan suatu penelitian tentang hak-hak penduduk Jawa atas tanah yang dilakukan di 808 desa seluruh Jawa.

Akhirnya dari hasil penelitian tersebut dikeluarkan *Agrarische Wet* 1870, yang diundangkan dalam Lembaran Negara (*Staatsblad* no. 55,

1870. Ketentuan-ketentuan di dalamnya, pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu keputusan penting ialah apa yang dikenal dengan "*Agrarisch Besluit*" yang diundangkan dalam Staatblad 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 mutlaknya negara).

Azas *domein* ini jelas-jelas tidak mengakui adanya keberadaan hak ulayat dan juga hak kepemilikan masyarakat Indonesia atas tanahnya, karena masyarakat Indonesia pada waktu itu tidak memiliki bukti tertulis, sehingga ihal tersebut menjadi dalih bagi penguasa kolonial untuk mengambil tanah-tanah rakyat yang tidak bisa dibuktikan kepemilikannya, sehingga kebijakan ini sangat merugikan masyarakat Indonesia. Undang-undang ini pada hakekatnya melindungi kepentingan kolonial yakni kepentingan perkebunan swasta yang membudidayakan tanaman keras dengan laba besar untuk pasar internasional.

Dari kondisi yang demikian maka muncul dualisme hukum, yaitu berlakunya hukum agraria adat bersama-sama dengan hukum agraria barat di Indonesia. Dengan demikian tanah-tanah yang tunduk pada hukum agraria adat, antara lain tanah-tanah ulayat, tanah-tanah milik yayasan, tanah usaha, tanah gogolan, sedangkan tanah yang tunduk pada hukum agraria barat, antara lain tanah *eigendom*, tanah *erfpacht*,

tanah *opstal* dan lain-lain. Dengan dua macam aturan tanah tersebut maka muncul kerancuan dalam penerapan hukum pertanahan di Indonesia pada saat itu.

Politik agraria kolonial tersebut menyebabkan munculnya ketidakpastian hukum yang berakibat pada timbulnya sengketa antara penguasa jajahan dengan penduduk pribumi yang telah menguasai dan memanfaatkan tanah sebelumnya. *Domein verklaring* adalah bentuk penguasaan tanah yang dilakukan pemerintah jajahan Belanda, sedangkan tanah-tanah *erfpacht* (perkebunan zaman Belanda) muncul sebagai bentuk dari investasi pemerintah jajahan dengan cara mengambil tanah-tanah adat dan membuka lahan-lahan bekas hutan untuk di tanami rempah-rempah.

Tanah-tanah tersebut banyak menimbulkan sengketa pada masa penjajahan Belanda, namun tidak pernah diselesaikan secara tuntas, baik penyelesaian yang menggunakan jalur hukum maupun jalur politik agraria, sehingga sampai Belanda meninggalkan Indonesia persoalan pertanahan bekas perkebunan milik Belanda masih dalam kondisi tidak pasti dan penduduk terus mengerjakan tanah bekas perkebunan milik Belanda tersebut sampai datangnya penjajah baru yaitu Jepang.

Jepang menjadi penjajah baru dengan menerima kondisi pertanahan bekas tanah perkebunan yang tidak jelas. Selama masa pemerintahan pendudukan Jepang, tidak banyak aturan yang dibuat berkaitan dengan pertanahan. Namun demikian, tidak berarti bahwa pada

saat itu tidak ada perhatian sama sekali mengenai masalah hukum yang berkaitan dengan tanah. Yang terjadi justru sebaliknya karena masalah tanah dianggap sebagai masalah yang penting maka diperlukan perhatian dan pengkajian yang serius.

Satu-satunya yang mengatur secara langsung terhadap tanah adalah Undang-undang Nomor 17 tahun 2602 (1942) yang berlaku mulai tanggal 1 Juni 1942 tentang perubahan tanah partikelir menjadi tanah negeri. Tanah *partikelir* adalah tanah *hak eigendom* yang berasal dari Gubernemen Belanda pada saat *Oost Indische Compagnie* yang diberikan kepada pegawai tinggi Gubernemen atau yang dijual kepada rakyat biasa demi mendapatkan uang untuk menutup kas Gubernemen. Dengan politik tersebut, tuan-tuan tanah partikelir di samping mendapat hak kepemilikan secara penuh, juga mendapat keistimewaan yang bersifat kenegaraan di atas tanah yang sangat luas. Tanah *partikelir* pada umumnya terdapat dua macam, yaitu "tanah kongsi" dan "tanah usaha". Tanah kongsi adalah bagian tanah partikelir yang dikuasai langsung oleh tuan tanah, sedangkan tanah usaha adalah tanah yang dipunyai oleh rakyat.

Dihapuskannya tanah *partikelir* menjadi tanah negara pada zaman pemerintahan pendudukan Jepang tidak membawa pengaruh yang lebih baik bagi rakyat karena segala kewajiban rakyat kepada tuan tanah tetap berlaku. Perbedaannya ialah bahwa pada masa sebelumnya kewajiban itu

diberikan kepada tuan tanah, sedangkan pada saat itu tuan tanahnya adalah pemerintahan Balatentara Dai Nippon.

Kondisi politik hukum pertanahan pada saat zaman pemerintahan Pendudukan Jepang adalah seperti yang berlaku pada saat zaman Kolonial Belanda. Terhadap tanah hak Barat berlaku ketentuan hukum tanah Barat (termasuk Jepang), dan terhadap tanah adat berlaku hukum tanah adat (bagi pribumi). Dengan kata lain, pemerintah pendudukan Jepang tidak pernah mengadakan perubahan-perubahan di bidang hukum perdata (termasuk hukum tanah) dan mempertahankan hukum perdata yang berlaku pada saat sebelum pendudukannya di Indonesia, yaitu terdiri dari hukum Barat dan hukum adat termasuk dalam hal prosedur peralihan hak atas tanah.

Kondisi ini menyisakan transisi bidang pertanahan yang terus-menerus dari mulai penjajahan Belanda hingga penjajahan Jepang. Hal tersebut menimbulkan embrio awal munculnya sengketa pertanahan baik yang terjadi secara horisontal (rakyat dengan rakyat) atau (vertikal) rakyat dengan penguasa perkebunan (pemerintah atau swasta) Tidak ada kepastian kepemilikan hak terhadap tanah-tanah yang dikuasi oleh penduduk setempat berlanjut hingga negara Indonesia merdeka tahun 1945.

Hampir selama dua setengah abad, feodalisme dan kolonialisme menciptakan massa rakyat hidup dalam kemiskinan dan ketertindasan. Kemiskinan dan ketertindasan itu menjadi daya dorong yang melahirkan

suatu gagasan dan gerakan (nasionalisme) kemerdekaan di Indonesia untuk menyingkirkan unsur-unsur negara kolonial Hindia Belanda yang terdiri dari gabungan kepentingan kaum feodal dan kaum kapitalis asing, berikut tatanan masyarakat yang diciptakannya. Dalam rangka ini, kata kuncinya adalah "*revolusi*", yakni suatu perubahan yang cepat dan radikal untuk merubah secara menyeluruh tatanan masyarakat lama menuju suatu tatanan masyarakat baru yang lebih memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Untuk itu dengan mengatasnamakan seluruh rakyat Indonesia Soekarno dan Hatta memproklamkan kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945 dengan bentuk negara Republik.

Dalam mengisi kekosongan hukum negara RI, maka dikeluarkan aturan pada pasal 2 aturan peralihan Undang-undang Dasar 1945 bahwa: "sepanjang badan kekuasaan dan peraturan-peraturan belum diganti dengan yang baru masih tetap berlaku". Karenanya, sistem hukum kolonial masih tetap berlaku sepanjang belum ada aturan baru yang mengatur ketentuan yang sama dalam mengatur perilaku masyarakat, termasuk dalam hal ini tentang ketentuan hukum agraria di Indonesia pada saat itu. Kondisi yang demikian mendorong para ahli hukum untuk segera mengakhiri keberadaan hukum kolonial tersebut, sebab harus segera dilakukan perubahan dan perombakan tatanan hukum di Indonesia dengan tatanan hukum yang baru.

Para pendiri Republik Indonesia dari awal telah menyadari (sesuai dengan hasil belajar dari berbagai negara maju), suatu program

pembangunan, terutama yang memihak rakyat banyak, perlu dilandasi lebih dahulu dengan penataan kembali masalah pertanahan, sebelum jauh menjangkau industrialisasi. Itulah sebabnya, walaupun umur Republik Indonesia masih sangat muda, pada tahun 1948 sudah mulai dibentuk panitia agraria, untuk memikirkan secara serius masalah pertanahan.

Untuk menghancurkan kekuatan ekonomi swasta asing, khususnya dominasi Belanda, Soekarno menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) tentang nasionalisasi perusahaan milik Belanda yang berada di wilayah Indonesia (Undang-undang No. 86/1958, LN 1958, No. 162). Undang-undang ini dipertegas dan dilanjutkan dalam berbagai peraturan pelaksanaan berbentuk Peraturan Pemerintah.

Dalam pasal 1, Peraturan Pemerintah No. 2 tahun 1959, LN 1959, No. 5 tentang Pokok-pokok Pelaksanaan Undang-undang Nasionalisasi Perusahaan Belanda disebutkan, bahwa, seluruh perusahaan-perusahaan Belanda dapat dinasionalisasikan, yang meliputi perusahaan milik Belanda perseorangan, Badan hukum yang sahamnya seluruh atau sebagian milik Belanda, perusahaan yang berkedudukan di Indonesia dan perusahaan-perusahaan yang berkedudukan di Indonesia yang dimiliki oleh badan hukum yang domisilinya di Nederland. Sebagai akibat dari undang-undang tentang nasionalisasi, muncul berbagai kebijakan nasionalisasi, pada tingkat peraturan pelaksanaan.

Setelah 15 tahun Indonesia merdeka, maka pada tanggal 24 September 1960, lahirlah Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, yang kemudian terkenal dengan istilah UUPA. Lahirnya UUPA karena dilatarbelakangi oleh suatu proses pembahasan yang panjang. Setelah Indonesia merdeka, sejak awal sebenarnya pemerintah telah memperhatikan masalah agraria. Mulai Panitia Agraria Yogya (1948), Panitia Jakarta (1951), Panitia Suwahjo (1956), Rancangan Sunarjo (1958), dan akhirnya Rancangan Sadjarwo (1960).

UUPA dengan sendirinya adalah model pembaruan agraria (*land reform*) yang disebut sebagai model populis untuk menggantikan UU agraria yang sebelumnya tidak memihak pada kepentingan rakyat. Salah satu politik agraria pada masa rezim Orde Lama adalah program *land reform* yang dilaksanakan antara tahun 1962-1965. Rencananya program redistribusi tanah akan dilaksanakan dalam dua tahap. Tahap pertama akan meliputi daerah-daerah Jawa, Madura, Bali dan kepulauan Nusa Tenggara. Tahap kedua meliputi bagian Indonesia lainnya, seluruh program diharapkan selesai dalam waktu 3 sampai 5 tahun.

Dibawah kepemimpinan Presiden Soekarno (Orde Lama) ruang gerak partisipasi organisasi massa petani terbuka luas. Mereka yang paling siap menyambut peluang ini adalah kelompok kiri (sebutan untuk kelompok PKI). Isu petani menjadi vokal khususnya karena agitasi PKI dan aksi-aksi massa petani BTI. Disamping itu isu-isu lainnya, yakni isu yang paling menonjol adalah isu tanah. Sengketa pertanahan yang terjadi bersifat internal, yakni antara buruh tani dan petani-petani miskin melawan tuan-tuan tanah dan petani kaya.



Digulirkan program *land reform* pada masa Orde Lama adalah salah satu upaya mencegah terjadinya konflik dan sengketa yang berkepanjangan pasca kemerdekaan, namun program tersebut gagal karena :

1. Kelambanan praktek-praktek pemerintah dalam kaitannya dengan hak menguasai Negara.
2. Tuntutan organisasi massa petani yang ingin meredistribusi tanah secara segera, sehingga menimbulkan aksi sepihak.
3. Unsur-unsur anti *land reform* melakukan berbagai mobilisasi kekuatan untuk menggagalkan *land reform*.
4. Terjadinya sengketa antara anti *land reform* dengan yang mendukung *land reform* yang merupakan pelebaran dari sengketa kekerasan pada tingkat elit Negara.

Hambatan-hambatan pelaksanaan *land reform* inilah yang menjadi alasan bagi terjadinya aksi-aksi sepihak, baik dari sudut kaum petani tak bertanah maupun dari sudut pihak tuan tanah dan petani kaya pemilik tanah luas yang memicu terjadinya sengketa tanah secara umum, termasuk di dalamnya adalah tanah perkebunan bekas *hak erfpacht* peninggalan Belanda.

Sepanjang kepemimpinan presiden Soekarno politik agraria banyak mengarah pada hal-hal yang bersifat "*populisme*" hal ini ditandai dengan kebijakan *land reform* dan *redistribusi* tanah yang terjadi di berbagai daerah diseluruh Indonesia, namun hal tersebut dianggap sebagai masa transisi yang terus menerus, karena sepanjang tahun 1959 hingga tahun 1967 yakni masa demokrasi terpimpin merupakan periode akhir pemerintahan presiden Soekarno, yang dicirikan dengan konflik politik yang kuat antara

militer (khususnya Angkatan Darat) dengan gerakan kiri (khususnya Partai Komunis Indonesia).

Dengan demikian persoalan politik agraria terhenti di tengah jalan, sehingga belum tuntas dalam melaksanakan program *land reform* di Indonesia pemerintahan masa Orde Lama berakhir. Sebagai tandingan (counter) terhadap strategi populisme yang dianut oleh pemerintahan Orde Lama (Soekarno), pemerintahan Soeharto menetapkan ideologi “baru”, yakni pembangunanisme (*developmentalism*), yang merupakan wajah baru dari kapitalisme. Strategi pembangunan ini dijalankan dengan mengaitkan diri pada kapitalisme Internasional.

Perubahan rezim Orde Lama menuju Orde Baru menjadikan sengketa pertanahan tidak mereda, malah makin bertambah tinggi intensitasnya, sehingga pemerintah Orde Baru menggunakan cara kekerasan dan tekanan-tekanan dalam menyelesaikan sengketa tersebut karena harus bisa tercipta stabilitas nasional, pertumbuhan dan pemerataan (tri logi pembangunan pada masa Orde Baru)

### **BAB III**

## **SITUASI TRANSISIONAL KETIDAKPASTIAN HUKUM TIMBULNYA SENGKETA HAK ATAS TANAH PERKEBUNAN DAN PENYELESAIANNYA MASA ORBA DAN REFORMASI**

### **3.1 Pendahuluan**

Sengketa hak atas tanah perkebunan masa Orde Baru banyak muncul berbagai kasus penggusuran yang terjadi hampir di seluruh Indonesia pada dekade 1980-an. Hal itu merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya sengketa di masyarakat. Sebuah sengketa yang berawal dari persoalan tanah tersebut, menempatkan masyarakat pada posisi yang berhadapan dengan negara. Menurut Dianto Bachriadi sengketa pertanahan dalam masa Orde Baru banyak terjadi antara masyarakat dengan pemilik modal (swasta atau negara), atau antara petani dengan pemilik modal yang beraliansi dengan negara.<sup>235</sup>

Apapun penggunaan dan peruntukannya, penggusuran tanah petani yang terjadi menggunakan pola-pola yang sama atau seragam. Ada enam macam strategi dan pendekatan untuk menggusur rakyat dalam sengketa hak tersebut diantaranya;<sup>236</sup>

1. Pendekatan legal formal (formal administratif): Tanah-tanah yang dikuasai petani umumnya tidak memiliki kelengkapan surat menyurat sebagai bukti kepemilikan, sehingga tanah-tanah tersebut gampang dianggap sebagai tanah negara.
2. Pendekatan kepada tokoh masyarakat. Upaya penggusuran tanah-tanah petani dilakukan dengan cara pendekatan secara "khusus" kepada tokoh-tokoh masyarakat, seperti ketua adat, tokoh agama, tokoh-tokoh formal desa, dan sebagainya, tanpa sepengetahuan rakyat setempat. Biasanya, apabila tokoh-tokoh tersebut sudah ditaklukan, proses penggusuran terhadap rakyat akan sangat mudah. Dalam studi kasus ini tercatat bahwa pendekatan pada tokoh-tokoh ini agaknya berjalan efektif
3. Pendekatan politik pecah-belah: Politik pecah-belah bukan hanya monopoli penguasa kolonialis yang sangat terkenal dengan politik *divide et impera*-nya, tetapi juga dipergunakan oleh penguasa Orde Baru untuk menggusur tanah-tanah milik petani. Masyarakat atau petani pemilik tanah diadu-domba dengan sesamanya, misalnya dengan mengadakan pendekatan-pendekatan tertentu kepada kelompok-kelompok masyarakat yang berbeda kepentingan.
4. Pendekatan manipulasi, pemalsuan dan diskriminasi: Proses manipulatif yang sering dipergunakan untuk menggusur tanah-tanah rakyat atau petani, misalnya dengan menerbitkan akta/sertifikat atas nama atau suku tertentu yang menyetujui adanya penggusuran.
5. Pendekatan isolasi wilayah dan akses: Secara geografis biasanya tanah-tanah petani yang akan digusur diisolasi, misalnya, dengan cara menutup jalan menuju lokasi. Sehingga secara geografis wilayah tersebut sulit ditembus, yang mengakibatkan akses masyarakat atau petani ke dunia luar terputus.

---

<sup>235</sup> Lihat Dianto Bachriadi, *Gerakan Petani dan Tumbuhnya Organisasi Tani di Indonesia ( Studi Kasus Gerakan Petani Era 1980-an*, LP3ES, Agustus 1999

<sup>236</sup> *Ibid.*

6. Pendekatan dengan menggunakan cap buruk atau *stigma-stigma*: Cara ini dialamatkan kepada masyarakat yang tanahnya akan digusur. Misalnya, masyarakat yang menolak penggusuran dianggap pengikut aliran sesat, pengacau keamanan, anti pembangunan. Orang yang anti pembangunan dianggap anti Pancasila, dan itu berarti orang tersebut dianggap PKI. Cap buruk lainnya misalnya, penyerobot tanah negara, penghuni liar, dan sebagainya. Rakyat atau petani yang diberi stigma-stigma seperti itu akan merasa ketakutan, dan dengan begitu penggusuran akan lebih mudah dilakukan.

Data yang diperoleh dari berbagai tempat di seluruh Indonesia, faktor-faktor yang menyebabkan sengketa tanah perkebunan yang terjadi di seluruh Indonesia dapat diidentifikasi sebagai berikut :

**Pertama**, adanya kesenjangan sosial<sup>237</sup> antara masyarakat sekeliling dengan pihak perkebunan. Masyarakat sekitar perkebunan merasa tidak memiliki tanah yang bisa digarap untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga, sehingga masyarakat memberanikan diri menduduki / menggarap tanah-tanah perkebunan.

Logika pembangunan ekonomi dan sistem yang terpusat ini, telah membuat negara menciptakan alat kekuasaannya seperti hukum dan aparat keamanan untuk memaksa masyarakat supaya tunduk dan patuh tanpa diberikan pilihan sama sekali. Masyarakat harus menerima keputusan sepihak para penguasa atau pengusaha apabila tanahnya ingin diambil oleh penguasa ataupun pengusaha tersebut tanpa ada ganti rugi yang jelas. Ketentuan Undang-undang atau hukum, kebanyakan tidak memihak kepada kepentingan masyarakat kecil dan sering memojokkannya, misalnya karena tidak ada bukti-bukti formal seperti sertifikat, bukti ahli waris atau lainnya, mereka harus “angkat kaki” tanpa mempedulikan kemana dia harus pergi. Selain itu dalih untuk

---

<sup>237</sup> Lihat H. Muchsin, Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Perkebunan Pada Era Reformasi, 25 Nopember 2000 (*Makalah disampaikan dalam seminar pertanahan perkebunan 2000 yang diselenggarakan oleh komisi A DPRD Jawa Timur bekerja sama dengan FH UNAIR Surabaya di Gedung DPRD Jawa Timur.*)

kepentingan umum sering dijadikan alasan untuk mengambil tanah rakyat. baik itu secara paksa melalui militer atau melalui manipulasi kebijakan negara.

Keadaan masyarakat yang miskin dan kelaparan telah membuat masyarakat sadar dan bersatu kemudian bergerak untuk melakukan perlawanan demi kembalinya tanah-tanah mereka yang dulu mereka miliki. Pilihan mereka hanya dua, yaitu mati tertindas karena kelaparan atau bangun melawan demi kehidupan yang lebih baik. Akibat pilihan inilah yang menimbulkan terjadinya perebutan tanah-tanah negara oleh masyarakat di berbagai daerah.

Hal yang lain adalah pasca perebutan tanah-tanah ini rakyat telah menguasainya dan selanjutnya mengelolanya, sehingga menimbulkan hasil lalu dibagikan secara adil. Terbukti pengelolaan ini telah membawa kehidupan masyarakat menjadi lebih baik dan kebutuhan pangan mereka telah tercukupi.

Masalah-masalah inilah yang perlu dibahas dan dikaji lebih dalam, karena persoalan tanah tetap merupakan masalah yang dominan mewarnai ketegangan dan keresahan masyarakat. Kajian ini penting untuk dianalisis paradigma mana yang benar, apakah bentuk paradigma negara yang menguasai tanah atau bentuk paradigma masyarakat yang aktif dalam pengelolaan. Hal ini bisa memberikan kontribusi terhadap rumusan kebijakan pembangunan

yang berkelanjutan di Indonesia dan juga bermanfaat bagi terciptanya masyarakat yang sejahtera.

**Kedua**, adanya sengketa hak<sup>238</sup> yang sudah lama tak terselesaikan, berdampak pada keresahan masyarakat yang terus menerus karena tidak ada kepastian terhadap tanah yang dianggap telah diambil secara paksa oleh pihak perkebunan (baik negeri maupun swasta), sehingga masyarakat menuntut agar tanahnya dikembalikan.

Mengenai masalah diatas, perlu adanya kajian dari aspek historis proses terjadinya perubahan hak atas tanah dari kepemilikan masyarakat berubah menjadi kepemilikan pihak perkebunan. Hal itu mungkin terjadi pada waktu itu karena pengaruh-pengaruh politik, ekonomi, maupun kepentingan lainnya dalam proses peralihan tanah-tanah rakyat.

Keberanian masyarakat menuntut hak yang telah lama hilang menjadi tumbuh kembali dibarengi dengan proses politik menuju ke arah yang lebih demokratis yakni pengambilan keputusan yang banyak melibatkan masyarakat, merupakan wujud dari perubahan yang mendasar. Terdapat sisi perubahan yang terjadi secara sporadis yang merupakan gejala umum, yakni tuntutan masyarakat di sekitar wilayah perkebunan.

Pada awal mulanya masyarakat menggunakan tanah hanya sebatas untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Tanah dipergunakan secara bersama-sama dan

---

<sup>238</sup> *Ibid.*

hasilnya dibagikan secara merata. Sistem ini disebut sebagai sistem komunalistik religius.<sup>239</sup> Fase berikutnya adalah tanah dikuasai oleh raja untuk membangun kerajaannya yang mengakibatkan rakyat hanya sebagai penggarap dan memberikan 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 tenaganya maupun sumber daya alamnya. Selanjutnya pada masa Orde Lama tanah-tanah rakyat yang dulu dikuasai oleh penjajah dirubah kepemilikannya dengan melakukan nasionalisasi terhadap tanah-tanah rakyat yang dilakukan oleh negara dan kemudian negara mengembalikan tanah-tanah itu kepada rakyat secara adil atau sering disebut juga sebagai *land reform* dan ini tercantum di dalam Undang-undang Pokok Agraria No. 5/1960. Nasionalisasi yang berlandaskan pada pembagian yang adil ini tidak berjalan karena tuan-tuan tanah tidak mau memberikan hak tanahnya pada pemerintah, dan *land reform* itu hanyalah dianggap sebagai aksi provokasi petani kaya dan tuan tanah.

Pada masa Orde Baru prioritas utama ditujukan kepada trilogi pembangunan yakni stabilitas, pertumbuhan ekonomi dan pemerataan. Pada era ini pembangunan ekonomi yang secepat-cepatnya dan setinggi-tingginya menjadi prioritas dan itu tercantum dalam trilogi pembangunan tersebut. Kebijakan dasar pembangunan ini berorientasi pada industrialisasi untuk memacu pertumbuhan ekonomi. Dari prioritas program ini yang membuat negara harus berperan dominan dan menjadi satu-satunya lembaga yang

---

<sup>239</sup> Lihat Al Araf dan Awan Puryadi, *Perebutan Tanah*, Lappera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2002, h.2-3

mengatur semua aspek kehidupan dalam masyarakat dengan alasan untuk kesejahteraan.

**Ketiga**, adanya sikap-sikap perkebunan yang kurang melaksanakan bina lingkungan di sekitar perkebunan,<sup>240</sup> berimbas pada masyarakat menduduki / menggarap tanah-tanah perkebunan yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah perkebunan. Munculnya sengketa di lingkungan perkebunan salah satunya diakibatkan oleh faktor kesenjangan sosial ekonomi antara pihak perkebunan dengan masyarakat di sekitarnya. Masyarakat yang terkena krisis ekonomi yang belum pulih dan sempitnya lahan garapan mereka serta tidak tersedianya lapangan pekerjaan yang memadai berakibat pula tumbuhnya tuntutan mereka pada perkebunan yang terlihat lebih mapan dan makmur dari segi sosial ekonomi. Ditambah lagi tidak adanya pendekatan “bina lingkungan” oleh pihak perkebunan sehingga sering terjadi kesalah pahaman antar mereka.

Dalam pengelolaan tanah-tanah perkebunan seharusnya pemegang HGU perlu melibatkan masyarakat sekitarnya dalam rangka perbaikan taraf hidup masyarakat yang masih berada dibawah garis kemiskinan.

**Keempat**, faktor eksternal yang mendorong masyarakat memberanikan diri meminta (menduduki) menggarap tanah-tanah perkebunan,<sup>241</sup> diantaranya lebih diakibatkan dari longgarnya tekanan dari sebuah rezim yang berkuasa sedang mengalami transisi, melemahnya negara dan aparat keamanan dalam menangani gejolak dan terlihat ragu-ragu serta ketakutan akan dikenakan sanksi pelanggaran HAM,

---

<sup>240</sup> *Ibid.*

<sup>241</sup> *Ibid.*



maka penegakan hukum aparat menjadi lemah dan mengalami kemerosotan yang tajam dalam beberapa tahun terakhir.

**Proses perubahan yang dimotori oleh mahasiswa dalam rangka penguatan masyarakat basis menuju tatanan yang lebih demokratis juga salah satu faktor yang menimbulkan keberanian masyarakat dalam menyuarkan hak-haknya. Pendampingan yang dilakukan mahasiswa serta bentukan LSM baru di wilayah masyarakat basis di sekitar wilayah perkebunan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari proses penguatan masyarakat tersebut, sehingga keberanian muncul sebagai dampak dari tumbuhnya rasa kesadaran masyarakat akan pentingnya memperjuangkan hak mereka atas sesuatu yang dulunya pernah hilang.**

Bersamaan dengan gejala perubahan tersebut di atas muncul tuntutan baru secara umum di seluruh Indonesia yakni digulirkannya proses desentralisasi untuk menuju otonomi daerah, sehingga tuntutan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri di masing-masing daerah memunculkan keberanian baru tentang berbagai persoalan masyarakat setempat yang pada prinsipnya persoalan tersebut akan di lokalisir menjadi persoalan daerah masing-masing. Dengan demikian tuntutan akan hak mereka atas perkebunan juga merupakan dampak dari otonomi daerah tersebut, sehingga DPRD kerap kali menjadi sasaran tuntutan masyarakat untuk menyelesaikan persoalan lokal.

Dari perubahan mendasar prinsip-prinsip pemerintahan negara tersebut berdampak pada munculnya keberanian berbagai komunitas masyarakat yang menimbulkan perubahan prilaku masyarakat yang dulunya ketakutan dan serba penurut berubah menjadi berani menyuarkan hak-hak mereka, termasuk di dalamnya adalah perubahan prilaku masyarakat di wilayah sekitar perkebunan.

### **3.3 Sengketa Hak Atas Tanah (khususnya tanah perkebunan) dan penyelesaiannya di Masa Orde Baru (tahun 1965-1998)**

Sengketa dan kekerasan politik masa Orde Lama memberikan trauma yang mendalam bagi penguasa baru. Seluruh upaya kebijakan

politik agraria Orde Baru berpedoman pada “*otoritarianism centralistic*” berakar dari trauma masa lalu Orde Lama. *Otoritarianism* merupakan suatu gambaran dari trauma tersebut di masa rezim Soekarno.

Ada beberapa hal yang di canangkan oleh Orde Baru dalam kaitan dengan masalah agraria yakni.<sup>242</sup>

1. *Land reform* hanya masalah tehnis belaka, Orde Baru tidak menjadikan hal tersebut sebagai dasar pembangunan yang substansial.
2. Menghapus semua legitimasi partisipasi organisasi petani dalam program *land reform*.
3. Penerapan kebijakan massa mengambang (*floating Mass*) menjelang pemilu tahun 1971 dengan cara memotong hubungan massa pedesaan dengan partai-partai politik. Organisasi partai politik tidak boleh punya cabang sampai kecamatan dan desa. Organisasi tani dibentuk oleh pemerintah yakni HKTl.
4. Diundangkannya UU No 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa, membuat desa kehilangan dinamikan proses politik yang demokratis partisipatif.
5. Terlibatnya unsur polisi dan militer dalam pengawasan pembangunan desa.

Dengan kondisi demikian keinginan pemerintah Orde Baru untuk menciptakan stabilitas di bidang politik, ekonomi, sosial dilakukan dengan cara menekan semua partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Tidak terkecuali masalah perkebunan yang dikendalikan dari pusat dan dilakukan penekanan pada masyarakat petani di tingkat bawah.

Dalam skala yang sangat besar karena terjadi stabilitas maka untuk kegiatan investasi menjadi berkembang, akan tetapi sengketa tanah terjadi kenaikan tingkat intensitas dan luasan yang luar biasa. Dalam batas tertentu, kita melihat soal ini sebagai suatu potensi yang sangat besar bagi disintegrasi sosial yang hebat akan terjadi di

---

<sup>242</sup> Lihat Noer Fauzi. *Op.Cit.*, h. 157-160

Indonesia, khususnya ketika otoritarianisme negara mengalami kemunduran secara tiba-tiba, karena stabilitas yang diciptakan adalah stabilitas semu.

Watak otoritarian pemerintah Orde Baru semakin memperkokoh kekuasaan negara atas rakyat, tidak saja di bidang agraria, dengan cara memandulkan (jika tidak bisa dikatakan dengan kata mematikan) posisi tawar rakyat lewat organisasi sosial politik yang seharusnya bisa mereka kembangkan. Secara sistematis, watak otoritarian ini kemudian mengembangkan politik korporatisme yang pada intinya adalah politik pengendalian kekuatan-kekuatan rakyat secara organisasional. Kekuatan partai politik dikerdilkan dengan kebijakan massa mengambang yang memotong hubungan massa pedesaan dengan partai-partai politik. Organisasi-organisasi rakyat tani atau organisasi rakyat di pedesaan diatur untuk disatukan ke dalam wadah tunggal yang terkontrol,<sup>243</sup> dan institusi-institusi budaya lokal (termasuk institusi politik lokal) dari masyarakat-masyarakat adat dihancurkan dengan pemberlakuan UU Pokok Pemerintahan Desa 1979. Kontrol atas potensi kekuatan organisasi-organisasi rakyat ini semakin menemukan bentuknya ketika UU No.8 1985 dan PP No-19/1986 tentang Organisasi kemasyarakatan ditetapkan, yang mengatur secara menyeluruh pembentukan keanggotaan dan kepengurusan, keuangan, pembinaan dan pembekuan serta pembubaran organisasi kemasyarakatan.

Melemahnya kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif, mandulnya partai-partai politik dan organisasi-organisasi kemasyarakatan, serta hancurnya institusi-institusi politik lokal pada zaman Orde Baru, wujud upaya pemerintahan Orde Baru untuk memisahkan rakyat dari hak-hak mereka atas sumber-sumber agraria. Tumbuhnya modal, di bawah fasilitasi negara, menjadi semakin cepat dan intensif merubah struktur penguasaan tanah di Indonesia. Akibatnya muncul sengketa yang tajam, mendalam, dan keras tidak bisa dihindari dibarengi dengan tumbuhnya gerak modal itu sendiri, diiringi pula dengan munculnya ketimpangan struktur penguasaan tanah.

---

<sup>243</sup> Misalnya adalah HKTI, HNSI, dan sebagainya.

Hasil penelitian Rehman Sobhan<sup>244</sup> mengungkapkan bahwa tidak seluruh negara yang telah melaksanakan pembaruan agraria (*agrarian reform*) berhasil mencapai tujuan akhir dari pembaruan itu, yaitu peningkatan kesejahteraan di pedesaan. Salah satu penyebab kegagalan itu adalah tidak dilakukannya redistribusi tanah secara menyeluruh kepada petani-petani tak bertanah di dalam program pembaruan agraria. Indonesia adalah salah satu contoh dari negara jenis ini. Dengan kata lain, Sobhan hendak mengatakan bahwa dalam batas-batas tertentu upaya pemerintah Indonesia untuk menjalankan revolusi hijau dan pembangunan pedesaan yang bertumpu pada industrialisasi pedesaan dan intensifikasi pertanian dapat juga dikategorikan sebagai pembaruan agraria (*agrarian reform*), karena memang secara mendasar program-program ini merubah struktur dan pola pertanian yang ada.

Ada dua persoalan yang mendasar bagi kebijakan yang dilakukan Orde Baru pada saat itu yakni memunculkan **pertama**, ketimpangan struktur penguasaan tanah dan **kedua**, berakibat pada maraknya sengketa agraria yang utama adalah masalah perkebunan peninggalan kolonial Belanda. Ini merupakan persoalan mendasar dan mendesak yang harus dijawab lewat suatu kebijakan nasional yang komprehensif sifatnya.

Dalam konteks ini perubahan corak dan watak sengketa-sengketa tersebut berhubungan erat dengan tiga hal, yaitu:

1. Proses ekspansi dan perluasan skala akumulasi modal (baik modal domestik maupun internasional);
2. Watak otoritarian dari pemerintahan Orde Baru; dan
3. Berubahnya strategi dan orientasi pengembangan sumber-sumber agraria dari strategi agraria yang populis (membangun masyarakat sosialis) menjadi strategi agraria yang kapitalistik (mengintegrasikan masyarakat Indonesia sebagai bagian dari perkembangan kapitalisme internasional).

---

<sup>244</sup> Lihat Rehman Sobhan, *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development*, London and New Jersey: Zed Books.1993.

Ketiga hal ini yang bekerja *menegasi* dan merampas hak-hak rakyat atas tanah yang lebih banyak diberikan bagi kegiatan investasi (ekspansi dan akumulasi kapital) atau kegiatan ekonomi skala besar yang memerlukan pengadaan tanah dalam skala besar pula. Hak-hak kaum tani tak bertanah (*landless peasants*) dalam memperoleh prioritas atas tanah-tanah pertanian dan hak-hak para petani penggarap memperoleh jaminan penggarapan - seperti yang dijamin oleh UUPBH 2/1960, UUPA 5/960, UU 52/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, dan PP No.224/1961 yang mengatur soal tanah-tanah obyek *land reform* dan pemberian ganti-ruginya<sup>245</sup> lebih banyak diabaikan. Begitu pula dengan hak-hak masyarakat adat (*indigenous peoples*) atas tanah-tanah adat dan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya lebih banyak dinafikan. Padahal dalam konteks yang lebih luas, banyak tanah-tanah masyarakat adat yang juga memiliki fungsi sebagai penjaga keseimbangan ekologi secara makro dan penyedia bagi keragaman hayati.

Ketiga aturan tersebut juga bekerja menciptakan sektoralisme hukum di bidang agraria dengan dilahirkannya sejumlah undang-undang pokok sektoral. yang pada dasarnya lebih berfungsi untuk memperlancar arus penanaman modal di lapangan agraria.<sup>246</sup> Di sisi lain ia juga bekerja untuk memanfaatkan sejumlah "*ambiguity*" yang terkandung di dalam UUPA dan memanfaatkan konsepsi Hak Menguasai Negara (HMN) secara optimal untuk menegasikan hak-hak rakyat.

Di tataran ideal konsep HMN sesungguhnya hendak menghapuskan prinsip *domein*.<sup>247</sup> yang menjadi dasar bagi undang-undang pemerintahan kolonial dalam bidang agraria. Berbeda dengan konsep *domein*, melalui HMN Negara tidak ditempatkan lagi

---

<sup>245</sup> Ketiga Undang-undang ini hingga sekarang belum dicabut, artinya masih berlaku memiliki fungsi sebagai penjaga keseimbangan ekologi secara makro dan penyedia bagi keragaman-hayati.

<sup>246</sup> Misalnya dengan keluarnya UU Pokok Kehutanan 5/1967, UU Pokok Pertambangan 11/1967, dan UU Pokok Penataan Ruang 24/1992. Bahkan melalui PP 24/1992, Orde Baru secara eksplisit hendak mengubah azas hukum pokok bagi pengadaan tanah.

<sup>247</sup> Prinsip *domein* menegaskan bahwa Negara bisa memiliki atau mendapat hak milik atas tanah, tidak sekedar menguasai.

sebagai pemilik sumber-sumber agraria, tetapi hanya sebagai organisasi tertinggi dari bangsa Indonesia yang diberi kekuasaan antara lain untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, penyesuaian, dan pemeliharaan sumber-sumber agraria;
2. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan yang terkandung di dalamnya (sumber-sumber agraria);
3. Mengatur dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (atau sumber-sumber agraria).

Dalam Penjelasan UUPA 1960 ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan negara adalah organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang dalam melaksanakan HMN atas sumber-sumber agraria dijalankan atau menjadi tugas dari pemerintah pusat. Dengan demikian, konsepsi HMN sebetulnya menciptakan ruang bagi sentralisme dalam pengambilan dan pembuatan keputusan-keputusan publik dalam lapangan agraria. Sentralisme ada di tangan pemerintah pusat, hal ini diperkuat dengan lemahnya pilar kekuasaan negara yang lain - kekuasaan lembaga legislatif dan kekuasaan lembaga yudikatif - sudah barang tentu juga rentan terhadap perilaku manipulatif, korup, dan nepotis.

Sejumlah "*ambiguity*" yang terkandung di dalam UUPA adalah sejumlah pasal yang memuat pengakuan akan hak-hak rakyat (termasuk pengakuan atas tanah-tanah adat berdasarkan hukum adat) tetapi pada saat yang bersamaan selalu dipertentangkan dengan kepentingan nasional yang tidak jelas batasannya.<sup>248</sup> Konsepsi kepentingan nasional ini akhirnya direduksi menjadi kepentingan umum - yang juga tidak jelas batasannya - untuk kemudian direduksi lagi menjadi kepentingan sekelompok kecil orang atau kepentingan bisnis suatu perusahaan tertentu, karena hanya tinggal negara (dan

---

<sup>248</sup> Misalnya Pasal 3 dan 5 UUPA 1960 serta Penjelasan UUPA 1960 bagian Penjelasan Umum II (3) dan III (1).

pihak pemerintahnya) yang boleh menetapkan secara sewenang-wenang batasan dari kepentingan umum tersebut.

UUPA, sesuai namanya, berisi ketentuan-ketentuan pokok, yang seharusnya dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan-peraturan perundangan dibawahnya. Namun karena yang paling mendesak adalah masalah pertanian rakyat, maka dikeluarkannya UU No. 56 Prp.1960 tentang penetapan Luas Tanah Pertanian. Inilah yang secara populer dikenal di masa Orde Lama sebagai UU *land reform*, sampai terjadi pergantian pemerintahan lahirnya Orde Baru. Pemerintah baru ini mempunyai kebijaksanaan yang lain. Saat diberlakukan UUPA pada masa Orde Baru dalam aplikasinya diterapkan secara menyimpang.<sup>249</sup> Pada masa awal Orde Baru banyak peraturan-peraturan pertanahan dikeluarkan, sehingga membuat tumpang-tindih dan rancunya masalah pertanahan selama tiga dekade terakhir ini.

Karena berbagai pertimbangan pemerintah Orde Baru menyusun suatu strategi pembangunan, yang pada hakikatnya tidak menempatkan masalah reforma agraria sebagai dasar pembangunan dengan alasan-alasan antara lain:

a. Demi kelangsungan suatu pemerintahan yang baru lahir, maka stabilitas merupakan prioritas utama dan secara politis masalah kecukupan pangan merupakan faktor strategis untuk menangkal keresahan.

---

<sup>249</sup> Gunawan Wiradi *Op. Cit.*, h.140

b. Kebetulan, Orde Baru lahir pada saat yang kurang lebih bersamaan dengan mulainya Revolusi Hijau di Asia. Karena itu, bisa dipahami bahwa jalan pragmatis menjadi pilihan. Peningkatan produksi pangan melalui Revolusi Hijau kemudian menjadi titik sentral pembangunan selama lima Pelita, dan selama itu pula masalah pertanahan seolah-olah menjadi hilang dari ingatan.

c. Adanya trauma akibat peristiwa 1965 dan adanya prasangka bahwa UUPA 1960 itu produk PKI. Prasangka ini baru dijernihkan secara legal formal setelah keluarnya TAP MPR No. IV/1978.

Pada masa Pelita II (1974 -1978), di Jawa dan di Sumatra telah mulai muncul berbagai kasus sengketa tanah. Karena itu maka atas permintaan Presiden, sebuah panitia kecil yang dipimpin oleh Menteri Riset (pada waktu Soemitro Djojohadikoesoemo) yang anggotanya terdiri dari beberapa ahli dari Universitas, melakukan suatu review mengenai situasi pertanahan pada waktu itu. Hasil kerja selama tiga bulan panitia ini kemudian dilaporkan kepada Presiden.

Sebagai hasilnya, pada tahun 1979 pemerintah membuat pernyataan yang isinya mengukuhkan kembali bahwa UUPA 1960 tetap sah sebagai panduan dasar dalam memecahkan persoalan-persoalan pertanahan, karena undang-undang tersebut telah merupakan keputusan nasional dan bukan produk PKI. Kepada Menteri Dalam Negeri kemudian dibebankan tugas untuk melaksanakan "Catur Tertib Pertanahan". Pada tahun 1979 itu pula dibentuk suatu Panitia Nasional Agraria yang diketuai



oleh Menpan, untuk mengkoordinasi pelaksanaan peraturan-peraturan pertanahan. Panitia ini terdiri dari sejumlah Dirjen dari berbagai Departemen dengan Dirjen Agraria sebagai sekretaris. Satu-satunya anggota yang non pemerintah adalah wakil dari HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia).

Dengan demikian semua kelembagaan yang pernah ada, yang semula dimaksudkan sebagai sarana/alat pelaksana gerakan reformasi agraria dihapuskan. Panitia *land reform*, pengadilan *Landreform*, panitia pengukuran desa lengkap, dsb. Dihapusnya komposisi kepanitiaan seperti itu, maka masalah agraria lalu diperlakukan sebagai masalah rutin yang cukup ditangani oleh birokrasi.<sup>250</sup>

Sementara itu, pada bulan Juli tahun yang sama (1979), FAO menyelenggarakan *World Conference on agrarian Reform and Rural Development* di Roma, dan Indonesia mengirimkan sebuah delegasi besar dipimpin oleh Menteri Pertanian. Konferensi itu melahirkan suatu kesepakatan yang tertuang dalam sebuah deklarasi *Declaration of Principles and Programs of Action*.

Sebanyak 145 negara yang terwakili dalam konferensi tersebut, termasuk Republik Indonesia yang mengirimkan delegasi besar pada saat itu, kemudian memberi mandat pada FAO untuk membantu negara-negara anggota dalam melaksanakan isi dokumen. Untuk Indonesia, isi

---

<sup>250</sup> Sajogyo dan G, Wiradi, *Rural Poverty and Effects For Its Alleviation in Indonesia*, In-depth Studies Series 1985, No.18.FAO, Roma

Piagam Petani cukup relevan. Menurut kesepakatan dalam konferensi itu setiap dua tahun sekali FAO akan mengadakan progress report dari pelaksanaan isi dokumen. Namun di Indonesia tampaknya kurang pemberitaan mengenai hal ini.<sup>251</sup>

---

<sup>251</sup> Setelah Konferensi FAO itu, beberapa pejabat dan peneliti Indonesia bertemu dengan rekan-rekan Belanda, berdiskusi membahas *follow up* dari konferensi tersebut, dan kemudian bersepakat untuk merencanakan serangkaian kegiatan kerja sama, yang bertujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik mengenai masalah pertanahan dan Reforma Agraria di Indonesia. Tugas untuk mengkoordinasi kegiatan ini ternyata dibebankan kepada Lembaga Studi Dinamika Pedesaan Survey Agro Ekonomi (SDP-SAE) di Bogor, yang sejak beberapa tahun sebelumnya memang sudah mencoba melakukan penelitian-penelitian mengenai masalah pertanahan. Tiga program pokok yang telah dilaksanakan adalah:

1. Melakukan serangkaian penelitian mengenai masalah pertanahan di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan. Penelitian ini dilakukan dengan format Lokakarya Latihan Penelitian (LOKTAN), yaitu sekaligus melatih staf muda yang berminat dari berbagai universitas serta instansi pemerintah lainnya, dengan harapan bahwa para peserta itu setelah kembali ke daerahnya masing-masing, dapat mengembangkan lebih lanjut kegiatan penelitian masalah pertanahan. Para peserta itu di pool selama jangka waktu 7-12 minggu, dan diwajibkan untuk mengikuti kegiatan itu secara penuh.
2. Melakukan *Land tenure* studi tour ke negara lain, untuk melakukan perbandingan. Atas dasar berbagai pertimbangan, waktu itu terpilih India sebagai lokasi studi perbandingan. Dari UGM, yang mengikuti studi tour ini adalah Prof. Drs. Iman Soetiknio (alm); dari USU adalah Prof. A.P. Parlindungan (alm); dari Bogor adalah Gunawan Wiradi; dari UI adalah Dr. Oughokham dan Dr. Parsudi Suparlan; dan Unhas Dr. Anwar Hafid; dan dari Dit.jen Agraria adalah Dr. Arie Lestario dan Drs. Sanyoto dan Ir. Sutardja Sudradjat.
3. Menyenggarakan pertemuan internasional: *Policy Workshop on Agrarian Reform in Comparative Perspective*, di Selabintana,

Dari uraian di atas, menjadi jelas bahwa ciri utama kebijaksanaan agraria dalam era Orde Baru adalah adanya sikap *ambivalent* dari pemerintah. Di satu pihak, secara legal formal, UUPA 1960 sebagai landasan hukum pertanahan masih dinyatakan sah berlaku, dan program *land reform* masih diucapkan dan peraturan-peraturan tertulis yang bersangkutan dengan itu masih dikeluarkan, misalnya pidato Presiden 1982 di depan Rapat Gubernur; Instruksi Mendagri No. 11 tahun 1982, juga TAP MPR No.II tahun 1988. Namun, di pihak lain, kebijaksanaan agraria dan penerapannya tidak sesuai dengan semangat dan isi UUPA 1960 yakni arus permodalan untuk investasi digelontor dengan menafikan kepentingan rakyat.

Menerapkan UUPA di masa Orde Baru tidak mudah. Hal ini disampaikan oleh Patrick Mc. Auslan yaitu ada tiga hambatan utama penerapan UUPA adalah:<sup>252</sup>

---

Sukabumi, Jawa Barat, pada bulan Mei 1981. Lokakarya itu berlangsung selama dua minggu secara non stop. Tujuan lokakarya tersebut adalah untuk mempertemukan para *policy makers* Indonesia dengan para peneliti yang mempunyai pengalaman luas mengenai reforma agraria di berbagai negara, dan mempelajari relevansinya bagi kondisi Indonesia. Pada hakekatnya pertemuan di Selabintana itu berkesimpulan bahwa, (a) berdasarkan pengalaman berbagai negara, industrialisasi yang berhasil ternyata selalu dilandasi oleh pelaksanaan reforma agraria; (b) untuk dapat melaksanakan reforma agraria dengan berhasil, diperlukan langkah pendahuluan berupa penelitian yang luas, mendalam, dan serius; (c) diperlukan pula perencanaan program pasca reformasi.

1. hambatan politis psikologis berupa trauma-trauma seperti "*land reform* adalah program PKI", "*land reform* adalah aksi sepihak", yang dipelihara terus-menerus.
2. hambatan hukum dimana UUPA memiliki kekuatan dan kelemahan. UUPA bersifat modern, tak membedakan antara pria-wanita, ras, dan agama, dan menghindari eksploitasi manusia oleh manusia lainnya. Di pihak lain, konsep *land reform* UUPA itu kurang jelas dan kedudukan hukum adat kurang jelas.
3. hambatan ilmiah, dimana ironisnya negara besar agraris seperti Indonesia hanya memiliki ahli agraria yang sangat sedikit.

Pemerintahan Orde Baru dalam hal kebijakan agraria, mengambil jalan apa yang dikenal sebagai *by-pass approach*, atau pendekatan jalan pintas,<sup>253</sup> yaitu Revolusi Hijau tanpa Reforma Agraria (RH tanpa RA). Oleh karena itu pembangunan di Indonesia oleh pengamat asing disebut sebagai *development without social transition*.<sup>254</sup>

*By-pass approach* itu diterapkan untuk menjalankan strategi pembangunan yang ditandai oleh ciri pokok, mengandalkan bantuan asing untuk sektor kehutanan dan perkebunan serta investasi dari luar negeri yang bertumpu pada pemodal besar (*betting on the strong*).

Sebagai akibat *by-pass approach* itu, sengketa agraria bukan mereda, tetapi sebaliknya malah marak di mana-mana, semua sektor,

---

<sup>252</sup> Lihat Patric Mc. Auslan, *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*, PT Gramedia, Jakarta, 1986

<sup>253</sup> Lihat Christodoulou, *The Unpromised Land Agrarian Reform and Conflict Worldwide*, London and New Jersey, Zed Books, 1990.

<sup>254</sup> Rehman Sobhan, *Agrarian Reform and Social Transformation, Preconditions for Development*, London & New Jersey, Zed Books, 1993.

semua wilayah, dan melibatkan semua lapisan masyarakat. Hasil swasembada pangan tidak berumur panjang.

Isu sengketa itu sendiri bermacam-macam antara lain penggusuran yang sewenang-wenang, masalah ganti rugi, masalah ijin lokasi, masalah pemaksaan penanaman tanaman tertentu, pelecehan hak-hak adat, dan lain-lain. Dari sekian ribu kasus konflik di Jawa Barat misalnya, hasil penelitian yayasan akatiga menunjukkan bahwa 57% adalah konflik antara rakyat versus pemerintah, 30% antara rakyat versus perusahaan swasta, hanya 11% antara sesama rakyat. Antara pemerintah dan perusahaan swasta hanya kurang dari 1%, antara sesama perusahaan swasta 1%.<sup>255</sup>

Sekarang kita paparkan data fenomena sengketa itu yakni, sejumlah gambaran sekilas dapat menunjukkan betapa kerasnya sengketa-sengketa agraria yang terjadi di Indonesia dalam kurun waktu selama pemerintah Orde Baru.<sup>256</sup>

---

<sup>255</sup> Lihat Endang Suhendar, *Pemetaan Pola-pola Sengketa Tanah di Jawa Barat*, Akatiga, Bandung, 1994

<sup>256</sup> Ada beberapa buah tulisan yang bisa memberikan gambaran lengkap mengenai luasan, kedalaman, dan kerasnya sengketa agraria di Indonesia khususnya yang terjadi selama masa pemerintahan Orde Baru, misalnya: Serial Laporan Kasus Vol. 1/1990 dan Vol.2/1992, diterbitkan oleh YLBHI dan JARIM; Anton Lucas (1992), "Land Disputes in Indonesia: Some Current Perspectives", *dalam Indonesia No.53, April 1992*; Noer Fauzi (1994), *Anatomi Sengketa Tanah di Masa Orde Baru, makalah untuk Seminar Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Jakarta 1994; Endang Suhendar (1994), *Pemetaan Pola-pola Sengketa Tanah di Jawa Barat*. Bandung: Akatiga; KPA (1995), *Memorandum Sengketa Tanah*, Konsorsium Pemharuan Agraria; Dadang Juliantara (1995), "Sengketa Agraria, Modal, dan Transformasi", *dalam Tanah Rakyat dan Demokrasi*, Untoro Hariadi dan Masruchah (editor), halaman 175-198, Yogyakarta: Forum LSM/LSPM DIY; *Insiden Nipah: Sengkok Cinta Tang Disa We Temhak* (1995), diterbitkan oleh LBH Surabaya dan YLBHI; Anton Lucas (1997), "Penindasan dan Perlawanan: Ciri Khas Sengketa Tanah di Indonesia", *dalam Tanah dan Pembangunan*, Noer Fauzi (peny.), halaman 47-66, Jakarta: Sinar Harapan; Dianto Bachriadi (1997), "Pembangunan, Konflik Pertanahan, dan Resistensi Petani", *dalam Noer Fauzi (peny.), Idem.*, halaman 67-94; Dianto

Hasil studi kolaboratif yang dilakukan oleh KPA mencatat bahwa dalam 4 wilayah studi (Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat, dan Bali) terjadi (tidak kurang dari) 113 kasus sengketa agraria yang melibatkan 64.452 KK.<sup>257</sup> Sementara di Jawa Barat sendiri tercatat antara tahun 1988-1991 sekitar 15.000 petani penggarap tanah yang diklaim sebagai Tanah Negara harus meninggalkan tanah garapannya, karena akan digunakan untuk beragam kegiatan pembangunan.<sup>258</sup> Dalam kesempatan L. Lucas mencatat dari 9 kasus tanah struktural, ada sekitar 89.500 KK yang tergusur dan tidak kurang dari 480 buah rumah penduduk dibakar secara langsung sebagai upaya untuk mengusir mereka.<sup>259</sup>

---

Bachriadi, Erpan Faryadi, dan Bonnie Setiawan (ed.) (1997), *Reformasi Agraria: Perubahan Polilik Sengketa, dan agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, Jakarta: LP FE-UI dan KPA; Budi Agustono dkk. (1997), *Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia VS PTPN II, Sengketa Tanah di Sumatera Utara*, Bandung: Akatiga 1998; Dianto Bachriadi (1998), *Sengketa Agraria dan Perlunya Menegakan Lembaga Peradilan yang Independen*, Position Paper KPA No.002/1998; Dianto Bachriadi (1998), *Merana Di Tengah Kelimpahan; Pelanggaran-pelanggaran HAM pada Industri Pertambangan di Indonesia*. Jakarta: ELSAM; *Pembangunan Berbuah Sengketa: Kumpulan Kasus-kasus Sengketa Pertanahan Sepanjang Orde Baru* (1998), diterbitkan oleh: Yayasan Sintesa dan SPSU; Karel Phil. Erari (1999), *Tanah Kita, Hidup Kita: Hubungan Manusia dan Tanah di Irian Jaya sebagai Persoalan Teologis*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan; dan Anton Lucas dan Dianto Bachriadi (dalam proses penerbitan/publikasi), *Manipulasi Tanah dan Perampasan Tanah: Pengalaman Petani di Tapos dan Cimacan*.

<sup>257</sup> Lihat Bachriadi (1998), *Sengketa Agraria dan Perlunya Menegakan Lembaga Peradilan yang Independen*, Position Paper KPA No.002/1998.

<sup>258</sup> Lihat Suhendar, *Pemetaan Pola-pola Sengketa Tanah di Jawa Barat*, Bandung: Akatiga; KPA, 1994.

<sup>259</sup> Kasus tanah struktural dimaknai oleh Lucas sebagai kasus sengketa tanah yang tidak terjadi di antara sesama kelas petani, tetapi sengketa yang terjadi antara rakyat di satu sisi dengan kekuatan modal atau negara atau aliansi keduanya pada sisi lainnya. Misalnya adalah sengketa tanah untuk proyek-proyek perkebunan, pembangunan dam, industri, dan sebagainya. Adapun kasus-kasus tanah struktural yang dikaji oleh Lucas adalah kasus: pembangunan waduk Kedung Ombo dan Koto Panjang, pembangunan Pusat Perkantoran Urip Sumoharjo di Surabaya, pembangunan pabrik Industri Petrokimia di Cilacap, pembuatan Lapangan Golf Cimacan, Perkebunan Badega dan Pulau Panggung, dan pengembangan fasilitas militer di jatiwangi dan Blangguan. Lihat: Lucas (1992), "*Land Disputes in Indonesia*".

Gambaran lain yang menggabungkan dimensi pelanggaran HAM di dalam sejumlah kasus sengketa pertanahan diperhatikan oleh buletin INDEX<sup>260</sup> edisi terakhir (No.10/11/97) yang mencatat ada 891 pelanggaran HAM berupa penyitaan dan perampasan lahan melalui berbagai cara yang terjadi hanya dalam kurun waktu 27 bulan, sejak tahun 1994 hingga September 1996. Sementara itu dari sejumlah kasus sengketa tanah yang terjadi tidak terhitung lagi jumlah rakyat yang harus dipenjara atau mengalami penyiksaan fisik maupun mental, bahkan terbunuh di tengah-tengah sengketa. Misalnya: kasus tanah Badega (Garut, Jawa Barat) dan Banongan (Situbondo, Jawa Timur), misalnya, meninggalnya 13 dan 12 orang penduduk yang pernah dipenjara untuk waktu 3 bulan hingga 10 bulan karena ingin mempertahankan haknya.<sup>261</sup> Sementara kasus pembangunan Waduk Nipah (Sampang, Jawa Timur) dan kasus Tanah Jaluran (Deli, Sumatera Utara) menyisakan 4 orang di Nipah dan seorang di Tanah Jaluran yang mati di atas tanah yang disengketakan karena ditembak aparat militer serta ratusan lainnya yang menderita luka-luka akibat konflik yang berkepanjangan.<sup>262</sup> Begitu juga dengan kisah orang-orang dari pedalaman Sungai Kelian (Kalimantan Timur), yang mencoba mencari keadilan atas operasi pertambangan emas di tanah-tanah sumber kehidupan mereka selama ini. Seorang tokoh masyarakat yang gigih memperjuangkan haknya tewas ketika masih berada di dalam tahanan polisi.

---

<sup>260</sup> INDEX adalah buletin atau terbitan khusus yang diterbitkan oleh YAPUSHAM yang mencatat pelanggaran-pelanggaran HAM di Indonesia yang diberitakan oleh media cetak di seluruh Indonesia.

<sup>261</sup> Lihat: Bachriadi (1998), *Sengketa Agraria. Untuk gambaran mengenai kasus Badega*, lihat juga Aktivis SPJB (1998), "Petani Penggarap Gunung Badega Berjuang Menegakan Haknya atas Tanah", *dalam Pembangunan Berbuah Sengketa*, halaman 49-60. Sedangkan untuk kasus Banongan bisa dilihat: Tim KLRPA Jawa Timur (1997), *Studi Identifikasi Land Reform: Kasus Jawa Timur, bagian dari laporan studi kolaboratif KPA - Identifikasi Potensi Land Reform di Indonesia wilayah Jawa Timur* (tidak dipublikasikan).

<sup>262</sup> Untuk gambaran mengenai kasus Nipah, lihat: *Insiden Nipah (1995)*. Sedangkan gambaran kasus Tanah Jaluran, lihat: Burhan Azidin (1981), *Masalah Tanah Jaluran dan Areal Penanaman Tembakau di PTP IX. (Skripsi FH-USU)*, Medan; dan Agustono dkk. (1997), *Badan Perjuangan Rakyat Penunggu Indonesia vs P TPN XI*.

Kisah perjuangan orang Amungme untuk mempertahankan harga diri dan eksistensi kulturalnya lebih mengesankan lagi; ratusan orang tewas secara langsung ataupun tidak langsung, dan ribuan orang luka-luka, akibat sengketa berkepanjangan yang berakar pada kehadiran pertambangan emas dan tembaga di tanah-tanah adat mereka.<sup>263</sup>

Data tersebut di atas hanya sebagian dari beberapa kasus yang terjadi. Daftar rakyat yang menjadi korban masih banyak lagi dengan daftar nama korban dan jenis kekerasan yang mereka alami. Karena hampir sepanjang masa Orde Baru berkuasa, berdasarkan inventarisasi yang dilakukan oleh KPA, di seluruh Indonesia telah terjadi sekitar 1.679 kasus sengketa dan konflik agraria yang struktural sifatnya, yang mengakibatkan tidak kurang dari 227.316 KK menjadi korban.<sup>264</sup> Dari seluruh kasus ini hanya 4,3% yang dapat dimenangkan oleh rakyat secara hukum (*dejure*) maupun secara *defacto*. Selebihnya berakhir dengan kekalahan rakyat karena kepentingan pengusaha. Intensitas sengketa tertinggi terjadi di propinsi Jawa Barat (570 kasus), DKI Jakarta (225 kasus), dan Sumatera Selatan (205 kasus), Jawa Timur (171 kasus), dan Sumatera Utara (116 kasus). Sedangkan jenis sengketa yang paling tinggi intensitasnya adalah sengketa tanah di lahan perkebunan atau yang berhubungan dengan perkebunan besar (338 kasus), pembangunan sarana umum dan fasilitas perkotaan (281 kasus),

---

<sup>263</sup> Gambaran ringkas tetapi padat mengenai penderitaan dan perlawanan rakyat, serta pelanggaran-pelanggaran HAM yang terjadi akibat kegiatan pertambangan emas di Kalimantan Timur dan Timika, Irian Jaya bisa dilihat pada: Bachriadi (1998), "Merana di Tengah Kelimpahan", *Makalah disampaikan dalam diskusi penyelesaian sengketa tanah di Indonesia. laporan studi kolaboratif KPA - Identifikasi Potensi Land Reform di Indonesia wilayah Jawa Timur.*

<sup>264</sup> Data ini diperoleh dari pengumpulan berita-berita sengketa dan konflik agraria yang dimuat dalam media massa nasional dan sejumlah media massa lokal sepanjang tahun 1976-1999, dan sejumlah catatan lapangan atau kronologi kasus yang sempat masuk ke Sekretariat KPA. Dengan kata lain, angka yang dihasilkan juga dapat dianggap bukan angka sebenarnya, karena masih sangat mungkin ada kasus-kasus yang tidak terekam. Proses pengumpulan dan pengolahan data dilakukan dalam satu sistem data-base sengketa agraria yang dikembangkan oleh KPA di bawah bantuan program penelitian *Land Tenure and Law in Indonesia* yang dijalankan oleh DR. Carol Warren dari Murdoch University dan DR. Anton Lucas dari Flinders University, Australia. Dikarenakan proses inventarisasi yang dilakukan juga belum final, dalam arti banyak data yang masih harus dirahabilitasi, maka angka ini dapat dikatakan sebagai Angka sementara.



pembangunan perumahan dan kota baru (251 kasus), serta pembangunan kawasan industri dan pabrik (107 kasus).<sup>265</sup>

Begitu meluasnya sengketa yang telah terjadi selama Orde Baru, bisa diterima jika Aditjondro berpandangan bahwa sengketa agraria di Indonesia tidak bisa dipahami hanya sebagai persengketaan agraria "ansich". Menurutny, sengketa agraria di Indonesia hanyalah pucuk gunung es dari beragam jenis sengketa lainnya yang juga mendasar, seperti sengketa antar sistem ekonomi (kapitalis versus subsistensi), sengketa mayoritas-minoritas, sengketa antara "masyarakat modern" versus "masyarakat adat", sengketa antara Negara dengan Warga Negara, sengketa antar sistem ekologi, (ekosistem versus industrialisme), sengketa antar sistem pengetahuan (sistem pengetahuan positivistik versus sistem pengetahuan "asli"), sengketa antar budaya (budaya "modern" versus budaya "asli", dan sengketa dalam relasi gender.<sup>266</sup>

Dari kasus-kasus sengketa agraria yang tercatat sepanjang pemerintahan Orde Baru dapat disimpulkan bahwa corak dan watak sengketa agraria (termasuk sengketa tanah perkebunan) di Indonesia sudah mengalami perubahan mendasar dibanding dengan corak dan watak sengketa yang terjadi dalam periode pemerintahan sebelumnya (Orde Lama). Watak sengketa masa Orde Baru lebih ditandai oleh sengketa-sengketa struktural atau sengketa-sengketa vertikal. Dalam bentuknya, sengketa-sengketa tersebut didominasi oleh sengketa-sengketa yang terjadi bukan antara (sesama) kelas petani (petani tak bertanah atau berlahan amat sempit melawan petani kaya atau memiliki tanah-tanah luas), tetapi lebih merupakan sengketa antara rakyat (termasuk masyarakat tani) melawan kekuatan modal dan negara.<sup>267</sup> Bentuk sengketa seperti ini

---

<sup>265</sup> *Ibid.*

<sup>266</sup> George J. Aditjondro (1993), "Dimensi-dimensi Politis Sengketa Tanah". *Makalah Latihan Analisis Sosial "Tanah"*, Medan 1993.

<sup>267</sup> Lihat: Loekman Soetrisno (1991), Politik Agraria dan Penghargaan atas Hak-hak Rakyat atas Tanah. *Makalah untuk Rakernas YLBHI*, Jogjakarta 13-15 Februari 1991; Anton Lucas (1992), , "*Land Disputes in Indonesia*"; Nasikun (1996), "Industrialisasi, Kapitalisme, dan Perkembangan Konflik Pertanahan di Indonesia", Kata Pengantar untuk

menunjukkan secara jelas peran negara yang aktif terlibat di dalam sengketa-sengketa tersebut. Negara bertindak bukan sebagai penengah atau wasit bagi pihak yang bersengketa tetapi justru mengambil posisi sebagai lawan dari rakyat, baik sebagai akibat dari dorongan kepentingannya sendiri maupun karena dorongan kepentingan pihak pengusaha atau pemilik modal. Corak sengketa yang tampak di permukaan adalah tindakan *represif* dari negara itu sendiri terhadap rakyat yang sedang bersengketa atau terhadap pihak-pihak lain yang hendak mengambil posisi membela kepentingan rakyat.<sup>268</sup>

Hasil analisa terhadap sengketa agraria yang terbuka sepanjang Orde Baru, bukan karena hubungan-hubungan sosial internal desa, seperti pertentangan antara tuan tanah dengan buruh tani atau antara petani dengan pangreh praja soal penarikan pajak, melainkan karena hubungan-hubungan sosial yang bersumber dari eksternal, yakni konflik berhadapan dengan pihak luar desa yaitu mereka yang punya modal besar swasta maupun pihak pemodal dari pemerintah<sup>269</sup>

Terdapat sejumlah sengketa utama yang menonjol antara lain; **Pertama**, pemerintah mewajibkan petani untuk mempergunakan unsur-unsur revolusi hijau, demi tercapai-terjaganya swasembada beras. Unsur-unsur revolusi hijau adalah seperti bibit unggul, pupuk pabrik dan pestisida, irigasi, mesin-mesin traktor, huler, dan organisasi produksi - distribusi seperti pelbagai fasilitas kredit, organisasi KUD yang memonopoli

---

buku Tanah sebagai Komoditas: *Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, Endang Suhendar dan Idris Kasim, Jakarta: ELSAM; Bachriadi (1997), "*Pembangunan, Konflik Pertanahan, dan Resistensi Petani*"; dan Bachriadi (1998), *Sengketa Agraria*, ELSAM.

<sup>268</sup> Kasus penangkapan dan intimidasi terhadap aktivis-aktivis mahasiswa, kuasa-kuasa hukum, maupun Ornop-ornop dan sejumlah penggerebekan terhadap sekretariat-sekretariat Ornop yang berupaya mendampingi atau membela rakyat dalam sengketa agraria adalah contohnya. Mengenai bentuk-bentuk sengketa yang muncul, pola-pola penaklukan dan penindasan yang dilakukan oleh Negara dapat dilihat dalam KPA (1995), Memorandum Sengketa Tanah.

<sup>269</sup> Lihat Loekman Soetrisno, "Politik Agraria dan penghargaan atas Hak rakyat atas tanah", *Makalah pada RAKERNAS YLBHI di Yogyakarta*, 13-15 Pebruari 1991.

pemasaran, juga bulog sebagai penjaga harga beras agar tetap stabil. Isu-isu yang berkaitan dengan hal ini antara lain:<sup>270</sup> (i) Pihak petani ingin mempertahankan penggunaan bibit dan pengelolaan padi secara tradisional; (ii) Kesempatan kerja yang menyempit karena penggunaan traktor, mekanisme tebasan, dll; (iii) Harga pupuk dan pestisida yang naik tidak sebanding dengan kenaikan harga gabah; (iv) Kredit Usaha Tani yang tidak mampu terbayarkan; (v) Praktek Koperasi Unit Desa.

**Kedua**, perkebunan-perkebunan mengambil alih tanah-tanah yang sebelumnya dikuasai oleh rakyat. Dalam 10 tahun masa Orde Baru, investasi modal di perkebunan-perkebunan semakin meluas. Perluasan perkebunan tersebut membutuhkan tanah sebagai modal utamanya. Fakta yang ada menunjukkan tanah-tanah di Jawa, kecuali lahan hutan, hampir tidak ada lahan kosong terlantar. Tanah-tanah eks perkebunan Belanda (*eks hak erfpacht*), maupun tanah-tanah TN (Tanah Negara) boleh dikata tidak ada yang tersisa. Hampir semua telah didayagunakan oleh petani kecil. Bagaimana politik Orde Baru berhadapan dengan dua pihak yakni: adanya tuntutan perkebunan besar menggandakan modalnya dan hak kaum petani atas tanah yang telah didayagunakan puluhan tahun.

Hasil kajian menunjukkan pemerintah mendukung usaha-usaha modal besar dalam usaha mencabut petani dari hubungannya dengan tanah, dengan memanfaatkan peluang tidak terjaminnya hak hukum petani atas tanah. Keadaan yang demikian adalah penerapan UUPA 1960 yang tidak konsisten, yang didalamnya menyatakan dengan tegas tentang dukungan hukum terhadap hubungan petani dengan tanahnya. Isu-isu yang terangkat antara lain:<sup>271</sup> (i) Penolakan petani atas pencabutan hubungannya

---

<sup>270</sup> Isu ini tidak terangkat ke publik luas. Ada dua pihak yang bergelut dengan isu ini: (i) Peneliti perubahan sosial akibat revolusi hijau. Laporan serta angka-angka akibat revolusi hijau bisa dilihat pada buku Sritua Arief dan Adi Sasono (Arief dan Sasono, 1981); dan (ii) Ornop (Organisasi non-Pemerintah) yang bergerak di bidang *community development*, dengan kelompok sasaran petani padi. Dapat diperoleh informasi dari aktivis NGO di Delanggu, bahwa di awal-awal tahun 1970-an terdapat, pembakaran padi-padi "Tradisisonal" (seperti rojo lele), oleh aparat pemerintah setempat. Jenis padi yang boleh ditanam adalah jenis-jenis padi "bibit unggul".

dengan tanah; (ii) Ganti rugi yang tidak memadai (iii) Proletarisasi petani, karena hilangnya hubungan dengan tanah, (iv) Pemukiman kembali (*resettlement*) petani yang tergusur sama sekali dari tanahnya.

Sengketa perkebunan yang lain adalah hubungan Inti-Plasma, program Perusahaan Inti-Rakyat Perkebunan (PIR-Bun).<sup>272</sup> Dalam prakteknya, banyak petani plasma PIR-Bun kurang berhasil menyejahterakan kaum tani atas ukuran distribusi surplus. Yang terjadi adalah penyedotan surplus oleh perkebunan Inti melalui pelbagai mekanisme. Isu-isu yang muncul antara lain : (i) Pengambilan tanah-tanah produktif rakyat petani untuk PIR-Bun; (ii) Tercabutnya rakyat petani dari tanahnya sendiri, menjadi buruh di tanah sendiri; (iii) Langkanya penyuluhan dari pihak perkebunan Inti, sehingga tidak terjadi *transfer of technology*; (iv) Rendahnya produktivitas lahan yang dikelola, oleh plasma; (v) Monopoli pemasaran hasil-hasil komoditi oleh pihak inti. Penentuan harga komoditi yang lebih rendah dari harga pasar; (vi) Proses kredit yang tidak diketahui oleh petani plasma, dan jumlah hutang yang tidak bisa terbayarkan. (vii) Korupsi hak-hak petani plasma, baik oleh oknum inti, maupun pihak perantara lainnya.

**Ketiga**, terdapat sejumlah kasus dimana pemerintah melakukan pengambilalihan (penggusuran) tanah sebagai program pembangunan, baik oleh pemerintah sendiri maupun swasta. Tanah dibutuhkan untuk pembangunan pabrik-pabrik besar, waduk untuk irigasi dan pembangkit tenaga listrik, real estate untuk perumahan kaum kaya, hotel-hotel dan fasilitas wisata, dan lain-lain. Komitmen pemerintah pada pertumbuhan ekonomi mensyaratkan dibangunnya prasarana dan sarana bagi pemerintahan, industri maupun jasa pariwisata. Dalam hal ini pemerintah secara

---

<sup>271</sup> Satu contoh kasus besar yang terkemuka adalah antara Rakyat Petani Badega - Garut dengan PT. Surya Andaka Mustika yang bergerak di Perkebunan teh. Tanah yang dipersengketakan seluas 498,6142 ha yang telah digarap sepenuhnya oleh 312 Kepala Keluarga (Lihat: *Laporan Kasus*, YLBHI-JARIM, Vol.1/1990)

<sup>272</sup> Kasus menonjol ada tiga kasus PIR di Sumatera Utara (Sei Lapan, Silau Jawa dan Tangga), Lihat: *Tim Wahana Informasi Masyarakat, PIR Berkah atau Bencana?* (Medan: 1994), juga PIR-Bun V Cimerak - Ciamis. Tanah produktif rakyat seluas 3000 ha sebagian telah bersertifikat dijadikan areal PIR-Bun (Lihat: *Laporan Kasus*, YLBHI-JARIM, Vol.1/1990).

langsung turun tangan membersihkan rintangan-rintangan yang menghalangi proses pembangunan. Birokrasi yang otoriter membuat aspirasi petani untuk memperjuangkan ganti rugi yang layak menjadi kandas. Isu yang terkemuka diantaranya adalah:<sup>273</sup> (i) Penolakan penduduk untuk menyerahkan tanah garapannya; (ii) Ganti rugi yang tidak layak, dibanding dengan harga tanah di pasar umum; (iii) Pemukiman kembali penduduk (*resettlement*) yang tidak memadai dan alternatif usaha ekonomi yang tidak memadai.

**Keempat**, sengketa akibat industri pertambangan dan kehutanan. Sepanjang Orde Baru, tambang dan hutan merupakan salah satu sumber pendapatan yang pokok. Melalui Kuasa Pertambangan dan Hak Pengusahaan Hutan, pemerintah memberikan keleluasaan pada swasta untuk mengeksploitasi hutan. Hak-hak Adat atas tanah tidak diperdulikan oleh pemegang Kuasa Pertambangan dan HPH. Praktik pemegang Kuasa Pertambangan dan HPH mengakibatkan tersingkirnya masyarakat adat dari hubungannya dengan tanah.<sup>274</sup> Masyarakat adat pengguna hutan dituding sebagai perambah hutan dan penghancur ekosistem hutan. Sengketa ini terjadi di Jawa, Bali dan Sumatera.<sup>275</sup> Atas dasar peta hutan yang berlaku di akhir penguasaan kolonial Belanda,

---

<sup>273</sup> Contoh yang populer adalah Kasus pembangunan waduk Kedung Ombo di Jawa Tengah. Salah satu isu adalah ganti rugi: untuk sawah Rp350,-/m<sup>2</sup>; untuk pekarangan Rp 700,-/m<sup>2</sup>; dan tegalan Rp 280,-/m<sup>2</sup>. Contoh lain adalah Kasus Cimacan, di mana rakyat petani hanya diganti rugi Rp 30,-/m<sup>2</sup> (setelah melalui proses pengadilan dinaikkan 7 kali lipat).

<sup>274</sup> Untuk sengketa karena masuknya industri pertambangan bisa disebut contoh yang mencuat: tanah suku Amungme dan Kamoro di Timika, Irian Jaya. Untuk industri kehutanan, dapat disebut kasus masyarakat Dayak Besar - Kalimantan. Kasus tanah yang berkaitan dengan HTI contohnya yang populer adalah kasus Sugapa - Sumatera Utara.

<sup>275</sup> Kasus yang terkemuka adalah Pulo Panggung – Lampung. Pada kasus ini, untuk menyingkirkan rakyat petani, (aparatus) pemerintah daerah setempat menggunakan cara membakar rumah-rumah penduduk. Di Jawa, kasus yang mencuat adalah kasus Sagara - Garut. Tanah seluas 3000 ha diklaim sebagai hutan oleh perhutani. Padahal, sudah menjadi tanah garapan rakyat. Pohon jati yang ada di lahan itu ditanami oleh rakyat petani. Di Bali, kasus yang tersohor adalah kasus Sumber Klampok yakni tanah pemukiman dan garapan penduduk dinyatakan sebagai kawasan Taman Nasional.

pemerintah membuat batas-batas hutan dari pemukiman dan tanah usaha penduduk untuk masa saat itu. Semenjak zaman kemerdekaan sebetulnya petani telah melakukan perambahan hutan dan telah mengolah tanah tersebut lebih dari 30 tahun dan telah menjadikan tanah tersebut sebagai pemukiman. Dengan alasan tersebut, pemerintah mengusir petani dan penduduk desa tersebut dengan segala cara melalui birokrasi maupun kekerasan. Isu-isu yang terlibat dalam sengketa akibat industri pertambangan dan kehutanan ini adalah:<sup>276</sup> (i) Penolakan petani untuk keluar dari tanah yang diklaim; (ii) Kehancuran sumber daya subsistensi masyarakat adat; (iii) Penyediaan sumber ekonomi dan pemukiman alternatif yang memadai; (iv) Kemunduran kualitas ekologis di tingkat lokal hingga global.

Menghadapi sengketa agraria tersebut, terdapat suatu gejala umum dari tindakan (aparatur) pemerintahan Orde Baru, yakni penindasan dengan cara-cara kekerasan (*coercion*) dan penaklukan dengan cara-cara ideologis (*consent*) terhadap petani.<sup>277</sup>

Semenjak tahun 1980, ada satu gejala aksi protes terhadap penindasan dan penaklukan petani. Aksi protes ini mempunyai ciri-ciri yang khas yaitu: (i) Protes dilakukan oleh sejumlah petani korban, dengan didampingi oleh Organisasi Non-Pemerintah (Ornop) tertentu;<sup>278</sup> (ii) Protes disalurkan pada parlemen (DPR, DPRD), ke

---

<sup>276</sup> Lihat Loekman Soetrisno, *Op.Cit.*

<sup>277</sup> Uraian detail bentuk-bentuk penindasan dan penaklukan terhadap petani dalam sengketa agraria masa Orde Baru, lihat Noer Fauzi "Politik Agraria Orde Baru: Penindasan dan Perlawanan", dalam *YLBHI, Demokmsi: Antara Represi dan Resistensi, Catatan Keadaan HAM 1993*, (Jakarta: YLBHI, 1994). Tulisan ini mendaftar bentuk penindasan intimidasi, teror, pembakaran, pematokan, pembuldoeran, penangkapan dan pemenjaraan, penggunaan senjata yang mengakibatkan korban dan pencegahan. Sedangkan daftar penaklukan terdiri dari klaim telah bermusyawarah labeling/stigmatisasi, manipulasi makna, pembatalan laporan petani, isolasi dari dunia luar dan janji palsu.

<sup>278</sup> Ornop ini sangat beragam ditinjau dari sejarah pendiriannya, orientasi politiknya; besar organisasinya, jenis kegiatannya, cakupan wilayahnya, dll. Ornop yang terlibat dalam aksi-aksi protes ini memiliki karakteristik yang beragam pula, Ada organisasi bantuan hukum, Lembaga Bantuan Hukum dan sejenisnya, Kelompok-kelompok mahasiswa, Komite Solidaritas Mahasiswa untuk Rakyat Badega dan sejenisnya;

pemerintah (Departemen Dalam Negeri Badan Pertanahan Nasional, atau ke Instansi-instansi terkait lainnya (Bank Dunia, Kantor Menko Polkam, dll); (iii) Isu protes bersifat kasuistik, yang berisi tuntutan penyelesaian kasus yang dialami oleh petani korban; (iv) Media massa merupakan salah satu sasaran pokok aksi protes ini. Pemuatan di media massa, dipercayai akan membantu penyelesaian masalah. Aksi protes agraria semacam ini demikian populer, hingga sejumlah media massa memasukkan masalah tanah menjadi masalah terpopuler di masa Orde Baru.

Sengketa agraria<sup>279</sup> yang sudah sedemikian luasnya dimungkinkan karena adanya suatu politik hukum yang memberikan mandat kekuasaan besar bagi negara untuk menguasai sumber-sumber agraria, dengan menafikan hak masyarakat (termasuk masyarakat hukum adat) dalam kekuasaan negara. Hak Menguasai dari Negara (HMN) inilah yang membuka peluang dan realisasi monopoli pengaturan sumber-sumber agraria. Pada prakteknya, hak ini dipergunakan sebagai dasar politik agraria yang menafikan dan mengambil sumber-sumber agraria rakyat, termasuk masyarakat adat.

Sengketa agraria juga tercipta karena tidak adanya perubahan fundamental dari kondisi sosial, budaya, ekonomi, politik warisan kolonialisme, melainkan terjadi penguatan warisan kolonial tersebut.<sup>280</sup> Hal lain yang turut menciptakan persoalan agraria adalah pertumbuhan kepadatan penduduk yang meningkat secara tajam,

---

kumpulan dari kelompok-kelompok yang memperhatikan pada lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) dan Sekretariat Pelestarian Hutan Indonesia (SKEPHI) dan sejenisnya, Organisasi yang merintis Program pembangunan alternatif, seperti Kelompok Studi dan Pengembangan Partisipasi Masyarakat (KSPPM) - Sumut, Lembaga Pendidikan dan Pengembangan Pedesaan (LPPP) - Bandung; dan lain-lain.

<sup>279</sup> Ekspresi sengketa agraria menunjukkan bahwa dimensi sengketa agraria, sudah tidak bisa hanya dipahami sebagai sengketa agraria "ansich". Lihat Aditjondro, "Dimensi-Dimensi Politis Sengketa Tanah", *Makalah pada Latihan Analisis Sosial Tanah*, Medan: Wahana Informasi Masyarakat, AKATIGA, 1993.

<sup>280</sup> Lihat SriTua Arif dan Adi Sasono, *Ketergantungan dan Keterbelakangan*, Jakarta, LSP, 1981

kesempatan kerja. yang terbatas, serta pola penguasaan dan pemilikan tanah yang tidak adil dalam kaitannya dengan stratifikasi masyarakat.<sup>281</sup>

Sisi lain dari kebijakan mempertahankan dan memacu sektor perkebunan untuk memperbesar devisa adalah terciptanya struktur penguasaan tanah yang timpang di Indonesia. Perkebunan-perkebunan besar menjadi bagian dari unsur pembentuk ketimpangan itu. Sampai tahun 1993, perkebunan besar menguasai sekitar 3,80 juta hektar tanah yang dikuasai oleh 1.206 perusahaan patungan (388 perusahaan negara/BUMN, 709 perusahaan swasta, 48 perusahaan asing, 21 perusahaan patungan, dan 40 BUMD) dan 21 koperasi. Jika diambil rata-rata, maka setiap perusahaan menguasai ± 3.096, 985 hektar. Sedangkan rumah tangga pertanian pengguna lahan di Indonesia, sebagai perbandingannya, hampir 50% nya adalah rumah tangga pengguna lahan yang hanya menguasai lahan kurang dari 0,5 hektar.<sup>282</sup>

Dari 3,80 juta hektar lahan perkebunan besar, 85,80% diantaranya adalah lahan dengan status Tanah Negara (TN) yang kemudian hak penguasaannya diberikan pada perusahaan-perusahaan perkebunan, baik dalam bentuk HGU, Hak Pakai, maupun hak lainnya atau tanpa pengakuan hak secara formal. Menurut catatan BPS, 82,87% tanah negara itu diberikan penguasaannya kepada perkebunan dalam bentuk HGU. Persoalan penetapan Tanah Negara (TN) ini seringkali menjadi awal dari konflik antara pihak perkebunan atau calon penguasa HGU perkebunan dengan rakyat yang telah menguasai tanah-tanah tersebut sejak lama. Definisi dari Tanah Negara itu sendiri adalah sejumlah lahan, tidak termasuk lahan hutan, yang tidak bisa dibuktikan kepemilikan atau penguasaannya secara formal oleh seseorang atau sebuah badan hukum secara otomatis akan dianggap sebagai tanah negara. Persoalan klaim sepihak

---

<sup>281</sup> Lihat Soedionono M.P. Tjondronegoro, "Gejala Konflik Pertanahan di Indonesia," *Dalam Budi Darma*, No.45, Juni 1984.

<sup>282</sup> Lihat Noer Fauzi, "Penghancuran Populisme dan Pembangunan Kapitalisme, Dinamika Politik Agraria Nasional Pasca Kolonial," h. 115, 128-130 *dalam Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaharuan Agraria di Indonesia, REFORMA AGRARIA*, F. Ekonomi UI, 1997.



ini seringkali membuat sejumlah lahan yang telah dikuasai oleh sejumlah penduduk, tetapi belum bersertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan/penguasaan secara formal, akan segera diklaim sebagai tanah negara pada saat tanah-tanah tersebut akan digunakan untuk proyek perkebunan tertentu atau di atas tanah-tanah tersebut diterbitkan HGU untuk satu perusahaan 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 rakyat. Alasan-alasan sumbangan sektor perkebunan terhadap pendapatan negara, sering kali membuat rakyat penggarap tanah-tanah itu harus tersingkir dari tanahnya.

Modal penetapan tanah dengan status Tanah Negara yang sebetulnya merupakan perwujudan dari Hak Menguasai Negara (HMN), seperti yang dimaksud oleh UUPA, lebih banyak digunakan untuk mendukung kepentingan modal ketimbang kepentingan ekonomi rakyat. Padahal pengertian HMN dalam UUPA adalah memberi hak pada negara untuk menguasai tanah sementara dan kemudian mendistribusikannya 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 di sekitar areal tersebut. 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* (azas negara memiliki sejumlah tanah atau azas tanah milik negara) yang justru hendak dilenyapkan oleh UUPA. Dengan adanya azas ini, rezim yang berkuasa bisa meninggalkan kepentingan rakyatnya untuk mencapai kepentingannya sendiri. Hal tersebut sebetulnya telah diatasi secara normatif oleh UUPA, tetapi dalam kenyataannya timbul 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 manipulasi bukti-bukti hak penguasaan atau penyerahan hak penguasaan menjadi hal yang umum terjadi.

Dalam keadaan yang demikian sengketa yang terjadi adalah antara rakyat dengan perusahaan perkebunan akibat klaim Tanah Negara, seperti yang terjadi dalam kasus Badega,<sup>283</sup> kasus Gunung Batu,<sup>284</sup> dan kasus Cimerak,<sup>285</sup> di Jawa Barat, serta

---

<sup>283</sup> Kasus Badega adalah sengketa atas lahan seluas 498,5 hektar yang keseluruhannya merupakan tanah garapan masyarakat setempat di empat desa yang masuk dalam Kecamatan Cikajang, Kab. Garut, Jawa Barat dan melibatkan 579 KK yang bersengketa dengan PT SAM. Tanah yang disengketakan itu adalah bekas perkebunan PT C yang tidak digarap oleh pemegang haknya tetapi disewakan kepada masyarakat setempat selama, kurang lebih 38 tahun sebelum muncul sengketa. Tahun 1986 pemerintah menerbitkan HGU untuk PT SAM atas sejumlah tanah garapan rakyat tadi dan memulai pengusiran rakyat dari tanah-tanah tersebut. Padahal sebagian rakyat juga telah mengajukan sertifikat kepemilikan tanah jauh sebelum PT SAM mengajukan permohonan HGU, karena HGU PT C telah berakhir pada tahun 1990. Tetapi permohonan rakyat tidak dianggap oleh pemerintah. Pemberian HGU untuk PT SAM ini dilakukan oleh pemerintah tanpa ada musyawarah atau meminta persetujuan dari rakyat setempat. Dalam konflik ini ada 13 petani yang kemudian ditahan oleh aparat keamanan dengan tuduhan membuat kerusuhan dan menyebarkan permusuhan, Padahal masyarakat setempat hanya meminta perlindungan hukum dari LBH dan mencoba bertahan di atas tanah-tanah yang sebetulnya menjadi hak mereka. Dalam kasus ini pun aparat pemerintah, baik sipil maupun militer, pernah melakukan operasi gabungan untuk "menduduki" tanah yang disengketakan meskipun tanah itu dalam status quo dan memaksa rakyat untuk menyerah tanah-tanahnya kepada PT SAM. Banyak warga, khususnya penduduk laki-laki, terpaksa menyingkir dan lari ke hutan-hutan karena tekanan-tekanan aparat keamanan ketika mereka dan keluarga mencoba bertahan.

<sup>284</sup> Tanah-tanah garapan rakyat yang secara *defacto* telah menjadi pemukiman (perkampungan), persawahan dan perladangan di daerah Gunung Batu, Kecamatan Ciracap, Sukabumi Selatan diklaim oleh PT. BLA sebagai areal yang di bawah penguasaannya karena perusahaan itu telah mengantongi HGU yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pada tahun 1984 untuk tanah seluas 450 hektar. Tanah itu, yang seluruhnya memiliki luas 830 hektar, adalah bekas perkebunan asing yang HGU-nya, kemudian dipegang oleh NY C sampai tahun 1980, sebagian sudah digarap masyarakat berakhirnya kekuasaan kolonial asing Bahkan sejak 1973 kegiatan perkebunan sudah tidak berlanjut di situ, dan Bupati Sukabumi pada waktu itu memberikan wewenang kepada masyarakat untuk mengolah tanah-tanah itu sepenuhnya asalkan dijadikan areal pertanian.

<sup>285</sup> Proyek PIR-Bun Cimerak yang berlokasi di Kecamatan Cimerak meliputi sejumlah lahan yang luasnya mencapai 6.000 hektar. Proyek dimulai pada tahun 1981. Pada

Sendang Pasir,<sup>286</sup> di Bali memperlihatkan kasus-kasus semacam ini. Pihak birokrasi pertanahan negara yang menerbitkan 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.

sengketa lain yang seringkali terjadi adalah soal pemberian HGU kepada perusahaan perkebunan di atas sejumlah tanah yang diklaim hak otomatis dari perusahaan yang bersangkutan sehubungan dengan program nasionalisasi perusahaan-perusahaan perkebunan asing di tahun 1950-an. Kasus Jenggawah,<sup>287</sup> di Jawa Timur dan

---

mulanya ditetapkan areal yang akan digunakan adalah sejumlah lahan yang dikaitkan sebagai tanah negara, tetapi pada kenyataannya proyek ini juga meliputi sejumlah areal yang telah digarap penduduk yang berstatus tanah letter C maupun yang telah bersertifikat hak milik yang jumlahnya mencapai 134 sertifikat. Tetapi karena proyek ini harus berjalan menggunakan tanah-tanah itu, maka sertifikat-sertifikat tadi dinyatakan sebagai ASPRO (asli tapi salah prosedur). Akhirnya sejumlah tanah pertanian digusur dengan begitu saja oleh PTP XIII selaku pemilik proyek tanpa ganti kerugian. Untuk itu, PTP XIII melakukan sejumlah intimidasi terhadap warga yang menolak upaya pengusuran. Pemaksaan juga dilakukan oleh aparat militer dan pemerintah daerah. Rakyat-rakyat yang membangkang akan segera dicap sebagai oknum PKI atau anggota kelompok separatis Islam yang membangkang terhadap pembangunan.

<sup>286</sup> Tanah yang disengketakan luasnya 388 ha saat itu dikuasai oleh PT M yang mendapatkan haknya dari YKP. Tanah-tanah itu, sebagian pernah dijadikan oleh pengurus YKP akan diberikan pada masyarakat setempat yang telah membanta YKP mempertahankan tanah itu ketika terjadi aksi-aksi pendudukan tanah dibawah tekanan PKI. Meskipun dalam kenyataan rakyat setempat telah tinggal di lokasi itu sejak tahun 1917 karena menjadi buruh perkebunan asing di situ. Setelah kemerdekaan rakyat terus menggarap tanah-tanah itu meskipun secara sepihak kontrak atas tanah itu dialihkan kepada tuan tanah Non-pri penguasa lamanya tanpa memperhatikan hak rakyat penggarap. Tahun 1952, YKP mengambil alih penguasaan atas tanah-tanah itu meskipun mereka juga tidak bisa menunjukkan bukti-bukti yang sah. Tahun 1983 tanah itu dijual kepada PT M dan mulailah dilakukan pengusiran terhadap rakyat yang masih terus menggarap di atas tanah-tanah itu. Pengusiran-pengusiran diperkeras dengan keterlibatan aparat militer. Penahanan terhadap warga yang unjuk rasa atas nasib mereka juga dilakukan oleh pemerintah. Bahkan penduduk setempat diisolasi di lokasi sengketa karena daerah sengketa dinyatakan tertutup bagi orang luar dan dijaga ketat.

<sup>287</sup> Kasus Jenggawah adalah sengketa atas lahan yang luasnya mencapai 2800 hektar yang diperebutkan oleh PTP XXVII dengan penduduk setempat. Tanah itu adalah bagian dari eks perkebunan Belanda yang terletak di dua kecamatan di Karesidenan Besuki. Oleh pemilik perkebunan waktu itu, penduduk diberi hak untuk menggarap tanah-tanah yang sekarang disengketakan karena pihak perkebunan membutuhkan kehadiran dan tenaga mereka sebagai buruh perkebunan maupun untuk mengolah tanah sesuai dengan tatacara pengelolaan perkebunan tembakau. Ketika pendudukan Belanda berakhir, dan perkebunan itu secara otomatis dinasionalisasikan, maka pihak PTP XXVII

Tanah jaluran<sup>288</sup> 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 di situ. Ketika PTP memerlukan sejumlah perluasan lahan untuk lebih memastikan peningkatan produktivitasnya 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 pemerintah biasanya menerbitkan sertifikat-sertifikat HGU dan surat-surat perpanjangan HGU untuk perusahaan perkebunan yang meliputi tanah-tanah yang telah dikuasai rakyat.

Sengketa perebutan tanah ini bisa terjadi karena pemerintah kurang konsisten, bahkan cenderung mengabaikan sejumlah peraturan yang sudah ada yang mengatur soal prioritas peruntukan kepemilikan tanah. Misalnya, UUPA menjamin bahwa prioritas peruntukan hak atas tanah adalah rakyat tani, lebih khusus lagi adalah rakyat tani yang

---

secara sepihak mengklaim tanah tersebut juga menjadi bagian hak mereka. Tahun 1978 sengketa perebutan penguasaan lahan ini Pernah meledek dengan tuntutan ditahannya beberapa penduduk setempat. Tahun 1994, BPN malah menerbitkan HGU baru untuk PTP XXVII atas tanah yang sebetulnya masih bermasalah tadi. Rakyat menjadi marah, dan melakukan sejumlah aksi protes atas terbitnya HGU untuk PTP XXVII mereka tentunya menjadi terancam dan bisa diusir oleh pihak perusahaan setiap saat.

<sup>288</sup> Sengketa ini berawal dari disewakannya sejumlah ladang berpindah milik masyarakat adat di Deli kepada perkebunan Belanda oleh Sultan Deli, meskipun dalam kontrak itu disebutkan bahwa tanah-tanah yang diikontrak adalah tanah-tanah milik rakyat setempat. Proses selanjutnya, rakyat yang selama ini menjadi peladang berpindah berubah menjadi petani jaluran karena menyesuaikan waktu usaha tani mereka dengan selang waktu penanaman tembakau milik perkebunan. Luas tanah yang disewakan itu hampir 300.000 hektar. Ketika masa kependudukan Belanda berakhir, sebagian tanah-tanah itu dibagikan kepada rakyat, dan sebagian lagi diserahkan penguasaannya kepada perusahaan perkebunan nasional, kemudian menjadi PTP IX. Semenjak itu rakyat mulai sulit, bahkan cenderung tidak lagi bisa, menggarap tanah-tanah jaluran mereka karena tanah-tanah tersebut di klaim sebagai hak PTP IX. Jadi jangankan membayar sewa kepada rakyat setempat, PTP IX malah menggusur rakyat setempat dari lahan-lahan pertanian mereka.

tidak memiliki tanah. Peraturan lainnya adalah, Keppres No.32/79 dan Permendagri No.3/79 yang memberikan prioritas utama 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, namun dengan pertimbangan sumbangan-sumbangan pada peningkatan dan penghematan angka-angka devisa serta sejumlah angka balikan dari rente ekonomi yang mereka berikan kepada penguasa, segala peraturan ini diabaikan. Selain itu, proses pembentukan dan pelaksanaan rencana tata ruang agraria yang tidak konsisten juga menjadi salah satu penyebabnya.

Kalau dipetakan perkembangan kebijakan pertanahan dari masa Kolonial, masa Orde Lama dan masa Orde Baru dapat kita lihat dalam bagan VI berikut :

**Bagan VI**

	Massa kolonial	Masa Orde lama	Masa Orde Baru
Orientasi Kebijakan	Eksplorasi Sektor perkebunan	Kemakmuran rakyat sebesar-besarnya	Pengadaan tanah untuk kepentingan investasi
Sifat	Kapitalis	Neo Populis	Kapitalis
Strategi	Pengambilan tanah rakyat	Land reform (redistribusi) Penataan struktur baru menuju Industri	Pengambilan tanah rakyat pembangunan Industri tanpa penataan struktur
Intervensi	Pemberian hak erfpacht, konsesi dll	Dilakukan dalam upaya redistribusi	Diupayakan dalam rangka pengadaan tanah untuk pembangunan, melibatkan militer, pemberian izin lokasi, HGU dll.
Konflik yang terjadi	Antara rakyat VS Penguasa kolonial dan swasta asing perkebunan	Tanah rakyat (petani luas) VS rakyat dalam konteks land reform	Antara rakyat VS pemilik modal dan Negara atau pemilik modal yang didukung negara
Prinsip	Tanah untuk devisa melalui ekspor hasil perkebunan	Tanah untuk petani penggarap	Tanah untuk pertumbuhan ekonomi
Pandangan/ Konsep	Tanah sebagai obyek	Politik, Pertanahan dipandang sebagai dasar pembangunan. Tanah tidak boleh diperdagangkan	Administratif tanah dipandang sebagai satu sisi pembangunan. Tanah sebagai komoditas strategis
	Periode Kolonialisme: perebutan tanah jajahan	Periode Kemerdekaan: land reform dianut Negara yang diikuti model pembangunan substitusi impor	Berkembang ideologi pasar, neo-liberal, akibat pengaruh NIC's berkembang industri berorientasi ekspor

Sumber : Endang Suhendar & Ildhal Kasim, 1995. *Tinjauan Kritis Terhadap Kebijakan Pertanahan di Indonesia Masa Orde Baru*, Jakarta; Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)

Dari pola-pola sengketa yang ada pada masa Orde Baru merupakan bentuk dari ketidakpuasan masyarakat terhadap politik agraria yang dilakukan dengan mengedepankan investasi dan modal para kapitalis besar (baik negeri maupun swasta) yang ada di Indonesia, namun penyelesaian sengketa tersebut banyak dilakukan dengan cara pendekatan keamanan yang mengandalkan aparat untuk melakukan tekanan kepada masyarakat dengan dalih stabilitas nasional. Penyelesaian melalui jalur litigasi juga banyak ditempuh oleh masyarakat, akan tetapi hasilnya sudah bisa diprediksi bahwa masyarakat seringkali dikalahkan oleh pihak pemerintah atau pemodal besar swasta. Hal ini yang menimbulkan ketidakpercayaan (*skeptis*) masyarakat terhadap lembaga peradilan.

### **3.3 Sengketa Hak Atas Tanah (khususnya tanah perkebunan) dan penyelesaiannya di Masa Reformasi (tahun 1998-Sekarang).**

“*Sadhumuk bathuk, sanyari bumi,*” begitulah orang Jawa bilang bahkan sampai-sampai “*direwangi toh-ing pati*” untuk mempertahankan sejengkal tanah miliknya dari gangguan pihak lain. Slogan ini nyaris menjadi pembahasan secara universal bagi seluruh lapisan masyarakat (terutama masyarakat adat dalam rangka mempertahankan hak-hak yang berkaitan dengan tanah mereka).<sup>289</sup>

Urusan pertanahan dari tahun ke tahun silih berganti ditangani oleh berbagai kelembagaan. Pada awal kemerdekaan berada di bawah

---

<sup>289</sup> Lihat Al Araf dan Awan Puryadi, *Perebutan Tanah*, Lappera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2002 h. 88.

lingkungan Departemen (Kementerian) Dalam Negeri, sebagai warisan zaman Belanda. Pernah menjadi Kementerian yang berdiri sendiri (1955). Pada saat reformasi Badan Pertanahan Nasional kembali di bawah koordinasi Menteri Dalam Negeri. Implikasinya BPN harus menyesuaikan diri dengan peraturan yang menjadi landasan otonomi daerah yakni UU 22 tahun 1999 jo No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Beberapa azas yang perlu mendapat perhatian ialah .<sup>290</sup>

- a. Sebelum ada perubahan tentang tugas dan wewenang BPN dengan ketentuan yang baru maka ketentuan\ yang lama masih tetap berlaku.
- b. Mahkamah Agung pernah memutuskan bahwa sekalipun telah terjadi pencabutan suatu ketentuan perundang undangan (tata cara mengajukan kasasi) namun karena pencabutan itu tidak disertai dengan ketentuan yang baru (tata cara mengajukan kasasi yang baru sebagai penggantinya) maka Mahkamah Agung masih menggunakan tatacara yang lama. Intinya suatu proses hukum harus tetap berjalan sekalipun ketentuan lama yang sudah dicabut karena belum ada ketentuan baru yang mengaturnya. Hal ini untuk menghindari kekosongan hukum.
- c. Perumusan tugas dan wewenang Badan Pertanahan Nasional saat ini hendaknya secara teoritis menggunakan apa yang disebut dengan bahan bahan yang idiil. Bahan bahan idiil adalah segala bentuk pengalaman baik yang positif maupun yang negatif dalam rangka pengelolaan urusan pertanahan . Bahan bahan ini bisa digali dari pengalaman masyarakat

---

<sup>290</sup> Lihat pandangan Sodiki tentang “SUMBANGAN PEMIKIRAN POKOK-POKOK PIKIRAN MENGENAI PEMBAGIAN URUSAN PERTANAHAN DALAM ERA OTONOMI,” (*makalah seminar*) tanpa penerbit, Malang 9 APRIL 2005 h.2

sendiri tentang bagaimana urusan pertanahan atau pelayanan pertanahan selama ini dinilai oleh masyarakat. Adapun bahan riil terdiri dari cita-cita dan semangat tentang bagaimana pelayanan pertanahan itu dilaksanakan.

- d. Sebagaimana hierarki perundang-undangan, maka semakin ke hulu semakin abstrak dan semakin ke hilir semakin nyata dan operasional, maka tugas, wewenang Badan Pertanahan Nasional lebih berat kepada penentuan kebijakan yang meliputi penyusunan norma-norma dan/atau standarisasi mekanisme ketatalaksanaan, kualitas produk dan kualitas sumber daya manusia yang diperluas.

Indonesia saat ini tengah memasuki zaman peralihan politik kekuasaan negara yang ditandai oleh berakhirnya dominasi kekuasaan rezim Orde Baru di bawah Presiden Jenderal Soeharto. Fungsi-fungsi penopang Orde Baru mulai runtuh, tetapi rezim belum memperoleh legitimasi untuk menjalankan sistem kekuasaan negara. Zaman peralihan ini membuka ruang yang sangat besar bagi berbagai golongan masyarakat sipil untuk menunjukkan kekuasaannya melalui berbagai cara.<sup>291</sup>

Dalam konteks perubahan pengelolaan sumber daya agraria, banyak pihak percaya bahwa penggantian kekuasaan tersebut pasti akan membawa perubahan politik Indonesia secara menyeluruh. Ada ruang untuk upaya-upaya yang akan dilakukan oleh pemerintah dan rakyat dalam merombak atau menata kembali lapangan agraria dengan cara menata ulang penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria

---

<sup>291</sup> Lihat Subekti Mahanani, Kedudukan UUPA 1960 dan Pengelolaan Sumber Daya Agraria Di tengah Kapitalisme Negara. *Jurnal Analisis Sosial*, Vol 6 No.2 Juli 2001, Hal. 28,



secara adil. Tanpa perubahan kekuasaan politik “yang mendasar”, tidak ada harapan bagi siapapun untuk bisa melihat perubahan seperti yang diharapkan.

Pada masa peralihan (pemerintahan Habibie) dikeluarkan dua undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang disahkan pada tanggal 4 Mei 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999, yang disahkan pada tanggal 9 Mei 1999”.<sup>292</sup>

Paket undang-undang ini masih menempatkan negara dalam posisi menguasai, pemerintah pusat memberikan wewenangnya kepada daerah untuk mengelola sumber daya agraria tertentu sementara sumber daya agraria yang potensial bagi pendapatan masyarakat masih dikuasai pemerintah pusat.<sup>293</sup>

---

<sup>292</sup> Uraian yang padat dan ringkas soal Otonomi Daerah ini bisa dilihat dalam Noer Fauzi & R. Yando Zakaria, *Mensiasati otonomi Daerah, Panduan Fasilitasi Pengakuan dan pemulihan Hak-hak Rakyat* Yogyakarta: Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan INSIST Press, 2000.

<sup>293</sup> Khusus tentang penerimaan dari sumber daya alam adalah seperti yang tercantum dalam penjelasan Pasal 6 ayat (1) butir a: “Yang dimaksud dengan bagian daerah dari penerimaan sumber daya alam adalah bagian daerah dari penerimaan negara yang berasal pengelolaan sumber daya alam, antara lain di bidang pertambangan umum, pertambangan minyak dan gas alam, kehutanan, dan perikanan”. Dengan demikian pemerintah pusat memberikan wewenangnya kepada daerah untuk mengelola sumber-sumber agraria yang potensial bagi pendapatan negara tetap dikuasai oleh pemerintah pusat. Ini berarti bahwa pemerintah pusat dan daerah mempunyai hak untuk tetap menguasai dan mengelola sumber-sumber agraria dengan mengatas-namakan

Lebih jauh lagi belum ada penegasan pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak yang dimiliki komunitas lokal, termasuk komunitas adat sebagai pihak yang paling terkena dampaknya. Paket undang-undang ini kemudian melahirkan Keppres No. 121 dan 122 tahun 1999 tentang wewenang penuh pemerintahan daerah untuk memberi ijin penanaman modal asing tanpa persetujuan pemerintahan pusat. Kewenangan ini merupakan implementasi otonomi daerah. Dengan dikeluarkannya Kep.Pres. tersebut maka birokrasi penanaman modal asing akan semakin pendek. Dari gambaran terhadap paket undang-undang tersebut hanya dipahami dalam kerangka Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam konteks ini kapitalis dan feodalis berpadu atas nama pertumbuhan ekonomi dan peningkatan investasi. Oleh karena itu, paket kebijakan ini akan lebih menguntungkan modal asing (atau paling tidak pemodal lokal) daripada menguntungkan rakyat banyak pada umumnya.

Jadi peran negara yang besar masih dalam rangka mengontrol hak-hak rakyat seperti hak politik, ekonomi, sosial, dan budaya sehingga masih terjadi ketimpangan akses penguasaan dan pengelolaan sumber daya agraria karena prinsip “menguasai” oleh negara masih sangat kental.

Sejak Kabinet Persatuan Nasional di bawah Presiden Gus Dur menjalankan pemerintahan (tahun 1999), belum ada reformasi yang

---

kepentingan ekonomi negara karena adanya konsepsi Hak Menguasai Negara di dalam pasal 33 UUD 1945.

sesungguhnya dalam penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam yang menyertainya. Para pembuat serta pelaksana hukum dan kebijakan seakan tidak memiliki kepekaan, kesadaran dan *sense of urgency* untuk menyelesaikan soal agraria. Mereka tidak berhasil menemukan strategi yang matang untuk menanganinya. Seiring dengan mulai berseminya demokratisasi politik, sehingga banyak pihak berharap dan menunggu-nunggu tindakan pemerintah untuk melakukan perubahan-perubahan mendasar dalam soal penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam. Akibatnya, banyak penduduk yang menjadi korban sengketa agraria semakin gencar mengklaim tanah dan kekayaan alam di wilayahnya yang telah dikuasai dan digunakan perusahaan-perusahaan raksasa. Secara fenomenal, mereka sering menganggap perusahaan dan proyek raksasa yang beroperasi langsung di tanah mereka adalah "perampas tanah". Padahal perusahaan itu mengantongi ijin secara legal dari pemerintah pusat. Kondisi ini pada akhirnya menciptakan sengketa dan korban-korban baru di kalangan masyarakat.<sup>294</sup>

---

<sup>294</sup> Sudah umum diketahui bahwa persengketaan yang pada mulanya sederhana ini pada gilirannya menjadi sengketa yang sangat rumit, karena kewenangan dan manajemen yang sentralistik penerapannya dikawal oleh birokrasi yang otoriter, praktek manipulasi dan kekerasan terhadap penduduk yang mempertahankan hak azasnya. Sementara lembaga peradilan untuk menyelesaikan persoalan ini biasanya sering berada pada posisi yang sulit dijangkau oleh warga korban.

Belum sempat ada penyelesaian sengketa tanah diberbagai tempat di Indonesia, ditambah lagi belum terbentuknya payung hukum yang jelas tentang reforma agraria, kabinet persatuan nasional dibawah presiden Abdurrahman Wahid dijatuhkan oleh MPR dan diganti dengan pemerintahan kabinet gotong royong dibawah kepemimpinan presiden Megawati.

Kondisi pertanahan di Indonesia dalam kabinet gotong royong ini tidak mengalami perubahan yang berarti, sengketa tanah perkebunan, sengketa antar warga yang menyangkut tanah, pembabatan hutan, faktor keamanan dan penegakan hukum tidak bisa berjalan dengan baik, sehingga rakyat banyak melakukan protes pada lembaga legislatif di tingkat daerah meminta penyelesaian tentang sengketa tanah yang sebelumnya sudah terjadi.

Jalur-jalur penyelesaian tanah banyak diajukan melalui lembaga legislatif dan bersifat non litigasi, karena mempercepat penyelesaian tanpa melalui prosedur hukum yang semestinya dilakukan. Banyak panitia khusus pertanahan di tingkat DPRD Kabupaten/kota dibentuk untuk menyelesaikan sengketa tanah yang berkepanjangan.

MPR sendiri sebagai lembaga tertinggi negara pada tahun 2001 telah mengeluarkan Tap MPR No.IX/MPR/2001 tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam, akan tetapi tindak lanjut dari ketetapan tersebut juga belum membuahkan hasil. Keputusan Presiden No.34 tahun 2003 sebagai kepanjangan perwujudan konsep, kebijakan

dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu memerintahkan agar Badan Pertanahan Nasional (BPN) melakukan percepatan :

1. Penyusunan RUU Penyempurnaan UU No. 5 tahun 1960 dan RUU hak atas tanah dan peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.
2. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan.
3. Sebagaimana kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.<sup>295</sup>

Pengalaman model penyelesaian sengketa dengan *security approach* yang diterapkan oleh pemerintah Orde Baru pada waktu itu akan berujung pada munculnya pelanggaran HAM di bidang pertanahan hal tersebut bisa dilihat dari adanya kecenderungan penggunaan kekerasan untuk memaksa masyarakat keluar dari tanahnya sendiri. Hasilnya, berbagai sengketa sosial berbasis tanah yang memakan *social cost* cukup tinggi akhirnya muncul dimana-mana. Adanya data angka statistik membuktikan hal tersebut mulai dari kasus Jenggawah, Banongan, Tubanan, Wediro Anom, dan di kab. Blitar.<sup>296</sup> Sengketa-

---

<sup>295</sup> Lihat Achmad Sodiki, "Kebijakan Sumber Daya Alam dan Implikasi Yuridisnya Pasca Tap MPR IX/MPR/2001 dan Kep.pres No.34/tahun 2003," *Makalah disampaikan dalam rangka Seminar Nasional Eksistensi dan Kewenangan BPN Pasca Kepres no.34 tahun 2003*, di FH Unibraw, Malang 5 Agustus 2003

<sup>296</sup> Lihat Pandangan Suwirjo Ismail, "Pelanggaran HAM di Bidang Pertanahan," *Tulisan hasil penelitian dalam Majalah mahasiswa*, Manifest FH Unibraw, Edisi 33, 2001 h. 15, Di kab. Blitar terjadi sengketa di Branggah Banaran kec. Doko pada tahun 2000 antara PT perkebunan cengkeh Branggah Banaran Blitar dengan penduduk pada Bulan Desember menewaskan 2 orang petani (masyarakat). Hal tersebut dipicu perebutan tanah seluas 76 hektar tanah perkebunan cengkeh bekas peninggalan Belanda.

sengketa pertanahan yang ada secara umum sering terjadi di tanah-tanah perkebunan bekas kolonial yang telah dinasionalisasikan menjadi milik negara. Sengketa pertanahan seperti ini relatif rentan terhadap adanya aksi massa rakyat dalam jumlah besar dan juga sangat berdimensi politis. Pada 30 Mei tahun 2007 juga terulang kasus sengketa tanah yang memakan korban dari pihak masyarakat sejumlah 4 orang dan 7 orang mengalami kritis (salah satunya adalah anak berusia 3 tahun terkena tembakan peluru tajam)<sup>297</sup>

Fakta, bahwa kasus ini memicu aksi dalam jumlah besar adalah dengan merebaknya pola *reclaiming*, yang terjadi atas tanah perkebunan di Indonesia, khususnya terjadi pada transisi pasca tumbangannya rezim Orde Baru tahun 1998. Kekuatan besar rakyat dalam jumlah ribuan telah melakukan gerakan protes dengan beragam cara untuk mengambil alih kembali penguasaan atas tanah dalam jumlah ribuan hektar, yang secara historis dianggap tanah rakyat yang dijadikan lahan perkebunan tersebut dirampas secara paksa.

Gerakan petani ini dapat dibagi menjadi dua tipe yang berbeda yaitu **pertama** tipe gerakan sebagai suatu reaksi spontan, sebab-sebab

---

<sup>297</sup> Lihat *Jawa Pos*, 31 Mei 2007, terjadi bentrokan antara Marinir dengan penduduk setempat di desa Alastlogo, kab. Pasuruhan Jawa Timur memperebutkan tanah seluas 3.600 ha. Yang sudah terjadi sejak tahun 1963 belum terselesaikan hingga sekarang, karena proses penyelesaian dengan litigasi tidak memuaskan pihak masyarakat karena dimenangkan pihak Puskopal. Masyarakat merasa telah menggarap tanah tersebut sejak tahun 1965 akan tetapi keluar SK KSAL NO. Skep/675/1984 tanggal 28 Maret 1984, untuk memanfaatkan lahan tersebut sebagai lahan produktif tanaman perkebunan dengan cara melibatkan masyarakat setempat.

yang tidak jelas mengadakan jaringan informasi yang tidak tertata. (bukan dikonstruksi secara sengaja) terhadap suatu keadaan tertentu. Yang **kedua** adalah gerak petani terorganisir yaitu gerakan petani dengan tujuan, strategi, dan cara-cara yang dirumuskan secara jelas, sadar dan didasarkan kepada suatu analisa masalah yang kuat, dimana mereka menginginkan adanya pembaruan agraria agar melakukan redistribusi tanah secara adil kepada rakyat.<sup>298</sup>

Ketimpangan struktur agraria yang terdapat pada kasus-kasus perkebunan yang ada, pada gilirannya memberi dampak yang cukup luas, khususnya di pedesaan terutama masyarakat yang hidup di sekitar tanah perkebunan. Efek seperti ini dalam persepsi pemerintah selalu dianggap sebagai penjarahan. *Stigmatisasi* penjarahan ini sebenarnya merupakan bagian skenario penguasa untuk melumpuhkan gerakan petani dalam merebut kembali hak atas tanahnya, dan skenario seperti ini merupakan bentuk teror dan intimidasi yang sangat keji. Stigmatisasi penjarahan ini sebenarnya dimaksudkan penguasa dalam rangka melindungi kepentingannya untuk mempertahankan produksi yang disengketakan.

Berdasarkan karakteristik tujuan, fenomena penjarahan dapat dibedakan menjadi dua. **Pertama**, *sosial banditry*. Penjarahan terpaksa dilakukan oleh rakyat akibat keterdesakan krisis ekonomi yang luar biasa

---

<sup>298</sup> Lihat Noer Fauzi dan Dadang Juliantara, *Menyatakan Keadilan Agraria*, BP-KPA Bandung, 2000, h. 368

sehingga mengkondisikan rakyat untuk mengambil jalan pintas dengan melakukan penjarahan. Karakteristik ini tergolong menjadi fenomena massal (karena jumlahnya mencapai ribuan dan terjadi dimana-mana) yang terjadi tidak hanya di pedesaan, namun juga terjadi di wilayah perkotaan, dan terjadi secara insidental. Yang menjadi sasaran adalah kelompok minoritas Cina atau gudang-gudang milik bulog, atau penguasa pemerintahan lokal. Sedangkan **kedua**, *reclaiming action*. Penjarahan sengaja dilakukan oleh rakyat, karena rakyat merasa sebagai pemilik sah tanah-tanah yang dulu dirampas oleh pemerintah maupun pengusaha swasta. Biasanya terjadi di pedesaan dan bermukim di sekitar perkebunan atau perhutanan, dan biasa berprofesi sebagai petani (petani pemilik maupun petani penggarap) atau buruh tani.

Rakyat melakukan aksi penjarahan tidak sekedar untuk menikmati hasil dari menjarah itu secara langsung, namun memiliki tujuan jangka panjang sebagai proses resistensi memperjuangkan hak-hak atas tanahnya yang telah dirampas. Sehingga dapat diklasifikasikan bahwa *reclaiming action* merupakan aksi masyarakat yang berbasis sengketa tanah.<sup>299</sup>

*Stigmatisasi* penjarahan merupakan suatu hal yang telah diciptakan oleh pemerintahan terhadap petani jika petani melakukan pendudukan terhadap tanah-tanah negara sehingga muncullah pandangan dari

---

<sup>299</sup> Dikutip dari Herlambang Perdana, "Reclaiming dan agenda penyelesaiannya". (*makalah*), Tanpa penerbit, tanpa tahun. h. 10



masyarakat yang menyatakan bahwa petani yang melakukan penjarahan adalah maling, perampok dan hal lainnya.

Padahal dalam gerakan petani itu ada tiga tipologi perbedaan gerakan petani, yaitu :<sup>300</sup> **pertama**, tipologi premanisme (maling), yakni tindakan orang atau sekelompok orang yang mengambil milik orang lain secara sembunyi-sembunyi tanpa ijin atau dengan tidak sah. Motifnya sederhana hanya mengambil manfaat ekonomi untuk kepentingan dirinya sendiri atau kelompoknya tanpa mempedulikan kepentingan komunitas lainnya, yang menjadi sasaran tidak pandang bulu, bisa kaum kaya maupun kaum miskin.

**Kedua**, tipologi perbanditan sosial (*sosial banditry movement*), yakni tindakan yang terpaksa dilakukan oleh rakyat akibat keterdesak krisis ekonomi yang luar biasa, sehingga mengkondisikan rakyat untuk mengambil jalan pintas dengan melakukan tindakan mengambil sesuatu demi mempertahankan hidupnya. Motifnya, untuk mempertahankan hidup. Karena akses strukturalnya dijauhkan, dan mereka dalam tindakannya seringkali dilakukan secara bersama-sama, terbuka, dan untuk kepentingan orang banyak khususnya kaum miskin. Sasarannya, adalah kaum tuan tanah, pemilik modal yang memonopoli sembako (bisa negara, seperti Bulog, perkebunan, dan hutan yang dikuasai perhutani, maupun

---

<sup>300</sup> Lihat Herlambang Perdana (editor), *Penindasan Atas Nama Otonomi*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2001, h.19

pihak swasta, seperti pertokoan, gudang sembako yang ditimbun dan lain-lain).

**Ketiga**, tipologi gerakan *reclaiming* (*reclaiming movement*), yang sama sekali tidak dapat diidentifikasi dengan penjarahan karena mereka yang melakukan tindakan sesungguhnya merupakan korban dari penjarahan itu sendiri. Pengertian *reclaiming* adalah sebuah tindakan perlawanan yang dilakukan oleh rakyat tertindas untuk memperoleh kembali hak-haknya seperti tanah, air dan sumberdaya alam serta alat-alat produksi lainnya secara adil demi terciptanya kemakmuran rakyat semesta. Dalam gerakan *reclaiming*, ia memiliki nilai-nilai dasar dan alasan pembenar.

Dari penjelasan di atas, dapat dilihat perbedaan yang melatarbelakangi gerakan *reclaiming* bukan dalam rangka niat mengambil sesuatu tanpa dasar, alias *maling* atau menjarah, melainkan pilihan tindakan yang memiliki alasan pembenar dan nilai-nilai dasar yang melingkupi dalam *reclaiming*. Dan sebaliknya, harus dipertanyakan latar belakang stigmatisasi yang lahir dari gambaran penguasa atau kelompok *status quo*, yang tidak sekedar menentang dengan skenario stigma, namun juga skenario kekerasan dalam menghambat *reclaiming*.

Gerakan protes perlawanan petani dalam merebut kembali status penguasaan dan pemilikan atas tanah merupakan *trend* aksi baru yang dilakukan petani dalam sejarah perlawanannya, yang semua itu bersumber dari adanya paradigma negara yang ortodoks dan dipengaruhi

oleh berbagai macam relasi kepentingan bagi para penguasa itu sendiri. Perlawanan kaum tani itu diwujudkan melalui aksi-aksi dengan *reclaiming*, yang memiliki karakter strategi beragam sesuai dengan tradisi sosial ditingkat lokal, seperti; pembabatan kebun sebagai simbol penghancuran kaum feodalisme perkebunan, pendudukan lahan (kemah, mematok, pendirian rumah permanen), pemblokiran akses jalan perkebunan, pemasangan spanduk atau papan protes selama masa reformasi berlangsung.

Mencermati kondisi pertanahan yang demikian, seharusnya politik agraria dapat menemukan jalan keluar yang berpihak terhadap rakyat. Artinya, pengakuan bukti kesejarahan menjadi catatan tersendiri untuk memperdebatkan lahirnya status kepemilikan tanah baru (bukti administrasi formal), sehingga pemberlakuannya dianggap cacat secara hukum. Sedangkan jalur pengadilan (litigasi) bukan merupakan alternatif pemecahan yang efektif dan aspiratif mengingat peradilan kita belum cukup jujur memberikan keberpihakannya bagi pencari keadilan, termasuk dalam konteks ini kaum tani. Sehingga dapat dikatakan solusi lewat peradilan masih merupakan jalur yang harus dapat dihindari dalam penyelesaian sengketa tanah perkebunan selama ini.

Realitas perjuangan kaum tani yang tidak begitu saja percaya pada institusi peradilan sudah cukup bukti untuk dicermati bahwa rakyat melihat adanya krisis kewibawaan peradilan dalam menyelesaikan kasus-kasus tanah perkebunan.

Lahirnya sengketa tanah khususnya tanah perkebunan tak terhindarkan akibat perbedaan persepsi struktur kepemilikan dan penguasaan tanah serta kepemilikan secara formal yang dianut selama ini. Sengketa tanah tidak akan berhenti sampai kapanpun bila pendekatan hukum normatif (formal) sebagai pemenuhan keadilan sosial masyarakat, apalagi pendekatan represif yang selama ini dilakukan oleh aparat. Untuk itu, alternatif pemecahan kasus tanah perkebunan harus diawali dengan semangat pencapaian keadilan sosial (rakyat banyak), terutama pembatasan asset produktif tanah yang dikuasai secara *monopolistik*.

Sejak tahun 1960 (diberlakukannya UUPA 1960), salah satu konsep dasar UUPA, perombakan agraria sebenarnya sudah mengarah pada penataan struktur penguasaan dan kepemilikan secara adil dan demokratis, pelaksan program *land reform*. Kesungguhan dalam *redistribusi* tanah melalui program *land reform* ditunjukkan dengan diselenggarakannya pengadilan *land reform*. Adanya pengadilan *land reform* ini cukup demokratis dengan menempatkan wakil petani dalam pengambilan keputusan dan proses redistribusi tanah dapat berjalan lebih efektif dan adil, akan tetapi 1970, melalui Undang-undang No. 7 tahun 1970 peradilan ini telah dihapus dengan alasan yang jauh tidak berpihak pada kepentingan petani.

Paksaan peghapusan peradilan *land reform*, struktur pemilikan penguasaan tanah tidak menjadi lebih baik, namun justru menjadi bagian sejarah hitam yang menghiasi sengketa pertanahan yang akhir-akhir ini

terjadi, terutama sengketa tanah perkebunan besar yang memiliki skala luas dalam jumlah ribuan hektare dalam penguasaan tanah (swasta) dalam bentuk baru. Kondisi demikian diperparah dengan kuatnya peran negara, memfasilitasi kepentingan kaum modal dalam melegitimasi penguasaan dan pemilikan tanah.

Terdapat pola-pola *distortif* yang dikembangkan pemerintah dalam merampas tanah rakyat, hasil penelitian yang dipusatkan pada tanah-tanah perkebunan besar di Jawa Timur menunjukkan, bahwa pemerintah, terutama pemerintahan lokal dalam era desentralisasi sangat dominan dalam merampas tanah rakyat yang selama ini dikelola secara turun temurun.

Realitas pertanahan, terutama tanah perkebunan (perkebunan-perkebunan besar) bekas *hak erfpacht* membutuhkan penyelesaian yang mendesak, melalui program "*land reform by leverage*" (pembaharuan tanah atas inisiatif rakyat). Secara hukum program ini merupakan bagian redistribusi tanah yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat banyak, terutama petani di sekitar tanah perkebunan. Kebutuhan legitimasi hukum atas penyelesaian sengketa tanah perkebunan bekas *hak erfpacht*, dapat dilihat dalam Pasal 5 Undang-undang No. 51 tahun 1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa ijin yang ber hak, jo. Pasal 1, Pasal 2 c dan Pasal 4 Keputusan Presiden RI no 32 Tahun 1979 tentang Pokok-pokok Kebijakan dalam Rangka Pemberian Hak Baru atas Tanah asal Konversi Hak-hak Barat.

Menurut Pasal 5 UU No. 51 tahun 1960 maka mengenai penyelesaian pemakaian tanah-tanah perkebunan, menteri agraria harus memperhatikan kepentingan rakyat pemakaian tanah yang bersangkutan, kepentingan penduduk lainnya di daerah tempat letaknya perusahaan perkebunan dan luas tanah yang diperlukan perusahaan itu untuk menyelenggarakan usahanya, dengan ketentuan bahwa terlebih dahulu harus diusahakan tercapainya penyelesaian dengan jalan musyawarah dengan pihak yang bersangkutan.

Sebagaimana disampaikan oleh Joyo Winoto (Kepala BPN) bahwa sampai saat ini telah terjadi sengketa tanah 2.810 jenis sengketa selama pemerintahan Kabinet Persatuan Nasional (Susilo Bambang Yudoyono sebagai presiden), strategi yang digunakan untuk mengatasi sengketa tersebut adalah dengan cara sistematis (proses hukum pertanahan dan kelembagaan) dan ad-hoc (dengan membuka deputi baru yaitu deputi pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan).<sup>301</sup>

Strategi yang lain dilakukan dengan cara dibagikan tanah untuk rakyat miskin seluas 9,25 juta hektar yang terdiri dari; Tanah dari hutan produksi konversi 8,15 juta hektar, Tanah *land reform* 1,1 juta hektar, tanah Departemen Kehutanan dan BPN, Masih dalam identifikasi (Sumber: Kepala BPN Joyo Wonoto)<sup>302</sup>

Berdasarkan kebijakan agraria (*land reform*) disampaikan oleh Kepala BPN Joyo Winoto bahwa; dari hasil rapat kabinet Susilo Bambang Yudoyono, Jusuf Kalla, menko kesra, menko ekonomi dan menteri PPN Kepala Bappenas Paskah Suzetta dan Kapolri Jendral Sutanto yang merupakan kelanjutan dari program *land reform* yang

---

<sup>301</sup> Lihat *Berita Jawa pos*, Rabu 23 mei 2007

<sup>302</sup> *Ibid.*

dicanangkan pada rapat kabinet terbatas pada September 2006 dan pidato awal tahun 31 Januari 2007 dengan tema *Tanah Gratis Untuk Rakyat Miskin*<sup>303</sup>

Kebijakan di atas memperlihatkan bahwa kepentingan rakyat pemakai maupun kepentingan penduduk lain di sekitar perkebunan perlu mendapatkan prioritas kesejahteraan sosial, termasuk dalam hal penguasaan dan kepemilikan tanah. Kesejahteraan sosial dalam konteks ini lebih merupakan pemerataan asset produktif tanah (redistribusi tanah), sehingga tidak terjadi ketimpangan sosial di sekitar perkebunan. Tidak seperti pola pemerintahan pada masa Orde Baru malah memberikan keleluasaan kepada pemodal swasta, militer dan negara untuk merampas tanah-tanah rakyat dengan dalih konsep hak menguasai negara, sehingga sangat merugikan kepentingan petani dan akhirnya pada saat transisi pasca jatuhnya presiden Soeharto, muncullah aksi-aksi masyarakat dalam penuntutan kembali tanah-tanahnya yang dulu dirampas oleh penguasa atau disebut juga dengan *reclaiming*.

Dalam perubahan perilaku yang demikian berdampak pada timbulnya tuntutan hak atas tanah di wilayah sekitar perkebunan secara sporadis sehingga pada akhirnya menimbulkan sengketa di wilayah perkebunan tersebut. Adapun sengketa tersebut lebih banyak disebabkan karena faktor-faktor sebagai berikut.

---

<sup>303</sup> Lihat "Tanah Gratis Untuk Rakyat Miskin", *Berita Jawa Pos*, Rabu 23 Mei 2007

### **3.4 Timbulnya Sengketa Tanah Perkebunan Disebabkan Faktor Internal**

3.4.1 Adanya kesenjangan sosial ekonomi antara pihak perkebunan dengan masyarakat setempat.

#### **3.4.1.1 Faktor krisis sosial ekonomi**

Perubahan-perubahan yang sifatnya mendadak atau berupa kejutan-kejutan di bidang ekonomi yang mengacaukan dan merusak pola subsistensi yang telah berlangsung tata di masyarakat pedesaan seperti kenaikan harga, pajak, bencana alam dan kegagalan panen, juga dapat menjadi faktor yang menimbulkan kemarahan dan frustrasi kaum tani kemudian dapat memicu mereka melancarkan gerakan-gerakan radikal di pedesaan. Bagi Scott,<sup>304</sup> apapun bentuk gerakan petani, pada dasarnya merupakan upaya untuk kembali dalam kehidupan yang dapat menjamin adanya keamanan subsistensi yang pernah mereka alami sebelum sistem ekonomi pasar memporak porandakan siklus kehidupannya.

Dampak dari krisis ekonomi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari munculnya konflik di masyarakat, awalnya adalah sebuah krisis moneter yang menimpa sebagian besar negara-negara di Asia pada tahun 1997 yakni terpuruknya nilai tukar uang negara-negara di Asia khususnya Asia Tenggara terhadap dollar AS yang memunculkan krisis moneter, tidak terkecuali Indonesia. Akan tetapi secara cepat negara-

---

<sup>304</sup> Lihat James C. Scott, *Moral Ekonomi Petani*, LP3ES, Jakarta, 1981.



negara di Asia bisa menyelesaikan masalah tersebut dengan baik, sebaliknya Indonesia problem tersebut menjadi berkepanjangan yang akhirnya muncul krisis ekonomi yang berujung pada tumbangya sebuah rezim Orde Baru, sehingga memulai krisis baru yang disebut dengan krisis politik.

Dampak dari krisis tersebut hingga saat ini belum nampak bisa diselesaikan dengan baik walaupun rezim sudah berganti, akan tetapi justru muncul gejala baru secara umum masyarakat baramai-ramai menuntut atas kembalinya hak atas tanah garapan mereka yang dianggap dulu milik “nenek moyang” nya. Dari kondisi yang dirasakan semakin terpuruknya ekonomi kaum petani dan tidak kunjung menjadi baik kondisi ekonomi nasional merupakan alasan yang digunakan untuk melakukan pendudukan di berbagai daerah perkebunan.

Dari kondisi tersebut juga dipicu dengan kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi di berbagai wilayah perkebunan. Rakyat miskin di wilayah perkebunan melihat alternatif untuk mendapatkan penghidupan yang lebih layak dengan cara melakukan “*reclaiming*” tanah perkebunan dan dibarengi tuntutan akan hak garapan mereka yang pernah dirampas dengan dasar memperbaiki sosial ekonomi yang semakin terpuruk.

Sengketa di wilayah perkebunan hampir sebagian besar menunjukkan tuntutan akan perbaikan ekonomi masyarakat sekitar wilayah tersebut yang melihat kondisi kebun yang lebih makmur, sementara masyarakat sekitar tidak bisa menikmati kemakmuran tersebut

karena pemilik kebun sebenarnya adalah orang yang berada diluar daerah yang hanya sesekali melihat kondisi kebun.

#### 3.4.1.2 Tuntutan penataan kepemilikan Hak Atas Tanah (*land reform*) oleh petani yang sempit lahan.

Semua studi yang ada, umumnya mencari jawaban yang sama atas pertanyaan mengapa kaum tani yang dianggap sebagai masyarakat tradisional dan berada jauh di wilayah pusat-pusat kekuasaan melakukan pemberontakan atau gerakan-gerakan masif dan tidak terputus sepanjang lintasan sejarah? Apa yang melatar belakangi mereka melakukan gerakan dan bagaimana cara mereka melakukan aksi-aksinya dari mulai yang kecil-kecil dan sporadis hingga sampai pada pemberontakan skala nasional?

Pemberontakan-pemberontakan petani di Indonesia dengan sistem agraria kolonial sebagai basis sengketa dan radikalisasi di pedesaan merupakan bagian dari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan mendasar tersebut untuk ambil kesimpulan umum tentang faktor-faktor utama pemicu gerakan petani dari *ruh* periode sejarah tersebut.

Setiap gerakan petani memiliki corak dan sumber-sumber pemicu sendiri di masing-masing wilayah, sehingga tidak mungkin melakukan rekonstruksi yang sama pada gerakan petani menjadi satu wajah. Hal ini juga yang banyak dikritik penganut ilmu sosial *hermeneutik* yang lebih menekankan independensi lokal dan perbandingan diantara faktor-faktor didalam berbagai gerakan petani. Oleh karena itu, kajian ini hanya

merupakan *entry poin* pada gerakan petani selama kurun waktu 5 tahun terakhir hingga sekarang dengan mengaitkan faktor-faktor sejarah yang menjadi pengaruh munculnya gerakan tani sekarang.

Banyak kajian yang mencoba menjelaskan latarbelakang terjadinya gerakan-gerakan petani. Drewes, Wiselius, Cohen Stuart, Brandes, dan Snouck Hurgronje, mewakili pandangan yang melihat gerakan protes petani dari sudut budaya dan motif-motif subyektif yang melatarbelakangi para pelaku gerakan. Tulisan mereka selalu menampilkan tokoh-tokoh gerakan, nilai-nilai atau ajaran-ajaran yang dibawanya, dan bagaimana ajaran-ajaran tersebut ditularkan pada pengikutnya sehingga sampai menimbulkan pemberontakan.<sup>305</sup>

Protes-protes sosial atau pemberontakan yang dilakukan petani dikaitkan dengan cita-cita kultural mengenai tatanan masyarakat di masa lampau yang menurut mereka lebih adil, tentram, dan makmur. Cita-cita tersebut tercermin di dalam gerakan *mesianisme*, *milenarisme*, atau *nativisme* yang mengharapkan kedatangan *Ratu Adil* atau *Imam Mahdi*. Suatu bentuk beban psikologis masyarakat pedesaan yang mengalami beban penderitaan akibat penetrasi sistem kolonialisme untuk mengatasi berbagai persoalan yang dihadapinya.

---

<sup>305</sup> Lihat Syaiful Bahri, "Gerakan dan Keterlibatan Petani Dalam Pengelolaan Sumber Daya Agraria", *Jurnal Analisis Sosial*, AKATIGA, Bandung, Juli 2001, h. 65

Di luar faktor ketegangan kultural sebagai pemicu gerakan petani sebagaimana dijelaskan di atas, Scott lebih melihat pemicu gerakan petani dari konteks struktural, Ia menunjuk faktor struktur agraris yang rapuh dan eksplosif sebagai penyebab utama terjadinya keresahan dan perlawanan kaum tani pedesaan.<sup>306</sup> Perubahan demografi dan ekologi, pengembangan produksi untuk kepentingan pasar, masifnya sistem monokultur, serta intervensi negara yang sangat kuat mengatur pola produksi dan konsumsi, telah menciptakan kerawanan struktural di petani yang umumnya menggantungkan diri pada sistem subsistensi. Derajat eksploitasi juga memegang peranan penting dalam mempercepat munculnya gerakan petani. Jika tekanan eksploitasi mencapai tingkat tertentu atau melebihi batas subsistensi masyarakat pedesaan maka kondisi tersebut sangat memungkinkan meletusnya protes-protes sosial atau pemberontakan petani sebagaimana terjadi di dataran Mekong, Burma, dan di sebagian pedesaan Jawa.

Di masa pemerintahan Orde Baru gejolak masyarakat menuntut kepemilikan hak atas tanah tidak nampak ke permukaan, karena rakyat mendapatkan tekanan dari pemerintahan rezim otoriter,<sup>307</sup> sehingga masyarakat tidak berani menuntut hak-hak yang dimiliki, dikarenakan

---

<sup>306</sup> Lihat James C. Scott, *Moral Ekonomi Petani*, LP3ES, Jakarta, 1981.

<sup>307</sup> Dalam kaitannya dengan Rezim dalam disertasinya Mahfud MD *Karakter Produk Hukum dan Konfigurasi Politik di Indonesia, tentang Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES Jakarta, (1998) dikemukakan bahwa tipe rezim yang otoriter akan berpengaruh terhadap karakter produk hukum yaitu konservatif/ortodok dan elitis. h.15

pemerintahan waktu itu beralih “tanah untuk kepentingan umum dan kepentingan negara” sesuai dengan pasal 33 (3) UUD 1945 (Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat).

Berkaitan dengan perubahan sosial tersebut, dalam bidang hukum mengalami perubahan dalam aplikasinya. Hal ini terlihat dalam persoalan tanah di berbagai daerah menunjukkan peningkatan konflik yang semakin tidak bisa dihindarkan karena mengiringi perubahan sosial yang muncul secara bersamaan di berbagai daerah. Antara perubahan sosial dan hukum khususnya hukum tentang kepemilikan hak atas tanah menjadi masalah mendasar yang harus segera terselesaikan.

Dalam masalah yang mendasar tersebut paling tidak ada beberapa persoalan yang antara lain yaitu **Pertama**, tentang keadilan sosial yang **kedua**, tentang hubungan antara tanah, negara dan Individu, **ketiga**, kedudukan petani dan buruh tani karena pengaruh dari luar, **keempat** yakni unifikasi hukum pertanahan dalam kaitannya dengan persatuan dan kesatuan nasional.<sup>308</sup>

Kesenjangan sosial yang muncul diwilayah perkebunan antara pemilik dan pengusaha perkebunan yang mendapatkan kemakmuran dari hasil kebun, berhadapan dengan masyarakat sekitar yang memiliki lahan pertanian sempit dan terhimpit persoalan ekonomi memicu munculnya

---

<sup>308</sup> Pandangan tersebut disarikan dari *pidato pengukuhan guru besar Achmad Sodiki*, 17 Juni 2000 di Universitas Brawijaya Malang

protes dari masyarakat sekitar wilayah perkebunan tersebut, protes berujung pada munculnya konflik dan pendudukan tanah perkebunan oleh petani sekitar.

Tuntutan masyarakat akhirnya muncul sebagai upaya mendapatkan legitimasi dari pemerintah atas tanah yang mereka duduki dan mereka usahakan melalui jalur-jalur formal maupun non formal. Mereka menuntut dilakukan redistribusi tanah dengan alasan bahwa tanah tersebut dulunya adalah di garap oleh para nenek moyang dan kemudian diambil alih oleh pemerintah dan di berikan kepada perusahaan perkebunan, sehingga mereka hanya memiliki lahan yang sempit di sekitar rumah untuk di kerjakan sebagai lahan ber cocok tanam.

### 3.4.2 Adanya sengketa hak kepemilikan atas tanah perkebunan yang dianggap dulu adalah milik nenek moyangnya.

#### 3.4.2.1 Lemahnya penegakan hukum sebagai pemicu konflik

Terjadinya perubahan dalam berbagai bidang, ditandai dengan tumbangya sebuah rezim yang *otoriter* memunculkan kehidupan babak baru bagi masyarakat Indonesia dalam berbangsa dan bernegara. Tidak tekecuali dalam bidang hukum, tertuang dalam Undang-undang Dasar 1945 sudah jelas dikatakan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum bukan negara kekuasaan, sehingga hukum ditempatkan pada posisi yang utama sebagai pegangan dalam

penyelesaian kehidupan berbangsa dan bernegara (supremasi hukum). Tapi dalam kenyataan telah terjadi kondisi pada lima tahun terakhir, seolah hukum tidak berfungsi sebagaimana mestinya dan masyarakat menyelesaikan persoalan dengan caranya sendiri.

Sengketa yang muncul di berbagai daerah termasuk sengketa di perkebunan salah satunya lebih diakibatkan oleh lemahnya penegakan hukum, dan ketidakberdayaan fungsi aparat dalam menghadapi berbagai persoalan, serta lemahnya negara dalam membimbing masyarakatnya, seolah masyarakat dibiarkan berjalan sendiri tanpa arah dan tujuan yang jelas tentang kehidupan berbangsa dan bernegara. Bersamaan dengan itu muncul ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan yang ada, sehingga masyarakat menyelesaikan persoalannya dengan cara yang ditempuh sendiri.

Tindakan-tindakan yang dilakukan aparat, seringkali terlihat ragu-ragu dalam menangani berbagai persoalan, (khususnya polisi) karena ketakutan akan ancaman pelanggaran HAM yang dianggap menjadi sorotan dunia internasional dan sudah menjadi bagaian yang tak terpisahkan dari komitmen Internasional untuk ditegakkan pada masyarakat dunia.

Negara dalam kondisi transisi seperti di Indonesia ini berakibat pada lemahnya sistem pemerintahan yang seringkali mudah berubah arah dan kadang hanya mementingkan kebijakan sesaat tanpa ada pemikiran jangka panjang. Perubahan dan pergantian pemimpin di

tengah jalan juga merupakan bagian yang cukup signifikan dalam memicu gejala di masyarakat, serta memperlemah proses penegakan hukum itu sendiri.

Khusus masalah pertanahan hampir secara sporadis muncul tuntutan yang sama di berbagai daerah tentang status kepemilikan hak atas tanah, dengan dalih meminta kembali tanah yang telah dirampas oleh mereka yang berkuasa. Dalam sebuah negara yang sedang mengalami transisi tersebut dibarengi dengan tuntutan perubahan oleh masyarakat serta melemahnya sistem pemerintahan, maka akan ada kecenderungan menjadi lemah dalam penegakan hukum, karena aparat keamanan yang juga merupakan komponen negara masih mencari format yang tepat dalam menangani berbagai kasus.

Dalam kaitan dengan hal tersebut, polisi sebagai penegak hukum baru saja terlepas dari kungkungan rezim otoriter dibawah kekuasaan militer dan sekarang berubah dalam kekuasaan sipil dan membenahan diri secara institusional, sehingga faktor penegakan hukum kurang bisa berjalan dengan baik karena kondisi tersebut. Polisi yang mempunyai peran sebagai keamanan dan ketertiban masyarakat serta penegakan hukum, sedangkan TNI berperan sebagai institusi pertahanan terlihat masih mencari format yang cocok dalam menangani berbagai masalah sosial.

Timbulnya kelambanan dalam berbagai penyelesaian sengketa sosial (termasuk masalah pertanahan) lebih diakibatkan dari kehati-hatian



aparatus penegak hukum, kerana munculnya ancaman akan pelanggaran HAM serta melemahnya sistem keamanan negara, sebab negara dalam kondisi transisi. Untuk itu sengketa juga diakibatkan dari kondisi masa transisi yang berakibat pada lemahnya pertahanan negara dan menguatnya masyarakat sipil yang tidak diimbangi oleh penegakan hukum yang tegas serta belum terbentuknya format yang jelas dalam menata sebuah perubahan.

#### 3.4.2.2 Gejala baru yang menjadi sasaran dalam menuntut hak

Pembangunan dan berbagai upaya transformasi sosial yang bertujuan mendorong kesejahteraan rakyat tidak akan berhasil dengan baik apabila struktur relasi kekuasaan dalam pengelolaan dan pemilikan sumber daya agraria tidak tertata secara adil. Dimensi keadilan dalam hal ini mencakup aspek pemerataan penguasaan dan pengelolaan serta rehabilitasi sumber-sumber agraria sendiri agar dapat menjamin keberlanjutan produksinya.

Di Indonesia, potret dan struktur penguasaan tanah misalnya berada dalam situasi yang makin timpang disertai meningkatnya sengketa antar aktor yang mengklaim mempunyai hak terhadap penguasaan sumber-sumber agraria tersebut. Dalam lima dekade terakhir, fenomena sengketa sumber daya agraria muncul ke permukaan dengan beragam bentuk, sengketa antara pemerintah dan masyarakat, masyarakat dan investor, pemerintah dan pemerintah maupun sengketa horizontal di antara masyarakat itu sendiri. Sengketa tersebut muncul sebagai akibat

pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan infrastruktur, industri, perumahan, pariwisata, areal pertahanan militer, maupun perkebunan skala besar.

Di luar Jawa sengketa tanah sebagian besar terjadi antara masyarakat adat yang mempertahankan hak adat atas sumber daya agraria mereka dengan pemilik modal besar yang mendapatkan konsesi berupa perusahaan hutan, pertambangan, dan pengembangan agribisnis dengan pola Perkebunan Inti Rakyat (PIR) atau derivasinya. Gejala *reclaiming* tanah oleh masyarakat terhadap unit dan aset-aset produktif yang dibangun di atasnya, telah terjadi hampir di seluruh wilayah Indonesia. Untuk sebagian investor gejala tersebut membuat mereka takut berusaha di sektor-sektor yang berkaitan dengan sumber daya agraria.

Permasalahan kritis yang muncul dari persoalan tarik-menarik sumber daya tersebut diantaranya adalah makin kecilnya akses dan kontrol masyarakat golongan ekonomi lemah terhadap pemilikan, penguasaan, bahkan pemanfaatannya. Pemilikan dan penguasaan sumber daya agraria dalam proporsi yang besar telah diakumulasi para pemilik modal besar, sementara masyarakat golongan ekonomi lemah cenderung hanya menjadi pekerja yang sangat tergantung pada usaha atau lahan yang dimiliki para pemilik modal besar tersebut. Bahkan, gejala petani tuna kisma semakin besar proporsinya terutama di pulau Jawa. Dalam komunitas petani, lahan sawah banyak dimiliki orang luar komunitas atau orang dalam komunitas yang hanya berperan sebagai

tuan tanah. Hal serupa terjadi pula di komunitas sekitar hutan dan perkebunan. Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hak Guna Usaha (HGU) diberikan pemerintah kepada para pemilik modal besar yang mempunyai kedekatan khusus dengan orang-orang pemerintahan.

Dari hal demikian sengketa yang terjadi di perkebunan memunculkan sasaran obyek tuntutan ke DPR/DPRD yang dianggap sebagai perwakilan masyarakat dalam menyelesaikan masalah. Lembaga tersebut dianggap lembaga yang secara praktis secepatnya bisa menyelesaikan masalah melalui jalur non litigasi.

Masyarakat enggan menyelesaikan persoalan ke pengadilan melalui jalur litigasi disebabkan :

1. Kurang cukup punya bukti yang kuat secara formal terhadap tuntutan yang diinginkan, karena bukti hukum selalu didasarkan pada bukti yang formal.
2. Biaya yang mahal untuk membayar penasihat hukum bila sampai masuk ke pengadilan.
3. Waktu yang panjang dalam proses penyelesaian dari Tingkat PN sampai kasasi dan PK. Penyelesaian sengketa hak atas tanah lebih cenderung diselesaikan dengan cara non litigasi melalui lembaga politik di DPR dari pada harus ke pengadilan.
4. Ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan (memudar).

Dari gambaran tersebut diatas akhirnya muncul kelompok yang ingin menyelesaikan sengketa dengan variasi penyelesaian sebagaimana berikut:

1. Jalur politik (melalui DPR)

Penyelesaian melalui jalur ini di tempuh sebagai bentuk keterbukaan dalam bidang politik, sehingga terjadinya konflik (sengketa) di wilayah perkebunan tidak terlepas dari pengaruh-pengaruh politik untuk kepentingan memenangkan pemilu pada tahun-tahun berikutnya, jalur politik ini di tempuh melalui komunitas masyarakat basis yang ber afiliasi pada partai politik tertentu.

2. Jalur kekerasan : melalui gerakan masa dan pendudukan.

Penggunaan jalur penyelesaian melalui gerakan massa dan pendudukan seringkali dilakukan dengan pertimbangan lemahnya barang bukti formal, sehingga apabila menggunakan jalur hukum melalui proses pengadilan di anggap tidak cukup bisa membuktikan tentang kepemilikan hak atas tanah eks-perkebunan, melalui pendudukan (*reclaiming*) dan gerakan massa untuk menguatkan bargaining posisi antara pihak perkebunan dengan massa yang meminta hak garapan mereka.

3. Jalur hukum (melalui pengadilan).

Disamping melalui jalur tersebut di atas juga dilakukan gugatan ke pengadilan, sehingga melalui jalur hukum di harapkan akan mendapatkan kepastian dan legitimasi yang kuat dari lembaga yang berwenang, walaupun pada dasarnya jalur ini di tempuh dengan kesadaran yang tinggi

akan resiko kekalahan, biaya yang dikeluarkan banyak dan waktu yang lama.

### 3.4.3 Kurangnya melakukan bina lingkungan di sekitar perkebunan sehingga masyarakat merasa kurang memiliki terhadap keberadaan perkebunan

Tuntutan warga masyarakat di sekitar wilayah perkebunan menunjukkan peningkatan yang tidak bisa dibiarkan begitu saja tanpa harus dicari jalan keluarnya, sebab hal tersebut akan berakibat pada lemahnya proses penegakan hukum, Investasi ekonomi, kondisi sosial yang semakin tidak menentu. Konflik (sengketa) perkebunan adalah sebuah konflik yang melibatkan dua kelompok masyarakat. Berbagai konflik pertanahan / perkebunan di Indonesia biasanya diakibatkan oleh sejumlah ketimpangan / ketidak selarasan antara lain ketimpangan soal struktur kepemilikan tanah, ketimpangan dalam penggunaan tanah dan ketimpangan dalam persepsi mengenai kepemilikan tanah.

Dalam pengelolaan tanah-tanah perkebunan pemegang HGU seringkali mengabaikan kepentingan masyarakat setempat, sehingga terjadi ketimpangan dalam masalah sosial ekonomi dan sekaligus memicu kecemburuan sosial.

Model pengelolaan perkebunan semasa pemerintahan Hindia Belanda yang bersifat tertutup dengan model *feodalistik*, yakni masyarakat sekitar perkabunan (pribumi) hanya dianggap sebagai buruh perusahaan yang dieksploitasi tenaganya harus segera di akhiri dengan

cara mengikut sertakan masyarakat sekitarnya dan sekaligus memberikan jaminan kesejahteraan serta dalam rangka menjaga kelestarian perkebunan sekaligus melakukan perbaikan taraf hidup masyarakat yang berada dibawah garis kemiskinan. Masyarakat merasa ikut memiliki keberadaan perkebunan sehingga lebih mudah dalam mencari alternatif penyelesaian konflik tersebut serta diusahakan agar tidak ada pihak yang merasa dirugikan atau diuntungkan, baik itu pihak perkebunan, pemerintah, masyarakat, atau singkatnya harus menemukan solusi yang baik dari berbagai pihak yang terlibat sengketa.

Langkah selanjutnya untuk menjamin kepastian hukum dan ketentraman dalam perusahaan perkebunan terhadap pemegang tanah HGU, maka diperlukan negosiasi optimal untuk mencapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa, agar pemegang HGU yang memiliki sertifikat berdasarkan pasal 1 angka 20 PP 24/1997 adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat 2 huruf C UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Dengan demikian pemegang sertifikat hak atas tanah akan terjamin kepastian hukum dan ketentraman dalam usaha yang meliputi :

1. Kepastian hak atas tanah : artinya dengan didaftarkannya hak guna usaha maka akan diketahui status tanah tersebut.

2. Kepastian subyek hak : Artinya, dengan didaftarkan hak atas tanah akan diketahui siapakah yang menjadi subyek hak nya, apakah orang perorang, orang secara bersama-sama, ataukah badan hukum.
3. Kepastian obyek hak : artinya, dengan didaftarkan hak atas tanah akan diketahui dengan pasti dimana letak tanahnya, batas tanahnya, dan ukuran luas tanahnya.

Dari ketiga hal tersebut di atas penegakan hukum hak atas tanah perkebunan yang perlu mendapatkan perhatian yang lebih intensif adalah menyangkut hal-hal antara lain :

1. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perkebunan dalam kaitanya dengan UUPA.
2. Kepemilikan yang sah harus juga dilakukan secara benar dari aspek historis, hukum, politik dan sosial.
3. Aparat pelaksana yang terkait dengan perkebunan harus sudah melaksanakan tugas dan fungsi sesuai dengan kewenangannya.
4. Kondisi masyarakat yang harus mematuhi dan sadar akan keberadaan kepemilikan hak atas tanah perkebunan tersebut.

Dengan keempat hal tersebut diatas permasalahan sengketa pada wilayah perkebunan yang menyangkut persoalan lingkungan yang tidak mendukung adanya perusahaan perkebunan bisa diatasi dengan cara: **Pertama**, adanya kepastian hak atas tanah oleh mereka yang memegang hak guna usaha, **Kedua**, melibatkan masyarakat sekitar dalam rangka

menjaga kelestarian perkebunan dengan cara memberikan kesejahteraan yang cukup serta mengikutsertakan dalam proses produksi.

### **3.5 Timbulnya Sengketa Tanah Perkebunan Disebabkan Faktor Eksternal**

#### 3.5.1 Isue Kampanye Partai Politik Sebagai Dampak Tuntutan Massa pada Lembaga Perwakilan.

Hubungan antara hukum dan politik bisa diibaratkan sebagai satu koin mata uang, di satu sisi terdapat hukum sedangkan di sisi lain ada politik yang tidak bisa dipisahkan dengan hukum. Dalam perkembangannya lembaga perwakilan ini merupakan lembaga politik dan sekaligus lembaga hukum, karena DPR adalah sebuah lembaga yang terjadi dari proses politik, namun dalam kinerjanya DPR lebih terfokus pada fungsi legislatif walaupun ada fungsi-fungsi yang lain dalam lembaga tersebut.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah manifestasi peran serta rakyat tersebut. Peran serta rakyat diwujudkan dalam berbagai fungsi yang biasanya dikaitkan dengan Lembaga Perwakilan Rakyat, seperti : (1) *Role Making* (2) *Representation*, (3) *Interest articulation and agregation*,



(4) *Political socialisation*, (5) *Supervision, Scrutinity, survailance*, semua terkait dengan lembaga perwakilan rakyat dalam negara demokrasi.<sup>309</sup>

Sejalan dengan itu DPR Daerah sebagai salah satu lembaga dari sitem politik di Indonesia yang terkandung di dalam UUD 1945 adalah suatu lembaga perwakilan yang mengalami pasang surut peran dari waktu ke waktu yang dipengaruhi oleh tampilnya sebuah rezim yang berkuasa.

Masa reformasi ini, Dewan Perwakilan Rakyat dan DPRD menjadi sorotan banyak pihak karena tumpuan harapan rakyat tertuju pada lembaga tersebut sebagai lembaga kontrol kebijakan pemerintah, diantaranya adalah pengamat politik, Pers, akedemisi. Diantara lembaga-lembaga tinggi negara, DPR merupakan lembaga yang banyak diwacanakan dalam tahun-tahun belakangan ini.

Masa reformasi seluruh komunitas masyarakat bertumpu pada perubahan yang dilakukan dengan bertahap secara fundamental dan konstitusional. Harapan perubahan yang fondamental konstitusional tersebut salah satunya bertumpu pada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan lembaga kontrol yang dianggap efektif tingkat nasional dan DPRD pada tingkat daerah. Hampir seluruh kelembagaan dewan --- baik yang menyangkut karakteristik struktural, fungsi-fungsi maupun, keanggotaan serta peran-peran yang dijalankan --tidak luput dari pengamatan masyarakat.

---

<sup>309</sup>Lihat Josep La Palombara, *Political Within Nation*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall Inc, 1974, h.134

Untuk itu perlu kajian yang mendalam untuk mengungkap lembaga tersebut dari perspektif hukum dan sosial politik. Keberadaan lembaga DPR dan DPRD tersebut dari sudut pandang hukum dan politik tidak bisa dipisahkan, karena lembaga tersebut dianggap representasi sebagai perwakilan politik dan lembaga legislasi. Lembaga DPR juga merupakan lembaga sosial politik yang proses dan pembentukannya tidak bisa dilepaskan dari dua perspektif tersebut, lebih-lebih jika pekerjaan hukum itu dikaitkan dengan masalah prosedur. Tampak jelas bahwa lembaga legislatif (yang menetapkan produk hukum) sebenarnya lebih dekat dengan politik dari pada hukum itu sendiri.<sup>310</sup> Asumsi dasar dimensi hukum dan politik dikatakan bahwa hukum merupakan produk politik.

Asumsi mengenai hubungan keduanya memuat tiga Jawaban, pertama hukum diterminan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. Kedua politik diterminan atas hukum, karena hukum merupakan hasil kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi, bahkan saling bersaing. Ketiga, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang sederajat diterminasinya seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik, tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.<sup>311</sup>

Dari ilustrasi di atas menunjukkan banyaknya masalah yang dihadapi lembaga tersebut sebagai salah satu wujud organ demokrasi

---

<sup>310</sup> Lihat Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Disiplin dalam Pembinaan hukum nasional*, Sinar Baru, Bandung, 1985. h. 79

<sup>311</sup> Lihat Mahfud. MD., *Politik hukum di Indonesia*, LP3ES Indonesia, 1998, h.8 ; Tentang teori keterkaitan antara hukum dan politik dibahas pada buku ini dan lebih jauh diungkapkan tentang konfigurasi politik dan karakteristik produk hukum di Indonesia

yang akan datang, akan tetapi ilustrasi tersebut juga mengisyaratkan luasnya tuntutan di masyarakat akan kehadiran lembaga legislatif yang dapat menjalankan peran dan fungsinya seperti: *rule making*, *representation* dan tugas-tugas lain, serta perlunya diadakan usaha-usaha membenahi dan meningkatkan DPR agar kehadirannya betul-betul merefleksikan peran rakyat.

Untuk mengoptimalkan peran lembaga tersebut, maka pengkajian mengenai hal itu tidak boleh diabaikan, artinya keberadaan peran DPR yang mengalami pasang surut harus dipahami melalui kajian dari perspektif sosial politik dan hukum tanpa harus mengabaikan faktor lain dari peristiwa ke peristiwa.

Dalam tiga tahun terakhir ini menunjukkan gejala baru bahwa lembaga perwakilan di tingkat pusat dan daerah menjadi sasaran unjuk rasa berbagai kalangan untuk menyampaikan aspirasi dari semua komponen masyarakat. Hal tersebut dikarenakan menguatnya peran parlemen semenjak digulirkannya Reformasi dan tumbangny rezim otoriter di masa Orde Baru.

Pemilu tahun 1999 merupakan awal dari sebuah perubahan perilaku masyarakat, tentang keberanian menuntut hak yang selama masa Orde Baru mendapatkan tekanan-tekanan. Sasaran tuntutan hak yang dilakukan masyarakat pada lembaga perwakilan saat sekarang merupakan upaya untuk menagih janji-janji kampanye yang pernah dilakukan oleh partai politik sebelum pemilu dilakukan. Harapan

masyarakat tersebut muncul bersamaan dengan perubahan peta politik dan munculnya partai-partai baru dalam tatanan lembaga tersebut. Sasaran unjuk rasa terfokus pada lembaga perwakilan yang dianggap sebagai media penyelesaian yang lebih efektif dan cepat dibanding dengan media yang lainnya.

Data janji kampanye pada pemilu tahun 1999 yang menyangkut persoalan pembelaan hak pada rakyat kecil berkaitan dengan diberikannya peluang pembangkangan yang mengakibatkan DPR sebagai sasaran tuntutan terhadap hak rakyat dapat dicermati sebagai mana data di bawah ini :

Ringkasan Program lima partai pemenang pemilu tahun 1999 yang berkaitan dengan pembangkangan damai oleh rakyat :<sup>312</sup>

- a. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan : mengenai hak pembangkangan damai rakyat , secara substansi, hak itu memang haknya rakyat. Dalam pandangan PDI Perjuangan bila menggunakan hak tersebut apabila memang komunikasi politik yang diharapkan bisa menjembatani aspirasi rakyat yang buntu.
- b. Partai Golongan Karya : Mengenai hak pembangkangan damai rakyat, tentunya secara esensial bisa diterima. Tapi hendaknya bisa dimaklumi oleh rakyat bahwa dalam menyampaikan pokok pikiran yang merupakan pembangkangan itu jangan sampai mengganggu ketertiban umum dan memaksakan kehendak,

---

<sup>312</sup> Lihat Dianto Bachriadi, "Pembaruan Agraria (*AGRARIA Reform*): Urgensi dan Hambatannya Dalam Pemerintah Baru di Indonesia Pasca Pemilu 1999", (*makalah disampaikan dalam seminar pembaruan agraria yang diselenggarakan oleh KPA, ELSAM, dan Lab. SAK IPB di Jakarta 22 September 1999*). Data diolah dari ringkasa program lima PARPOL pemenang pemilu yang disampaikan oleh Dianto Bachriadi.

karena hal itu tidak menyelesaikan masalah, bila mereka ingin menyampaikan pokok pikirannya hendaknya pergi ke DPR.

- c. Partai Persatuan Pembangunan: Mengenai hak pembangkangan damai rakyat, sudah ada undang-undang tentang unjuk rasa, sistem hukum dan politik dapat menjaminkannya, dan peluang itu arahnya sudah jelas.
- d. Partai Kebangkitan Bangsa : Mengenai hak melakukan pembangkangan secara damai, itu dianggap wajar dan merupakan salah satu ciri negara demokrasi modern, yang terpenting mereka tidak merusak, apa bila melakukan perusakan harus di tindak karena itu perbuatan kriminal, akan tetapi selama mau menyalurkan aspirasi misalnya di depan DPR mereka harus dilindungi DPR bahkan dibiarkan masuk ke gedung DPR. Yang Sekarang dibatasi sampai pagar, hal itu tidak dibenarkan, yang penting jangan sampai terjadi perusakan.
- d. Partai Amanat Nasional : Mengenai hak pembangkangan damai oleh rakyat, PAN menganggap itu bagian dari demokrasi dan tidak boleh dilarang, tapi harus diatur supaya tidak merusak kepentingan umum. Jadi demokrasi dilakukan bukan hanya untuk melaksanakan hak azasi tapi jangan sampai merusak dan mengganggu hak azasi orang lain.

Dari data program kampanye yang dikemukakan lima parpol pemenang pemilu pada tahun 1999 tersebut menunjukkan bahwa semua parpol memprogramkan tentang hak pembangkangan rakyat. Kalau kita cermati fenomena yang ada pada pasca pemilu tahun 1999 hingga sekarang, ternyata ada hubungan yang cukup *signifikan* antara kegiatan penuntutan hak kepemilikan rakyat yang dilakukan oleh masyarakat di wilayah perkebunan terhadap janji kampanye yang di canangkan parpol. Dalam hal tersebut tentu DPR dan DPRD yang menjadi sasaran unjuk rasa, karena rakyat beranggapan bahwa produk pemilu yang paling nampak adalah institusi perwakilan tersebut yang merupakan sasaran paling dominan dalam menyelesaikan masalah.

### 3.5.2 Proses desentralisasi sebagai sebab munculnya sengketa di daerah

Program nasional yang bersifat serentak untuk menjalankan proses pemetaan partisipatif, sesuai dengan situasi lokal, dan di bawah kontrol otonomi daerah adalah langkah strategis untuk memperjelas status penguasaan dan kepemilikan tanah. Keterbukaan informasi pertanahan ini menurut beberapa pihak seharusnya bisa dimulai dengan status HGU yang akan berakhir dan dibuka “*kadaster*” pada publik di wilayah tersebut. Pemetaan tanah bekas HGU yang dilakukan secara partisipatif akan menjadi penting dan strategis dalam rangka meminimalkan sengketa yang terjadi di daerah.

Wacana otonomi daerah yang dominan saat ini berangkat dari suatu pemahaman tentang siapa sebenarnya pemegang kewenangan untuk mengatur rumah tangga sendiri dalam pemerintahan lokal. Desentralisasi adalah penyerahan hak dan kewenangan pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah. Pembuat UU 22/99 yang kemudian disempurnakan menjadi UU no 32 tahun 2004 mendudukkan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota sebagai *locus otonomi*.

Gerakan Reformasi telah mengubah jalannya politik hukum di Indonesia yaitu dari paradigma *sentralistik-otoriter* menjadi *desentralistik demokratis*. Sebagai konsekwensinya, politik hukum pertanahan juga mengalami perubahan yang senada, yaitu dari urusan pertanahan yang bersifat sentral (urusan pertanahan adalah urusan pusat) sehingga substansi peraturan pertanahan lebih didominasi pusat, menjadi urusan pertanahan adalah urusan daerah dengan harapan, substansi keputusan di bidang

pertanahan yang mencerminkan kehendak daerah. Oleh sebab itu diharapkan pelayanan pertanahan akan lebih mendekati kebutuhan riil masyarakat yang bersangkutan, sesuai dengan tujuan otonomi daerah.<sup>313</sup>

Dari paradigma tersebut, maka terjadi pergeseran landasan hukum yang semula hanya mendasarkan diri pada pasal 33 ayat 3 UUD 1945 bertambah menjadi pasal 33 ayat 3, pasal 18 (5) pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang undang ditentukan sebagai urusan pemerintah Pusat, pasal 18 A ayat (1 dan 2) mengenai hubungan wewenang pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, hubungan keuangan, pelayanan umum pemanfaatan sumberdaya alam dan sumberdaya lainnya, dan ketentuan lain yang berhubungan dengan penjabaran pasal pasal tersebut.

Dalam wacana politik hukum, dikenal dua macam konsep hak berdasarkan asal usul yakni hak bawaan dan hak berian. Dengan menggunakan dua pembedaan ini otonomi daerah yang dibicarakan banyak orang adalah otonomi yang bersifat berian. Oleh karena itu, wacananya bergeser dari hak menjadi wewenang (authority). Kewenangan selalu merupakan pemberian, yang harus dipertanggungjawabkan. Selain itu, konsep urusan rumah tangga daerah diganti dengan konsep kepentingan masyarakat. Dengan demikian,

---

<sup>313</sup> Lihat pandangan Sodiki tentang “SUMBANGAN PEMIKIRAN POKOK POKOK PIKIRAN MENGENAI PEMBAGIAN URUSAN PERTANAHAN DALAM ERA OTONOMI”, (*Makalah*) Malang 9 April 2005, (Tanpa Penerbit)

otonomi daerah merupakan kewenangan pemerintahan daerah untuk mengatur kepentingan masyarakat di daerah.

Dengan otonomi daerah ada kehendak memperbaharui hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah dari pola hubungan yang titik tekannya pada dekonsentrasi dan *medebewind* menjadi *desentralisasi*. Berbeda dengan dekonsentrasi dan *medebewind*, yang merupakan ekspresi dari sentralisasi pembuatan kebijakan, dengan desentralisasi, jarak antara rakyat dengan pembuat kebijakan (*policy makers*) menjadi lebih dekat sehingga diharapkan kebijakan-kebijakan yang dihasilkan akan lebih sesuai dengan hajat hidup rakyat. Lebih jauh lagi, diharapkan semakin terbuka akses rakyat dalam pembuatan kebijakan. Pemahaman tentang pentingnya desentralisasi, sebagaimana dimaksud dalam uraian di atas telah menjadi wacana umum, yang secara formal ditandai oleh adanya TAP MPR RI Nomor XV/MPR/1998, UU 22/1999 yang di sempurnakan menjadi UU 32 2004 hingga PP No. 25/2000.

*Desentralisasi* didudukkan sebagai formula yang dipertentangkan dengan *sentralisasi* kewenangan yang diwujudkan melalui pola *dekonsentrasi* dan *medebewind*. Sebagaimana dikemukakan Cornelis Lay<sup>314</sup>, model pengelolaan politik dan pemerintahan yang *hypercentralistic* di era Reformasi kehilangan kapasitasnya karena mudarnya

---

<sup>314</sup> Lihat Cornelis Lay, "Pemberdayaan Lembaga-lembaga Legislatif Daerah dalam rangka Otonomi Daerah", dalam *WACANA Jurnal Ilmu Sosial Transformatif*, Edisi 5 Tahun II, 2000. Yogyakarta: Institute for Social Transformation/INSIST.



kemampuan dua instrumen penegaknya, yaitu *politics of sticks dan politics of carrot*. Hancurnya basis material negara akibat Korupsi Kolusi Nepotisme (KKN) dan krisis ekonomi berkepanjangan menyebabkan pusat kehilangan sumber daya finansial (material) untuk kembali mempertahankan loyalitas dan kepatuhan daerah kepada pusat. Sebuah syarat yang sejak sekian lama mudah dipenuhi Orde Baru justru karena kuatnya topangan penghasilan dari eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam dan utang luar negeri. Dengan demikian operasionalisasi *politics of carrot* menjadi mustahil diwujudkan. Sementara itu pengungkapan aneka *pathology* yang melekat dalam militer membuat tentara sebagai instrumen *politics of sticks* kehilangan landasan moral, politis, dan legitimasi untuk berfungsi sebagai kekuatan pemaksa kepatuhan dan loyalitas daerah. Bahkan, berbagai penyimpangan tentara terutama yang berkaitan dengan pelanggaran HAM telah menjadi energi pembenar bagi kuatnya penentangan terhadap otoritas pusat.

Proses *desentralisasi* merupakan perwujudan tentang perkembangan politik yang menjadi tuntutan daerah yang di tuangkan dalam (Undang-undang tentang otonomi daerah Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Lembaran Negara RI No.60 tahun 1999 ) yang menggantikan (UU Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah UU No.5 tahun 1974 Lembara Negara RI No.5 Tahun 1974). Perubahan politik yang dimaksud adalah perubahan garis kebijakan terhadap kewenangan

pemerintah daerah yang terjadi secara fundamental diberlakukan sejak bulan Mei tahun 2000.

Dari perubahan terhadap UU dimaksudkan sebagai alat untuk mengatur perubahan perilaku dan pandangan terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia secara keseluruhan. Perubahan-perubahan mendasar yang ada tentunya membawa konsekuensi logis terhadap persoalan pusat-daerah baik mengenai bidang hukum, politik, ekonomi sosial dan bidang lainnya.

Pemberian kewenangan terhadap daerah yang berlebihan tanpa diimbangi kemampuan di berbagai bidang pada tingkat daerah tentu akan berakibat terhadap pemberian kewenangan tersebut, sebab desentralisasi diberikan kepada daerah harus dengan kesiapan di tingkat daerah, dengan demikian desentralisasi tersebut menjadi hal yang bersifat positif dan tidak menimbulkan gejolak daerah yang berlebihan.

Pemberian desentralisasi pada daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota sebenarnya sebagai upaya untuk memberikan kepada daerah agar memiliki kemampuan untuk mengatur otonomi secara optimal tanpa intervensi pemerintah pusat. Sehingga keputusan yang diambil senantiasa berdasarkan pada kondisi daerah yang sebenarnya dan harus memanfaatkan seoptimal mungkin kemampuan daerah di berbagai bidang.

Disamping hal tersebut keberadaan desentralisasi juga diharapkan mampu untuk melakukan terobosan-terobosan perubahan yang inovatif ke

arah kemajuan dalam menyikapi potensi wilayah. Dengan hal tersebut nantinya diharapkan terjadi kompetisi antar daerah yang menuju ke arah lebih positif dan saling tukar informasi antar daerah tanpa harus mematikan daerah yang satu terhadap daerah yang lain.

Dalam perkembangannya pelaksanaan otonomi daerah yang di tuangkan dalam UU tersebut mengalami problematika yang kompleks di daerah karena persiapan dalam menghadapi desentralisasi di daerah yang kurang memadai. Konsep-konsep ideal yang ditawarkan tentu saja tidak begitu saja bisa dipenuhi oleh daerah sebagai pelaksana dari konsep desentralisasi tersebut. Untuk itu ada beberapa problematika yang harus dicarikan jalan keluarnya, yakni :

1. Keterbatasan kemampuan daerah yang tidak seimbang antara daerah yang satu dengan daerah yang lain, sehingga kompetisi yang tidak sehat mungkin akan ditimbulkan dalam rangka memajukan daerahnya masing-masing.
2. Sumber daya manusia yang terbatas yang dimiliki daerah dan ketidakmerataan tenaga ahli di masing-masing daerah serta sumber daya alam yang ada pada daerah tertentu tidak mencukupi kebutuhan untuk bisa memberdayakan daerahnya secara optimal.
3. Terjadinya perubahan mendasar tentang konsep legislatif daerah dari UU no.5 tahun 1974 ke UU no 22 tahun 1999, dalam hal ini DPRD yang dulu sebagai perangkat pemerintah daerah berubah menjadi fungsi legislatif di tingkat daerah. Hal tersebut menimbulkan berbagai spekulasi

atas kemampuan lembaga legislatif daerah dalam rangka mengontrol kebijakan kepala daerah, mengingat sumberdaya anggota legislatif dari partai yang masih awam dalam menyikapi perkembangan daerah yang sebelumnya selalu di monopoli oleh pemerintah pusat.

4. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang tidak mencukupi pada daerah tertentu untuk memenuhi kebutuhan keuangan daerah sehingga selama ini masih adanya subsidi yang diberikan oleh pusat kepada daerah, di satu sisi terjadi kelebihan PAD pada daerah lain sehingga akan terjadi ketimpangan PAD pada daerah satu terhadap daerah yang lain.

Disamping problem yang bersifat umum tersebut juga ditemukan masalah yang terkait dengan otonomi daerah dianggap sebagai jawaban atas kelemahan pemerintahan dimasa yang lalu. Karena itu muncul pemahaman baru tentang hubungan pemerintah pusat dengan daerah yang disebut otonomi daerah. Otonomi daerah sebagai suatu proses. Indonesia memulainya dengan merubah ketentuan formalnya sebagaimana tercermin dalam UU No 22 tahun 1999 yang kemudian diubah dengan UU No32 tahun 2004 beserta perangkat hukum lainnya. Di situ terdapat beberapa permasalahan :<sup>315</sup>

---

<sup>315</sup> Lihat pandangan Sodiki tentang “SUMBANGAN PEMIKIRAN POKOK POKOK PIKIRAN MENGENAI PEMBAGIAN URUSAN PERTANAHAN DALAM ERA OTONOMI”,

- a. Terdapat tarik ulur kekuatan untuk memperebutkan kekuasaan/wewenang antara pemerintah pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kota
- b. Belum ada pemahaman yang sama antara berbagai instansi mengenai beberapa hal yang menjadi tugas dan wewenang masing masing baik vertikal maupun horisontal.
- c. Kurang lengkapnya ketentuan perundang-undangannya atau tumpang tindihnya aturan yang berlaku.
- d. Masih berlakunya peraturan hukum yang berdasarkan paradigma lama (sentralistis- otoriter) dengan peraturan baru dengan paradigma desentralisasi- demokratis.

Sengketa horisontal perebutan hak atas tanah yang merambah berbagai daerah dipicu lambannya penataan tanah oleh pusat dan pelaksanaan pembebasan tanah di masa lampau yang kurang memperhatikan aspirasi rakyat di daerah, serta kemampuan aparat penegak hukum yang semakin menurun menyusul isu pelanggaran Hak Azasi Manusia (HAM) yang dihembuskan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di daerah.

Pemahaman masyarakat tentang otonomi daerah tersebut diartikan sebagai kebijakan daerah untuk menentukan redistribusi tanah di daerah yang sedang mengalami sengketa, tuntutan akan kembalinya hak garapan atas tanah yang pernah dirampas oleh pihak perkebunan dimaksudkan bisa diselesaikan daerah dengan cara pendistribusian tanah oleh daerah.

---

*(Makalah)* Malang 9 April 2005, (Tanpa Penerbit, tanpa tahun)

### 3.5.3 Subyek yang berada pada putaran munculnya sengketa wilayah perkebunan

Dalam sejarahnya, gerakan petani selalu berkaitan erat dengan upaya penguasaan sumber daya alam, terutama tanah. Kalaupun ada gerakan petani yang menggunakan simbol-simbol agama atau nilai-nilai tradisionalisme, seperti peristiwa Gunung Balak di Lampung yang dihubung-hubungkan dengan gerakan fundamentalis Islam, pada dasarnya tetap berkaitan dengan sengketa penguasaan tanah antara petani dan perkebunan. Demikian juga dengan pemberontakan-pemberontakan petani pada masa kolonial Belanda yang banyak dipimpin tokoh-tokoh agama dan dikaitkan dengan gerakan *mesianisme*, *milenarisme* maupun *nativisme*, pada dasarnya berakar pada penguasaan tanah.

Gerakan petani mulai tumbuh kembali pada pertengahan 1980-an setelah terputus sejak tahun 1965, mulai saat itu gerakan petani mengalami kemunduran. Kalaupun ada hanya dalam bentuk perlawanan-perlawanan terbatas dan tersembunyi, seperti penolakan menanam tebu, penebangan pohon kelapa sawit milik perkebunan, atau mencabuti patok-patok pembatas tanah. Aksinya juga dilakukan sendiri-sendiri tanpa melalui organisasi sehingga dengan mudah dapat dipatahkan dan cepat padam.

Kondisi ini dapat dipahami karena peristiwa nasional 1965 telah meninggalkan trauma mendalam pada masyarakat di pedesaan,

khususnya bagi mereka yang tergabung dalam organisasi-organisasi tani seperti Barisan Tani Indonesia (BTI). Ditambah dengan adanya pelarangan dan pembekuan organisasi-organisasi tani oleh pemerintah Orde Baru, kecuali organisasi yang dikontrol langsung pemerintah seperti HKTI. Selama 34 tahun di bawah kekuasaan Orde Baru, petani tidak mempunyai wadah organisasi yang dapat memperjuangkan kepentingan dan aspirasi mereka sendiri, hanya organisasi-organisasi yang berorientasi pada pengembangan produksi, seperti koperasi yang ditumbuhkan sesuai dengan citra pembangunan negara yang mengutamakan pertumbuhan ekonominya. Depolitisasi kaum tani ini dilengkapi dengan *revolusi hijau* sebagai strategi jalan pintas untuk mencapai pembangunan di sektor pertanian. *Land reform* yang merupakan landasan fundamental bagi pembangunan pedesaan tidak lagi menjadi agenda utama karena dianggap menghambat proses kapitalisasi di pedesaan. Lagi pula sejarah *land reform* oleh pemerintah Orde Baru selalu dikait-kaitkan dengan PKI. Padahal, dari semua produk hukum yang ada setelah Indonesia merdeka, UUPA 1960 sebagai induk pelaksanaan *land reform* adalah satu-satunya undang-undang yang jelas keberpihakannya membela kepentingan rakyat.

Selama masa Orde Baru ruang politik untuk membangun gerakan di pedesaan sangat terbatas. Hal itu disebabkan larangan pendirian organisasi di luar pemerintah dan penerapan politik massa mengambang (*floating mass*). Banyak aktivis yang tidak dapat bergerak di organisasi

massa atau partai politik, sehingga mencari alternatif dengan mendidik organisasi-organisasi sosial-ekonomi yang kegiatannya langsung berada di gerakan rakyat. Organisasi ini kemudian dikenal dengan organisasi non pemerintah (ORNOP) atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Selama periode 1970-1980-an, pada tingkatannya ORNOP tetap mengikuti dan menggunakan arus besar pembangunan yang menjadi ciri utama Orde Baru. Mereka dapat tetap bergerak di pedesaan melalui kegiatan sosial-ekonomi atau bantuan hukum karena kegiatan ini dianggap paling aman dalam suasana sistem politik otoriter. Kasus-kasus pertanahan yang muncul pada saat itu lebih banyak diselesaikan melalui jalur hukum. Para petani umumnya meminta bantuan pengacara atau lembaga bantuan hukum seperti LBH untuk menyelesaikan kasusnya. Namun sebagian besar gugatan petani melalui pengadilan tidak banyak yang dimenangkan, dan hal itu membuat petani kecewa dan frustrasi.

Di luar ORNOP, ada kekuatan lain yang juga membangun hubungan dengan petani, yaitu kelompok-kelompok mahasiswa yang mencoba kembali turun ke basis-basis rakyat setelah kekalahan mereka pada tahun 1978. Mereka mengkritik gerakan mahasiswa yang pada saat itu lebih berorientasi pada isu-isu elitis dan terputus dengan massa rakyat, sehingga mereka mulai merespons kasus-kasus pengusuran yang dialami petani. Pada saat itu, kaum tani memperoleh teman baru karena mendapat dukungan dari golongan menengah kota yang



memperkenalkan metode-metode perjuangan lain di luar dari jalur hukum dan lobi.

Pada pertengahan 1980-an, perlawanan petani mulai mendapatkan bentuk baru melalui aksi-aksi demonstrasi ke DPR maupun pemerintah didukung mahasiswa dan sebagian Ornop. Para petani belajar cara mengorganisir dan memobilisasi massa dari desa ke kota juga belajar melakukan perundingan dengan pemerintah atau DPR. Arena perjuangan diperluas tidak lagi di tingkat desa, tetapi di tingkat nasional bahkan internasional melalui pembangunan opini publik di media massa. Kasus Kedung Ombo dan Kuto Penjang adalah contoh gerakan petani yang mendapat dukungan luas, baik di tingkat nasional maupun internasional. Mereka kembali memiliki keberanian dan kepercayaan diri untuk berhadapan dengan pemerintah setelah sekian lama berada dalam trauma dan ketakutan.

Bila dilihat sifat dan bentuknya, gerakan-gerakan petani era 1980-1990-an masih bersifat *sporadis* dan *kasuistis*. Belum ada persambungan isu maupun aksi-aksi antara satu dengan lainnya. Tuntutan mereka umumnya bersifat jangka pendek, seperti ganti rugi atau pindah lokasi. Pendekatan mahasiswa kepada petani lebih banyak memobilisasi daripada pengorganisasian jangka panjang. Ini tercermin ketika tuntutan petani terpenuhi, gerakan surut kembali dan mereka hidup seperti biasa. Mahasiswa yang mendampingi juga berperilaku demikian, setelah

kasusnya selesai mereka pergi dan mencari kasus lain. Tidak ada keberlanjutan gerakan dari seluruh proses yang dibangun.

Pada akhir tahun 1990-an mulai ada kesadaran baru bahwa untuk membangun gerakan, maka opini yang terus-menerus harus dilakukan sendiri oleh petani. Peranan pihak luar seperti mahasiswa dan ORNOP lebih pada kelompok pendukung. Oleh karena itu, pada periode gerakan petani memasuki fase pembangunan dan penguatan organisasi. Pengorganisasian dan advokasi tidak lagi dilakukan pihak luar, tetapi oleh petani sendiri sehingga dampaknya bermunculan organisasi-organisasi petani independen, baik di tingkat lokal maupun nasional. Ada kesadaran baru yang cukup kuat berkembang dalam gerakan tani baru ini, yaitu kesadaran untuk tidak hanya menekankan upaya memohon kembali tanah-tanah yang dikuasai negara dan modal swasta melalui aksi demonstrasi dan *reclaiming*, tetapi juga membangun sebuah sistem produksi, sebab perspektif baru ini tidak terlepas dari persinggungan petani dengan pihak-pihak luar.

Saat ini merupakan titik awal pembangunan gerakan petani, terutama dalam penguasaan sumberdaya alam yang lebih memiliki konsep dan strategi jangka panjang, sehingga putaran sengketa dapat di petakan sebagaimana berikut :

1. Organisasi non pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), menjamurnya berbagai LSM di Indonesia sejak digulirkannya reformasi tahun 1998, memunculkan pandangan baru masyarakat.

Berbagai kalangan mulai berpikir alternatif tentang bagaimana masyarakat lebih diberdayakan atau pemberdayaan masyarakat.

Perubahan dari rezim yang otoriter ke rezim yang lebih longgar berdampak kepada munculnya keberanian masyarakat mendirikan lembaga non pemerintah yang bergerak dalam bidang pemberdayaan masyarakat. Tidak terkecuali organisasi tentang penguatan masyarakat basis yang menjamur di berbagai daerah seluruh Indonesia.

Dalam hal tersebut organisasi petani baru juga muncul di berbagai daerah, bahkan jaringan para petani seolah menimbulkan gerak baru para kaum buruh tani dalam menuntut hak-hak nya yang dianggap pernah dirampas di masa Orde Baru. Organisasi kaum tani yang dibentuk oleh pemerintah di masa yang lalu pada saat sekarang sudah tidak berfungsi lagi, sedangkan yang banyak bergerak adalah organisasi tani yang independen dan organisasi tani yang beraliansi dengan para mahasiswa.

Gejolak masyarakat menuntut tanah mulai nampak dengan longgarnya tekanan terhadap masyarakat secara keseluruhan. Keberanian masyarakat menuntut tanah muncul bersamaan dengan tumbangnya rezim otoriter (Orde Baru) dan meluasnya jaringan organisasi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bergerak pada bidang penguatan masyarakat basis khususnya kaum petani dan buruh tani yang bermukim di wilayah sekitar perkebunan. Dari hasil penelitian

terdapat organisasi tani yang cukup kuat di Jawa Timur yaitu PAPANJATI (Paguyuban Petani Jawa Timur) dan AMPIBI (Aliansi Mahasiswa dan Petani Blitar).

Dengan demikian perubahan perilaku sosial nampak mengedepan pada dua tahun terakhir, sehingga gerakan kaum tani dan buruh tani seolah terjadi secara spontanitas hampir diseluruh wilayah Indonesia dengan format dan bentuk yang hampir sama, oleh karena itu bisa di asumsikan munculnya sebuah jaringan yang mulai menguat terhadap kaum tani dan buruh tani yang selama pemerintahan Orde Baru banyak dipinggirkan dan mendapatkan tekanan.

2. Mahasiswa sebagai motor penggerak reformasi, mahasiswa yang sering turun ke masyarakat dan leluasa tanpa ada tekanan dari rezim yang sebelumnya represif.
3. Pendampingan parpol-parpol untuk kepentingan politik dalam pemenangan pemilu memunculkan keberanian untuk menuntut hak-haknya bagi petani di wilayah perkebunan.
4. Institusi DPR /DPRD yang lemah dalam bidang penyelesaian sengketa menjadi sasaran untuk melakukan gerakan menuntut kembalinya hak garapan serta janji-janji kampanye yang memberikan kelonggaran pada masyarakat untuk melakukan gerakan menuntut kembalinya hak atas tanah mereka yang pernah dirampas.

5. Adanya sebuah anggapan dari masyarakat, bahwa institusi DPR/DPRD merupakan perwakilan masyarakat hasil pemilu yang dipilih secara demokratis. Sehingga harapan rakyat ditumpahkan kepada DPR/DPRD untuk menyelesaikan sengketa yang ada di masyarakat.
6. Pemerintah sipil yang lebih longgar (berasal dari putra daerah) memicu gejolak tuntutan akan hak-hak masyarakat setempat yang dikuasai orang diluar daerah yang memiliki hak atas tanah perkebunan.
7. Lemahnya aparat penegak hukum (penuh keraguan) dalam bertindak karena isu HAM yang dihembuskan oleh dunia internasional terhadap negara yang sedang membangun demokrasi seperti Indonesia.

### **3.6 Konklusi**

Faktor dominan politik agraria nasional yang berdampak pada timbulnya sengketa adalah pola-pola pengurusan dengan pendekatan legal formal (formal administratif), pendekatan kepada tokoh masyarakat, pendekatan politik pecah-belah, pendekatan manipulasi, pendekatan isolasi wilayah dan akses, pendekatan dengan menggunakan cap buruk atau *stigma-stigma*.

Sedangkan faktor dominan lainnya penyebab sengketa adalah adanya kesenjangan sosial, adanya sengketa hak, adanya sikap-sikap perkebunan yang kurang melaksanakan bina lingkungan di sekitar perkebunan, dan didukung pula faktor eksternal yang mendorong masyarakat memberanikan diri meminta (menduduki) menggarap tanah-tanah perkebunan. Seluruh upaya politik agraria Orde Baru berpedoman pada "*otoritarianisme centralistic*" karena trauma masa lalu di masa Orde Lama.

Ada beberapa hal yang di canangkan oleh Orde Baru dalam kaitan dengan politik agraria nasional yakni:

1. *Land reform* hanya masalah teknis belaka, Orde Baru tidak menjadikan hal tersebut sebagai dasar pembangunan yang substansial.
2. Menghapus semua legitimasi partisipasi organisasi petani dalam program *land reform*.
3. Penerapan kebijakkan massa mengambang (*floating Mass*) menjelang pemilu tahun 1971 dengan cara memotong hubungan massa pedesaan dengan partai-partai politik. Organisasi partai politik tidak boleh punya cabang sampai kecamatan dan desa. Organisasi tani dibentuk oleh pemerintah yakni HKTI.
4. Diundangkannya UU No 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa, membuat desa kehilangan dinamikan proses politik yang demokratis partisipatif.
5. Terlibatnya unsur polisi dan militer dalam pengawasan pembangunan desa.

Dengan kondisi demikian keinginan pemerintah Orde Baru untuk menciptakan stabilitas dibidang politik, ekonomi, sosial dilakukan dengan cara menekan semua partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Tidak terkecuali masalah perkebunan yang dikendalikan dari pusat dan dilakukan penekanan pada masyarakat petani di tingkat bawah.

Melemahnya kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif, mandulnya partai-partai politik dan organisasi-organisasi kemasyarakatan, serta hancurnya institusi-institusi politik lokal pada zaman Orde Baru, wujud upaya pemerintahan Orde Baru untuk memisahkan rakyat dari hak-hak mereka atas sumber-sumber agraria. Tumbuhnya

modal, di bawah fasilitasi negara, menjadi semakin cepat dan intensif merubah struktur penguasaan tanah di Indonesia. Akibatnya muncul sengketa yang tajam, mendalam, dan keras, tidak bisa dihindari dibarengi dengan tumbuhnya gerak modal itu sendiri, diiringi pula dengan munculnya ketimpangan struktur penguasaan lahan.

Dua persolan yang mendasar bagi kebijakan yang dilakukan Orde Baru pada saat itu yakni memunculkan **pertama**, ketimpangan struktur penguasaan tanah dan **kedua**, berakibat pada maraknya sengketa agraria, yang utama adalah masalah perkebunan peninggalan kolonial Belanda. Ini merupakan persoalan mendasar dan mendesak yang harus dijawab lewat suatu kebijakan nasional yang komprehensif dan mendasar sifatnya.

Dalam konteks ini perubahan corak dan watak sengketa-sengketa tersebut berhubungan erat dengan tiga hal, yaitu:

1. Proses ekspansi dan perluasan skala akumulasi modal, baik modal domestik maupun internasional;
2. Watak otoritarian dari pemerintahan Orde Baru; dan
3. Berubahnya strategi dan orientasi pengembangan sumber-sumber agraria dari strategi agraria yang populis (membangun masyarakat sosialis) menjadi strategi agraria yang kapitalistik (mengintegrasikan masyarakat Indonesia sebagai bagian dari perkembangan kapitalisme internasional).

Pemerintahan Orde Baru dalam hal kebijakan agraria, mengambil jalan apa yang dikenal sebagai *by-pass approach*, atau pendekatan jalan pintas, yaitu Revolusi Hijau tanpa Reforma Agraria (RH tanpa RA). Oleh karena itu pembangunan di Indonesia oleh pengamat asing disebut sebagai *development without social transition*.

*By-pass approach* itu diterapkan untuk menjalankan strategi pembangunan yang ditandai oleh ciri pokok, mengandalkan bantuan asing

untuk sektor kehutanan dan perkebunan serta investasi dari luar negeri yang bertumpu pada pemodal besar (*betting on the strong*).

Sebagai akibat *by-pass approach* itu, sengketa agraria bukan mereda, tetapi sebaliknya malah marak di mana-mana, semua sektor, semua wilayah, dan melibatkan semua lapisan masyarakat. Hasil swasembada pangan tidak berumur panjang.

Isu sengketa itu sendiri bermacam-macam antara lain pengusuran yang sewenang-wenang, masalah ganti rugi, masalah ijin lokasi, masalah pemaksaan penanaman tanaman tertentu, pelecehan hak-hak adat, dan lain-lain, sedangkan khusus sengketa perkebunan muncul disebabkan karena:

1. Kebijakan mempertahankan dan memacu sektor perkebunan untuk memperbesar devisa adalah terciptanya struktur pengusaan tanah yang timpang di Indonesia, dan perkebunan-perkebunan besar menjadi bagian dari unsur pembentuk ketimpangan itu.
2. Sengketa yang terjadi antara rakyat dengan perusahaan perkebunan akibat klaim tanah negara, seperti yang terjadi dalam gambaran kasus-kasus yang ada.
3. Sengketa lain yang seringkali terjadi adalah soal pemberian HGU kepada perusahaan perkebunan di atas sejumlah tanah yang diklaim hak otomatis dari perusahaan yang bersangkutan sehubungan dengan program nasionalisasi perusahaan-perusahaan perkebunan asing di tahun 1950-an.



4. Sengketa perebutan tanah bisa terjadi karena pemerintah kurang konsisten, bahkan cenderung mengabaikan sejumlah peraturan yang sudah ada yang mengatur soal prioritas peruntukan kepemilikan tanah.

Menghadapi sengketa agraria tersebut, terdapat suatu gejala umum dari tindakan aparat pemerintah Orde Baru, yakni penindasan dengan cara-cara kekerasan (*coercion*) dan penaklukan dengan cara-cara ideologis (*consent*) terhadap petani. Dari pola-pola sengketa yang ada pada masa Orde Baru merupakan bentuk dari ketidakpuasan masyarakat terhadap politik agraria yang dilakukan dengan mengedepankan investasi dan modal para kapitalis besar (baik negeri maupun swasta) yang ada di Indonesia, namun penyelesaian sengketa tersebut banyak dilakukan dengan cara pendekatan keamanan yang mengandalkan aparat untuk melakukan tekanan kepada masyarakat dengan dalih stabilitas nasional. Penyelesaian melalui jalur litigasi juga banyak ditempuh oleh masyarakat, akan tetapi hasilnya sudah bisa diprediksi bahwa masyarakat seringkali dikalahkan oleh pihak pemerintah atau pemodal besar swasta. Hal ini yang menimbulkan ketidakpercayaan (*skeptis*) masyarakat terhadap lembaga peradilan.

Kondisi penyelesaian sengketa di masa Orde Baru gagal dengan cara pendekatan keamanan yang berujung pada penyelesaian litigasi. Hal demikian berlanjut sampai masa datangnya reformasi, karena begitu rezim Orde baru tumbang, bermunculan sengketa secara sporadis di mana-mana hampir di seluruh wilayah Indonesia.

Dalam konteks perubahan pengelolaan sumber daya agraria, banyak pihak percaya bahwa penggantian kekuasaan tersebut pasti akan membawa perubahan politik Indonesia secara menyeluruh. Ada ruang untuk upaya-upaya yang akan dilakukan oleh pemerintah dan rakyat dalam merombak atau menata kembali lapangan agraria dengan cara

menata ulang penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria secara adil. Tanpa perubahan kekuasaan politik “yang mendasar”, tidak ada harapan bagi siapapun untuk bisa melihat perubahan seperti yang diharapkan.

Pada masa peralihan (pemerintahan Habibie) dikeluarkan dua undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang disahkan pada tanggal 4 Mei 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999, yang disahkan pada tanggal 9 Mei 1999. Paket undang-undang ini masih menempatkan negara dalam posisi menguasai, pemerintah pusat memberikan wewenangnya kepada daerah untuk mengelola sumber daya agraria tertentu sementara sumber daya agraria yang potensial bagi pendapatan masyarakat masih dikuasai pemerintah pusat.

Pada saat reformasi, Badan Pertanahan Nasional kembali di bawah koordinasi Menteri Dalam Negeri. Implikasinya BPN harus menyesuaikan diri dengan peraturan yang menjadi landasan otonomi daerah yakni Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang disahkan pada tanggal 4 Mei 1999 disempurnakan dengan UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Lebih jauh lagi belum ada penegasan pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak yang dimiliki komunitas lokal, termasuk komunitas adat sebagai pihak yang paling terkena dampaknya. Paket undang-undang ini kemudian melahirkan Keppres No. 121 dan 122 tahun 1999 tentang wewenang penuh pemerintahan daerah untuk memberi

ijin penanaman modal asing tanpa persetujuan pemerintahan pusat. Kewenangan ini merupakan implementasi otonomi daerah

Jadi peran negara yang besar masih dalam rangka mengontrol hak-hak rakyat seperti hak politik, ekonomi, sosial, dan budaya sehingga masih terjadi ketimpangan akses penguasaan dan pengelolaan sumber daya agraria karena prinsip “menguasai” oleh negara masih sangat kental.

Sejak Kabinet Persatuan Nasional di bawah Presiden Gus Dur menjalankan pemerintahan (tahun 1999), belum ada reformasi yang sesungguhnya dalam penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam yang menyertainya. Para pembuat serta pelaksana hukum dan kebijakan seakan tidak memiliki kepekaan, kesadaran dan *sense of urgency* untuk menyelesaikan soal agraria. Mereka tidak berhasil menemukan strategi yang matang untuk menanganinya. Seiring dengan mulai berseminya demokratisasi politik, sehingga banyak pihak berharap dan menunggu-nunggu tindakan pemerintah untuk melakukan perubahan-perubahan mendasar dalam soal penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam. Akibatnya, banyak penduduk yang menjadi korban sengketa agraria semakin gencar mengklaim tanah dan kekayaan alam di wilayahnya yang telah dikuasai dan digunakan perusahaan-perusahaan raksasa. Secara fenomenal, mereka sering menganggap perusahaan dan proyek raksasa yang beroperasi langsung di tanah mereka adalah "perampas tanah". Padahal perusahaan itu mengantongi ijin secara legal dari pemerintah pusat. Kondisi ini pada

akhirnya menciptakan sengketa dan korban-korban baru di kalangan masyarakat.

Belum sempat ada penyelesaian sengketa tanah di berbagai tempat di Indonesia, ditambah lagi belum terbentuknya payung hukum yang jelas tentang reforma agraria, kabinet persatuan nasional dibawah presiden Abdurrahman Wahid dijatuhkan oleh MPR dan diganti dengan pemerintahan kabinet gotong royong dibawah kepemimpinan presiden Megawati.

Kondisi pertanahan di Indonesia dalam kabinet gotong royong ini tidak mengalami perubahan yang berarti, sengketa tanah perkebunan, sengketa antar warga yang menyangkut tanah, pembabatan hutan, faktor keamanan dan penegakan hukum tidak bisa berjalan dengan baik, sehingga rakyat banyak melakukan protes pada lembaga legislatif di tingkat daerah meminta penyelesaian tentang sengketa tanah yang sebelumnya sudah terjadi.

Jalur-jalur penyelesaian sengketa tanah banyak diajukan melalui lembaga legislatif dan bersifat non litigasi, karena mempercepat penyelesaian tanpa melalui prosedur hukum yang umumnya dilakukan. Banyak panitia khusus pertanahan di tingkat DPRD Kabupaten/kota dibentuk untuk menyelesaikan sengketa tanah yang berkepanjangan

MPR sendiri sebagai lembaga tertinggi negara pada tahun 2001 telah mengeluarkan Tap MPR No.IX/MPR/2001 tentang pembaruan Agraria dan Pengelolaan sumber daya alam, akan tetapi tindak lanjut dari

ketetapan tersebut juga belum membuahkan hasil Keputusan Presiden No.34 tahun 2003 sebagai kepanjangan perwujudan konsep, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu memerintahkan agar Badan Pertanahan Nasional (BPN) melakukan percepatan :

1. Penyusunan RUU penyempurnaan UU No. 5 tahun 1960 dan RUU hak atas tanah dan peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan.
2. Pembangunan sistem informasi dan manajemen pertanahan.
3. Sebagaimana kewenangan pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Ketimpangan struktur agraria yang terdapat pada kasus-kasus perkebunan yang ada pada masa reformasi masih menjadi isu utama, sehingga pada gilirannya memberi *efek domino* yang cukup luas, khususnya di pedesaan terutama masyarakat yang hidup di sekitar tanah perkebunan. Efek seperti ini dalam persepsi pemerintah selalu dianggap sebagai penjarahan. *Stigmatisasi* penjarahan ini sebenarnya merupakan bagian skenario penguasa untuk melumpuhkan gerakan petani dalam merebut kembali hak atas tanahnya, dan skenario seperti ini merupakan bentuk teror dan intimidasi yang sangat keji. *Stigmatisasi* penjarahan ini sebenarnya dimaksudkan penguasa dalam rangka melindungi kepentingannya untuk mempertahankan produksi yang disengketakan.

Gerakan petani ini dalam putaran sengketa dapat dikategorikan menjadi dua tipe yang berbeda yaitu **pertama** tipe gerakan sebagai suatu reaksi spontan, sebab-sebab yang tidak jelas mengadakan jaringan informasi yang tidak tertata. (bukan dikonstruksi secara sengaja) terhadap suatu keadaan tertentu. Yang **kedua** adalah gerakan petani terorganisir yaitu gerakan petani dengan tujuan, strategi, dan cara-cara yang dirumuskan secara jelas, sadar dan didasarkan kepada suatu analisa masalah yang kuat, dimana mereka menginginkan adanya pembaruan agraria agar melakukan redistribusi tanah secara adil kepada rakyat.

Disamping dua tipe gerakan petani juga ada lagi tiga tipologi perbedaan gerakan di masa reformasi yaitu:

1. tipologi premanisme (maling)
2. tipologi perbanditan sosial (*sosial banditry movement*)
3. tipologi gerakan reclaiming (*reclaiming movement*)

Lahirnya sengketa tanah khususnya tanah perkebunan pada masa reformasi tak terhindarkan akibat dari peninggalan pada masa sebelumnya sekaligus adanya perbedaan persepsi struktur kepemilikan dan penguasaan tanah serta kepemilikan secara formal yang dianut selama ini. Sengketa tanah tidak akan berhenti sampai kapanpun bila pendekatan hukum normatif (formal) sebagai pemenuhan keadilan sosial masyarakat, apalagi pendekatan represif yang selama ini dilakukan oleh aparat. Untuk itu, alternatif pemecahan kasus tanah perkebunan harus

diawali dengan semangat pencapaian keadilan sosial (rakyat banyak), terutama pembatasan asset produktif tanah yang dikuasai secara *monopolistik*.

Dalam perubahan perilaku yang demikian berdampak pada timbulnya tuntutan hak atas tanah di wilayah sekitar perkebunan secara sporadis sehingga pada akhirnya menimbulkan sengketa di wilayah perkebunan tersebut. Adapun sengketa tersebut lebih banyak disebabkan karena faktor-faktor sebagai berikut :

## 1. Timbulnya Sengketa Tanah Perkebunan di Sebabkan Faktor Internal

1.1 Adanya kesenjangan sosial ekonomi antara pihak perkebunan dengan masyarakat setempat.

1.1.1 Faktor krisis sosial ekonomi

1.1.2 Tuntutan penataan kepemilikan Hak Atas Tanah (*Land Reform*) oleh petani yang sempit lahan.

1.2 Adanya sengketa hak kepemilikan atas tanah perkebunan yang dianggap dulu adalah milik nenek moyangnya.

1.2.1 Lemahnya penegakan hukum sebagai pemicu konflik

1.2.2 Gejala baru yang menjadi sasaran dalam menuntut hak

1.3 Kurangnya melakukan bina lingkungan di sekitar perkebunan sehingga masyarakat merasa kurang memiliki terhadap keberadaan perkebunan

## 2. Timbulnya Sengketa Tanah Perkebunan di Sebabkan Faktor Eksternal

2.1 Isue kampanye partai politik sebagai dampak tuntutan massa pada lembaga perwakilan.

2.2 Proses desentralisasi sebagai sebab munculnya konflik di daerah

2.3 Subyek yang berada pada putaran munculnya sengketa wilayah perkebunan:

1. Organisasi Non Pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat

2. Mahasiswa sebagai motor penggerak reformasi

3. Pendampingan parpol-parpol untuk kepentingan politik

4. Institusi DPR /DPRD yang lemah dalam bidang penyelesaian sengketa.

5. Adanya sebuah anggapan dari masyarakat, bahwa institusi DPR/DPRD merupakan perwakilan masyarakat hasil pemilu yang dipilih secara demokratis.

6. Pemerintah sipil yang lebih longgar (berasal dari putra daerah) memicu gejolak tuntutan akan hak-hak masyarakat setempat yang dikuasai orang diluar daerah yang memiliki hak atas tanah perkebunan.

7. Lemahnya aparat penegak hokum(keraguan) dalam bertindak karena isu HAM yang di hembuskan oleh dunia internasional terhadap negara yang sedang membangun demokrasi seperti Indonesia



## BAB IV

### PENYELESAIAN SENGKETA TANAH PERKEBUNAN MELALUI CARA MEDIASI, NEGOSIASI, DAN KONSILIASI

#### 4.1 Pendahuluan

Persoalan pertanahan yang diadukan ke DPR-RI dan DPRD dapat diidentifikasi menjadi delapan kategori persoalan, pengaduan-pengaduan dan kasus-kasus sengketa agraria yang selalu muncul sebagai bentuk sengketa di berbagai wilayah di Indonesia, yaitu :<sup>316</sup>

1. Masalah-masalah yang berkait dengan tanah-tanah perkebunan, antara lain: Pertama, proses ganti rugi yang belum tuntas disertai tindakan intimidasi; Kedua, pengambil alih tanah garapan rakyat yang telah dikelola lebih dari 20 tahun untuk lahan perkebun; Ketiga, perbedaan luas hasil ukur dengan HGU yang dimiliki ; Keempat, .perkebunan berada di atas tanah ulayat atau marga atau tanah warisan.
2. Masalah permohonan hak atas tanah yang berkaitan dengan klaim kawasan hutan, terutama yang secara fisik sudah tidak berfungsi sebagai hutan lagi.
3. Masalah sengketa atas keputusan pengadilan, antara lain terdiri dari: (a) tidak diterimanya keputusan pengadilan oleh pihak yang bersengketa; (b) keputusan pengadilan yang tidak dapat dieksekusi karena status penguasaan dan pemilikannya sudah berubah; (c) keputusan pengadilan menimbulkan akibat hukum yang berbeda terhadap status objek perkara yang sama; (d) adanya permohonan tertentu berdasarkan keputusan pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap.
4. Masalah sengketa batas dan pendaftaran tanah serta tumpang tindih sertifikat diatas tanah yang sama.
5. Masalah reclaiming dan pendudukan kembali tanah yang telah dibebaskan oleh pengembang perumahan karena ganti rugi yang dimanipulasi.

---

<sup>316</sup> Lihat Juni Thamrin, "Gagasan Menuju Pada Pengelolaan Sumber Daya Agraria Yang Partisipatif dan Berkelanjutan", *Jurnal Analisis Sosial*, Vol 6 No.2 juli 2001, AKATIGA, Jakarta, 2001

6. Masalah pertanahan atas klaim tanah ulayat / adat
7. Masalah yang berkaitan dengan mekanisme tukar-menukar tanah, terutama tanah milik negara juga tanah desa (bengkok) yang telah menjadi tanah dengan kepemilikan pribadi atau berubah dari desa menjadi kelurahan.
8. Masalah-masalah lain yang tidak dapat dikategorikan dalam 7 kategori di atas, misalnya penyalahgunaan izin lokasi.

Dari gambaran masalah-masalah tersebut di atas, dalam prosesnya muncul berbagai pandangan yang menganggap sumber daya agraria yang dimiliki kelompok masyarakat tertentu dirampas dan diubah menjadi industri-industri komersial milik pemodal. Kelompok masyarakat yang tinggal di atas sumber daya agraria tersebut tersingkirkan begitu saja. Kalaupun ada penggantian tidak dapat mengganti keterikatan sosial ekonomi kelompok masyarakat tersebut terhadap sumber daya agraria mereka. Perubahan elementer semacam itu ternyata berdampak besar dalam tata kehidupan mereka secara keseluruhan.

Persoalan pengelolaan sumber daya agraria sebenarnya memiliki dimensi yang lebih luas lagi. Persoalan tersebut menjadi semakin rumit karena tarik-menarik pengelolaan sumber daya agraria terjadi tidak hanya di tingkat regional dan nasional, tetapi terjadi juga pada tingkat komunitas lokal. Komunitas masyarakat tidak bisa dilihat sebagai kelompok masyarakat yang homogen. Berbagai kepentingan individual anggota komunitas saling-silang memperebutkan sumber daya agraria.

Munculnya berbagai krisis dan sengketa atas sumber daya agraria juga tidak dapat dilepaskan dari konteks kebijakan pemerintah (Orde Baru, pada saat itu) yang banyak bersifat ad-hoc, inkonsisten, dan

ambivalen antara satu kebijakan dan kebijakan lainnya. Struktur hukum yang mengatur sumber daya agraria menjadi tumpang tindih. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA 5/1960) yang awalnya merupakan payung hukum bagi kebijakan sumber daya agraria di Indonesia menjadi tidak berfungsi karena pada masa pemerintahan Orde Baru Undang-undang tersebut dibuat mandul dengan cara tidak dibuat peraturan pelaksanaannya. Bahkan, dalam prakteknya kemudian UUPA dijadikan "kambing hitam" dan dipersalahkan karena dianggap tidak *up-to-date* dan tidak bisa berfungsi secara normal serta tidak memenuhi prinsip-prinsip keadilan, demokratis, berkelanjutan sebagaimana diamanatkan dalam TAP MPR IX tahun 2001 (tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam), sehingga harus direvisi. Gagasan mengganti UUPA dengan alasan revisi ini, sedang diupayakan oleh BPN pusat dengan dorongan biaya dari pihak USAID.<sup>317</sup>

Pada masa pemerintahan Orde Baru yang dipimpin Soeharto telah diterbitkan cukup banyak UU sektoral yang mengatur komersialisasi sumber-sumber agraria. UU Sektoral tersebut secara substansial bertentangan "jiwanya" dengan UUPA. Jadi secara bersamaan telah dikonstruksikan bangunan hukum baru yang berfungsi sebagai *buldoser* eksploitasi sumber-sumber agraria, sementara UUPA tetap dibiarkan hidup tanpa eksistensi dan kekuatan. UU sektoral tersebut antara lain UU

---

<sup>317</sup> Lihat *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 6 No 2 Juli 2001, Dalam tulisan Juni Thamrin, "Gagasan Pada Pengelolaan Sumber Daya Agraria Yang Partisipatif Dan Berkelanjutan", AKATIGA, Bandung h. 112

Pokok Kehutanan No. 5/1967 yang diperbarui dengan UU Kehutanan No 41/1991 dan diperbarui lagi tahun 1999, UU Pokok Pertambangan No 11/1967, UU Pertambangan Minyak dan Gas Bumi No. 8/1971, UU Transmigrasi No 3/1972 kemudian diperbarui pada tahun 1984 dan diperbarui lagi dengan UU No 15/ 1997, UU Pengairan No. 11/1974, UU Pemerintahan Desa No. 5/1975, UU Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup No. 4/1982 diperbarui kembali menjadi UU No. 23/1997, UU Rumah Susun No. 16/1985, UU Konservasi Sumberdaya Alam dan Ekosistem No. 5/1990, dan terakhir UU Penataan Ruang No. 24/1992. Selain itu, pasangan UU Pemerintahan Daerah (otonomi) No. 22/1999 yang diperbaharui UU 32 tahun 2004 dan UU Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah No. 25/1999, telah ikut memperumit masalah pengelolaan agraria karena terjadi tarik menarik wewenang pengelolaan dan pemanfaatannya antara pemerintah pusat dan daerah.

Seluruh undang-undang tersebut mempunyai posisi yang sama dan menjadikan sumber daya agraria sebagai objek. Benturan di lapangan tidak dapat dihindarkan, masing-masing pihak dapat menggunakan sandaran hukum dan penafsiran yang berbeda atas UU yang menguntungkan posisinya masing-masing, terutama apabila terjadi konflik atas penguasaan pengelolaan sumber daya agraria yang sama. Perbedaan antara undang-undang tersebut di atas tidak hanya dapat memberikan peluang pada perbedaan interpretasi para birokrat tetapi juga secara substansial tidak integratif. UU Penataan Ruang No. 24/1992

misalnya ternyata tidak mengintegrasikan sektor pertanian, lingkungan hidup, kehutanan, kelautan.<sup>318</sup>

Faktor kebijakan lain yang membuat konfigurasi kebijakan sumber daya agraria bertambah kompleks adalah rujukan kebijakan sumber daya agraria tidak lagi pada undang-undang di atas tetapi lebih banyak pada kebijakan yang lebih rendah berupa Surat Kep. Menteri, Surat Edaran, maupun Peraturan Pemerintah yang kerap tumpang tindih, inkonsisten satu dengan lainnya. Lebih dari 70% peraturan pertanahan di Indonesia merujuk pada surat-surat keputusan menteri, edaran kepala BPN dan sejenisnya. Misalnya antara tahun 1996 sampai tahun 2000 di bidang pertanahan saja telah diterbitkan lebih dari 15 jenis peraturan perundangan baru berupa surat edaran, keputusan menteri, peraturan pemerintah lainnya.

Mekanisme izin lokasi misalnya, yang dikeluarkan pemerintah daerah (Gubernur, Bupati / Walikota) dengan sandaran keputusan Menteri Dalam Negeri/ Kepala BPN No.2/1999, ternyata merupakan salah satu titik rawan konflik pertanahan yang bersifat massal belakangan ini. Izin lokasi, yang secara normatif seharusnya tidak bertentangan dengan rencana tata ruang daerah, ternyata sangat mudah diperjual belikan. Bahkan izin lokasi dapat dikeluarkan untuk lokasi yang sebenarnya tidak dibenarkan dalam tata ruang sebagai daerah hunian. Kasus Bandung Utara dan Bogor-Puncak-Ciajur (Bopuncur) misalnya, merupakan contoh

---

<sup>318</sup> *Ibid.*

konkrit. Wilayah yang merupakan daerah resapan air (*water sheet*) bagi jutaan manusia di kota Bandung, Bogor, Jakarta dan sekitarnya itu telah dirubah menjadi daerah hunian mewah sebagian besar dibangun tanpa izin. Pihak swasta ataupun perorangan yang telah mendapatkan izin lokasi melalui cara kolusi dengan penguasa setempat, dengan mudah memperlakukan sumber agraria itu sebagai objek spekulasi ekonomi. Dalam kondisi tersebut, lahan menjadi tidak produktif dan hanya dijadikan bahan spekulasi untuk mendongkrak harga jualnya. Satu atau dua perumahan mewah dibangun di atas lahan tersebut, sisanya dibiarkan untuk diperjualbelikan secara spekulatif. Mekanisme seperti ini yang mendorong terjadinya krisis ekonomi dan ketimpangan pemilikan lahan garapan yang menimbulkan sengketa. Akibat lainnya adalah terjadinya pengusuran massal masyarakat yang telah tinggal cukup lama atau telah mengelola lahan tersebut secara produktif sebelumnya. Izin lokasi sebagai salah satu dasar bagi sistem alokasi dan pengadaan tanah ternyata tidak berlaku di atas sumber daya agraria yang diklaim sebagai lahan kehutanan.

Pihak Departemen Kehutanan sendiri, sebagai wakil pemerintah merasa paling berkuasa untuk mengontrol dan menetapkan peruntukan sumber daya agraria, air, dan udara di lingkungan hutan, yang dilindungi oleh Undang-undang Pokok Kehutanan. Pada tingkat implementasi undang-undang tersebut terdapat dua persoalan besar yang memberikan andil bagi sengketa agraria selama ini. **Pertama**, penetapan wilayah hutan

terutama di luar Jawa dilakukan secara *arbiter* dan sepihak. Sistem *kadastral* sumber daya agraria yang seharusnya menyajikan gambaran detail tentang persil penguasaan sumber daya agraria, belum ada di luar Jawa. **Kedua**, sumber daya agraria hutan yang telah dikonversikan menjadi lahan perkebunan, pertanian, transmigrasi, dan pemukiman penduduk, masih sering diklaim sebagai sumber daya agraria hutan negara. Cara pendefinisian sumber daya agraria negara seperti ini, selain menimbulkan banyak persoalan dan sengketa seringkali tidak disertai informasi *kadastral* dan administrasi sumber daya agraria yang memadai. Adanya dualisme sumber daya agraria hutan dan non-hutan dengan perbedaan perlakuan dan penanganan administrasi sumber daya agraria, memberikan kontribusi terhadap sengketa sumber daya agraria yang berkepanjangan.

Melihat persoalan-persoalan yang demikian kompleks, perlu dilakukan reformasi kebijakan-kebijakan sumber daya agraria di Indonesia, terutama yang menyangkut penataan ulang akses dan kontrol rakyat atas sumber daya agrariannya. Termasuk di dalamnya penataan institusi dan mekanisme lokal yang dapat mengakomodasi kepentingan dan aspirasi masyarakat setempat. Reformasi kebijakan sumber daya agraria seharusnya dapat mencakup sistem dan kebijakan-kebijakan sumber daya agraria yang lebih baik agar dapat: (1) menjamin kepastian hukum, rasa aman, dan pengakuan terhadap hak-hak rakyat atas sumber daya agraria termasuk hak masyarakat adat (2) mendorong terciptanya

kegiatan ekonomis produktif yang optimal melalui mekanisme distribusi sumber daya produktif yang relatif merata (berkeadilan); (3) mendorong terjadinya efisiensi pengelolaan aset sumber daya agraria agar lebih produktif; (4) membantu menciptakan kesempatan kerja baru dan penghapusan kemiskinan, serta (5) mencegah meledaknya kerusuhan bahkan revolusi sosial yang destruktif.

Dalam masa pemerintahan pasca reformasi sebenarnya telah terbit undang-undang tentang perkebunan yang mengatur khusus masalah penataan perkebunan yakni Undang-undang No.18 tahun 2004. Dalam bagian ke IV undang-undang ini menyebutkan, bahwa harus ada yang dinamakan kemitraan usaha perkebunan. Dalam pasal 22 ayat (1 sampai 3) disebutkan tentang terlibatnya masyarakat setempat dalam pengelolaan perkebunan., yakni : Pasal 22 (1) Perusahaan perkebunan melakukan kemitraan yang saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggungjawab, saling memperkuat dan saling ketergantungan dengan pekebun, karyawan, dan masyarakat sekitarnya. (2) Kemitraan usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), polanya dapat berupa kerja sama penyediaan sarana produksi, kerja sama produksi, pengolahan dan pemasaran, transportasi, kerja sama operasional, kepemilikan saham, dan jasa pendukung lainnya. (3) Ketentuan lebih



lanjut mengenai pola kemitraan usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan oleh Menteri.<sup>319</sup>

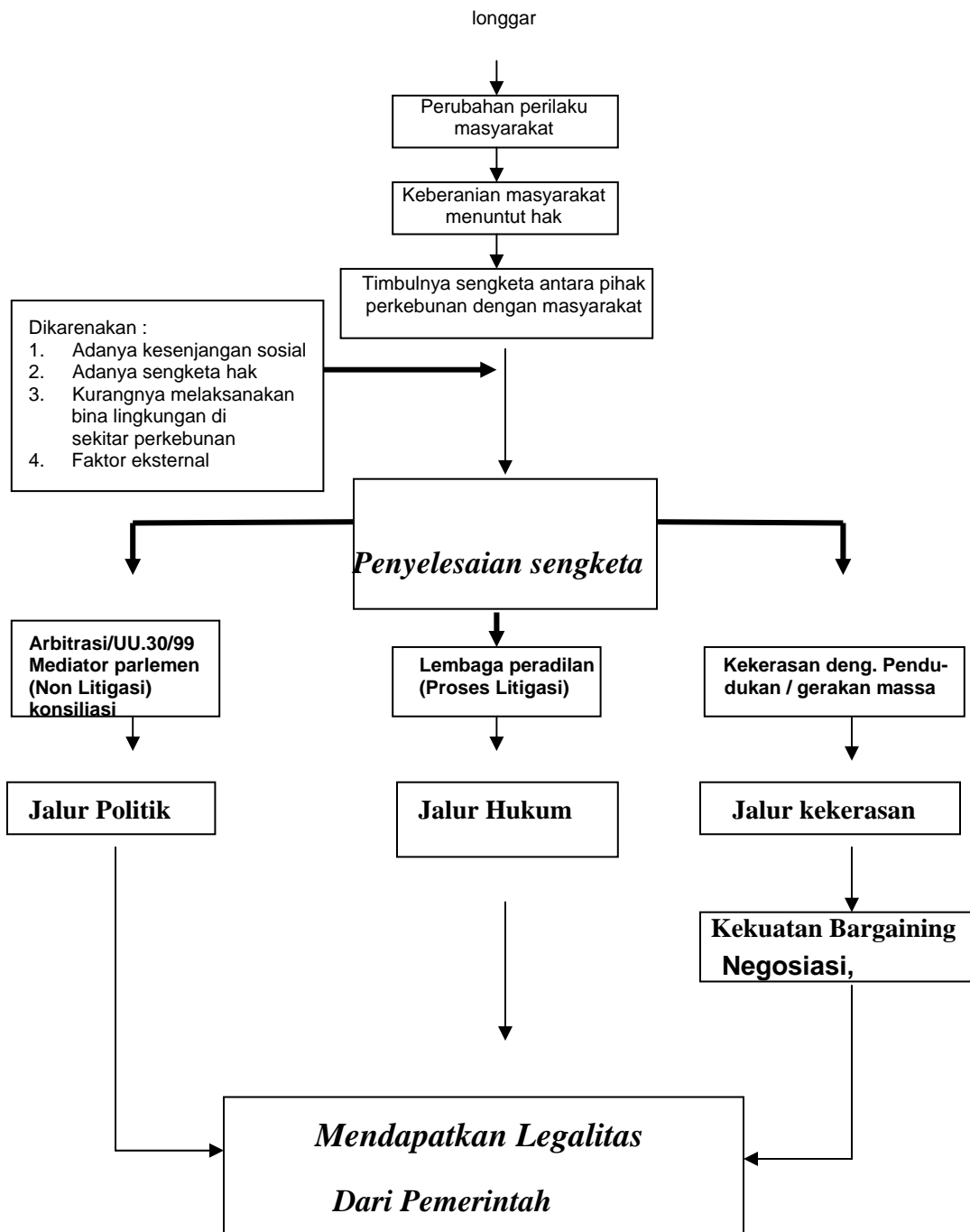
Dari gambaran undang-undang baru tersebut dimaksudkan sebagai upaya untuk meminimalkan sengketa tanah perkebunan di berbagai wilayah Indonesia dengan melakukan pembinaan terhadap lingkungan sekitar perkebunan agar tidak terjadi kesenjangan sosial sebagaimana yang terjadi sebelumnya.

Hasil penelitian di lapangan menunjukkan bahwa keberanian menuntut hak oleh masyarakat diawali dengan perubahan rezim yang otoriter represif ke rezim yang lebih longgar sebagaimana bagan VII di bawah ini:

#### **Bagan VII**

Perubahan dari rezim otoriter  
represif ke rezim yg lebih

<sup>319</sup> Lihat Undang-undang RI No. 18 tahun 2004 tentang perkebunan LN no.85 tahun 2004. pasal 22.



- Bagan tersebut pengembangan dari hasil penelitian yang menekankan pada sengketa dan penyelesaiannya terhadap masalah tanah perkebunan dan perpaduan penyelesaian litigasi, mediasi, negosiasi, konsiliasi, arbitrase

**Dalam penyelesaian sengketa sebagaimana yang terlihat dalam bagan hasil penelitian tersebut di atas bisa dilakukan dengan cara :**

- 1. Non litigasi (melalui mediator parlemen atau mediasi).**

Penyelesaian non litigasi dilakukan dengan pertimbangan bagi mereka yang bersengketa yakni sebagai upaya penyelesaian yang cepat karena tanpa prosedur peradilan pada umumnya, karena tidak melalui jenjang-jenjang peradilan. Dalam penyelesaian non litigasi umumnya dengan potensi kesepakatan “*win-win solution*” (menguntungkan masing-masing pihak yang bersengketa). Dimungkinkan untuk penyelesaian tidak melalui jalur peradilan karena dalam Undang-Undang No.30 tahun 1999 penyelesaian dengan jalur arbitrase dan alternative penyelesaian sengketa diberikan kepada masing-masing pihak sebagai pilihan penyelesaian sengketa.

## 2. Litigasi ( dengan lembaga peradilan).

Penyelesaian litigasi dilakukan dengan menggunakan lembaga peradilan yang resmi sesuai dengan prosedur peradilan pada umumnya, yakni tingkat Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung sesuai dengan UU No. 14 tahun 1970 tentang kekuasaan kehakiman dan juga dengan gugatan ke PTUN sesuai dengan UU No.5 tahun 1986 tentang Hukum Acara TUN. Cara penyelesaian litigasi membutuhkan waktu yang panjang dan biaya yang sangat besar, sehingga mereka yang terlibat sengketa memang sudah bersepakat dengan penyelesaian tersebut karena upaya penyelesaian yang ditempuh dengan cara negosiasi atau cara perdamaian tidak menemukan kata sepakat.

## 3. Melalui pendudukan dengan kekerasan (menggerakkan massa untuk konsiliasi).

Pengerahan massa atau pendudukan dilakukan sebagai upaya penguatan bargaining posisi pada pihak tertentu, hal ini dilakukan sebagai upaya menuju penyelesaian yang lebih bersifat konkrit, akan tetapi *reclaiming* atau pendudukan dengan cara kekerasan adalah sebuah proses penyelesaian yang lebih komprehensif dan berkeadilan. Dalam penelitian ditemukan bahwa pendudukan dilakukan oleh sekelompok masyarakat yang merasa lemah dari aspek legal formal sehingga penguatan bargaining harus dilakukan dengan cara pendudukan tersebut. Dari pendudukan diharapkan tanah tersebut yang awalnya *Illegal* nanti akan berkembang menjadi *Quasi legal* dan kemudian akan berubah menjadi *legal*

## 4. Penyelesaian dengan cara menggerakkan massa yang bermuara pada negosiasi.

Penggerakan massa terjadi sebagai dampak dari munculnya kekuatan massa yang tidak terbanding di wilayah perkebunan, karena

tersumbatnya aspirasi penyelesaian sengketa, sehingga masyarakat melakukan dengan cara gerakan massa untuk menekan parlemen baik di tingkat daerah maupun di tingkat pusat. Hal ini dimaksudkan sebagai upaya untuk mendapatkan perhatian yang serius kepada mereka yang dianggap sebagai elit yang bisa mengambil keputusan dalam soal sengketa tanah perkebunan menuju negosiasi yang diharapkan oleh masyarakat.

## **4.2 Sejarah Perkebunan di Blitar**

### 4.2.1. Keadaan dan Status Tanah Perkebunan

Sejarah perkebunan dimulai pada masa jaman penjajahan Belanda, menurut almanak perkebunan, awalnya diusahakan oleh beberapa N.V. yang berpusat di Amsterdam (Belanda). Perkebunan di Blitar sebagian besar rata-rata diusahakan oleh N.V. berdasarkan *hak erfpacht* yang berlaku mulai tahun 1877 sampai dengan 1952 (75 tahun).<sup>320</sup>

Semula areal perkebunan di kabupaten Blitar sangat luas karena terdiri dari *afdeeling-afdeling ex. verponding-verponding*. Pada tahun 1830-an dunia mengalami resesi ekonomi yang disebut "*zaman malaise*" yang juga berdampak negatif terhadap perkebunan pada umumnya, khusus di Kabupaten Blitar. Hal tersebut juga berdampak pada perkebunan tertentu, sehingga pada tahun 1935-an perkebunan tersebut banyak yang mengalami kebangkrutan (*pailit*). Mulai tahun 1935 perkebunan di Kabupaten Blitar

---

<sup>320</sup> Lihat sejarah perkebunan dalam almanak perkebunan di BPN Kab. Blitar, Tanpa penerbit, tanpa tahun.

diusahakan untuk menampung kaum pengangguran Belanda Indo (keturunan Belanda) sampai tahun 1941-an.<sup>321</sup>

Pada tahun 1942 pemerintah Dai Nippon (Jepang) masuk di Indonesia setelah Belanda meninggalkannya. Kaum Belanda Indo (keturunan Belanda) yang ada di perkebunan wilayah kabupaten Blitar ditawan oleh tentara Jepang. Sejak saat itu banyak perkebunan dikuasai oleh pemerintah Jepang, sebagian besar areal perkebunan ditebang ditanami jarak dan jagung.

Pada tahun 1945 setelah proklamasi Kemerdekaan RI, perkebunan-perkebunan dikuasai oleh pemerintah Republik Indonesia, dikelola oleh PPNRI (Perusahaan Perkebunan Negara Republik Indonesia) sampai dengan tahun 1948. Saat agresi ke II tahun 1948 perkebunan-perkebunan di Blitar diduduki dan dikelola eks. Brigade 17 TRIP Jawa Timur sampai tahun 1950. Hasil dari perkebunan tersebut untuk membiayai atau sebagai bekal gerilya melawan tentara penjajahan Belanda.

Pada tahun 1950 semua tentara (Angkatan Bersenjata) turun dari daerah gerilya, kembali ke kota termasuk kesatuan TRIP Jawa timur. Pada tahun yang sama pula perkebunan-perkebunan dikembalikan pada pemerintah RI c.q Jawatan Perkebunan Perwakilan di Karesidenan Kediri.

Pada tanggal 1 juli 1951 keluar surat penunjukan untuk mengelola perkebunan-perkebunan dengan surat yang dikeluarkan oleh jawatan perkebunan perwakilan Karesidenan Kediri diantaranya surat nomor: PS/002/51 kepada sdr. Soewadji sebagai penanggung jawab untuk berswasembada dari kelestarian dan terjaminnya para karyawan perkebunan-perkebunan yang dinyatakan non aktif sampai hak Barat habis masa berlakunya pada tahun 1952.<sup>322</sup>

---

<sup>321</sup> *Ibid.*

<sup>322</sup> Berdasarkan data dokumen sejarah perkebunan yang ada di BPN Blitar, Penguasaan perkebunan mengalami perubahan peta maupun kepemilikan. (Data dari BPN Kab. Blitar “Dalam keterangan sejarah perkebunan di Blitar”, Tanpa penerbit, TanpaTahun)

Pada tahun 1960 keluar UUPA 5/1960 yang berisi bahwa perkebunan dapat diusahakan oleh suatu bentuk badan hukum (PT) berupa hak guna usaha (HGU). Satu tahun berikutnya (1961) banyak P.T. yang mengajukan dengan pengesahan menteri kehakiman yang rata-rata terjadi pada Oktober 1960. Selanjutnya P.T. baru tersebut mengajukan permohonan HGU atas perkebunan-perkebunan yang belum dikelola dengan baik oleh pemerintah. Sedangkan sisa dari perkebunan yang tidak diajukan biasanya dikuasai oleh pihak perhutani.

Penguasaan areal oleh Perum Perhutani disebabkan pada saat masa transisi, yaitu zaman *pailit* tahun 1935-an areal yang dikelola Belanda Indo kurang terawat, sehingga oleh Perum Perhutani dimasukkan ke dalam areal reboisasi hutan. Sampai saat ini hanya sebagian areal yang ditanami kayu mohoni, pinus dan damar sedangkan sebagian lagi masih berupa ladang yang kurang produktif.<sup>323</sup>

Langkah-langkah yang diambil P.T. baru yang mendapatkan HGU tersebut ketika itu adalah :

1. Melakukan peremajaan tanaman kopi, cengkeh dan teh yang sudah mulai tua.
2. Melakukan *replanting* pada areal yang telah di tebang pada masa Jepang.

#### 4.2.2 Status Hak

Zaman pasca agresi Belanda tahun itu 1948 (agresi II) sebagian besar perkebunan dikuasai oleh TRIP (Brigade 17) dengan memberikan kesempatan pada beberapa N.V. untuk mengerjakan kebun-kebun tersebut, waktu itu TRIP dipimpin oleh komandan TRIP dengan status bahwa, kebun tersebut digarap

---

<sup>323</sup>Lihat data dokumen sejarah perkebunan yang pada perum Perhutani wilayah Blitar, Tanpa penerbit, tanpa Tahun, H.23

oleh warga. Perkebunan itu dikuasai oleh TRIP dengan cara bagi hasil biasanya dengan cara 60% untuk rakyat dan 40 % untuk kebun. Tidak lama kemudian para komandan TRIP tersebut banyak yang meninggalkan kebun dengan alasan yang tidak jelas, sehingga dalam perkembangannya penduduk mengerjakan kebun dengan apa adanya.<sup>324</sup>

Setelah itu kebun dikuasai oleh TRIP lain yang datang kemudian yaitu pada tahun 1950-an, tetapi pada tahun tersebut kembalinya komandan TRIP ke perkebunan dengan maksud ingin menguasai kembali, namun hal itu ditolak oleh warga, sehingga kebun tetap dalam kekuasaan warga. Walaupun ditolak oleh warga dalam perkembangannya tetap saja ada penguasaan, sehingga masyarakat bekerja di areal perkebunan dan dibuatkan perumahan pada tanah milik perkebunan oleh pihak perusahaan yang menguasai pada waktu itu.

Penguasaan yang dilakukan oleh TRIP dalam perkembangannya digarap oleh beberapa N.V. atas dasar *hak erfpacht* dan kemudian setelah Indonesia merdeka dan keluar UUPA tahun 1960 (LN 104 / 1960) diberikan HGU pada N.V. pada bulan Desember 1960, akan tetapi tidak bisa digarap langsung karena masih banyak dikuasai oleh tentara yang meliputi *afdeeling-afdeeling*.

---

<sup>324</sup> Wawancara dengan pengurus AMPIBI sdr. Kinan (Aliansi Mahasiswa dan Petani Blitar) Winarto (PAPANJATI) Paguyuban Petani Jawa Timur pada bulan oktober tahun 2002

Dalam perkembangannya untuk bisa menguasai dan menggarap perkebunan harus dengan cara mendapatkan Surat Keputusan Menteri agraria yang lebih dulu mencabut HGU nya dan diberikan pada PT bentukan baru dan rata-rata berakhir tahun 1990 dan diajukan perpanjangan SK BPN tahun 1993 (HGU/1993) dan baru berakhir pada tahun 2017. Hal ini dikeluarkan dalam bentuk sertifikat HGU tahun 1993

Disamping pemberian HGU sebagaimana diatur oleh SK Menteri Agraria tersebut juga ada tanah yang harus didistribusi kepada masyarakat untuk kepentingan pemukiman. Pemberian berdasarkan SK.49/Ka/64 yang menyebutkan nama-nama perkebunan di Kabupaten Blitar yang harus didistribusi kepada warga masyarakat, sehingga dari sinilah sebenarnya awal mula munculnya sengketa perkebunan dan perebutan hak atas tanah di Kab. Blitar yang berlangsung hingga kini, sengketa masih terus terjadi antara warga dengan pihak perkebunan yang dianggap melakukan pencaplokan terhadap tanah warga yang seharusnya didistribusikan.

Pada masa pemerintahan Orde Baru yang dimulai tahun 1965 kekuatan militer yang begitu dominan tidak menimbulkan sengketa di tanah perkebunan karena ketakutan rakyat pada pemerintah, tetapi pada masa perubahan (reformasi) gejolak masyarakat muncul menuntut pelaksanaan SK.49/Ka/64 tersebut sehingga memunculkan gejolak sengketa yang luar biasa pada masa 5 tahun terakhir ini.

Perkembangan masyarakat perkebunan mengalami perubahan dengan masuknya beberapa LSM dan perubahan peta politik di Indonesia serta ditambah bergabungnya masyarakat antar perkebunan yang menggalang solidaritas atas kaum pinggiran (*pheriperal*) yang merasa tertindas. Tuntutan warga semakin menjadi-jadi, baik yang rasional, yang tidak rasional, yang mempunyai dasar hukum maupun yang sama sekali tidak ada dasar tuntutan hukum yang kuat.



### 4.3 Rujukan Undang-Undang dan Posisi Hukum

Dalam sengketa hak atas tanah pada obyek penelitian terdapat posisi hukum, bahwa hak-hak asli seperti hak milik mengenai timbulnya, peralihannya maupun penggunaannya tidak lagi seperti dulu. Hukum Adat di satu pihak dengan hukum Barat (civil law) di lain pihak, terdapat hal yang kontradiktif tetapi telah diketahui titik temunya dalam perumusan Undang-undang Pokok Agraria 1960 yaitu No. 5 tahun 1960, (LN 1960-104)<sup>325</sup>

Pemberlakuan Agrarische Wet 1870, Agrarische Besluit 1875 beserta kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat telah menimbulkan berbagai kerusuhan antara rakyat dengan pemerintah. Hak-hak rakyat telah dikurangi tanpa dimengerti dan disadari oleh rakyat sendiri, karena, masing-masing pihak membenarkan menurut hukumnya sendiri-sendiri. Akibatnya, apa yang disadari oleh rakyat merupakan pelaksanaan hak dianggap oleh pemerintah sebagai pelanggaran hak.

Dalam perkembangan penguasaan hak oleh masyarakat dengan dikeluarkan peraturan oleh pemerintah Hindia Belanda bisa menimbulkan kontradiksi, sebab perolehan tanah oleh rakyat itu sesuai dengan hukum adat tetapi bisa bertentangan dengan peraturan tertulis. Hal ini dimungkinkan terjadi karena dalam hal pemberlakuan *domein verklaring*, sebenarnya pemerintah mendesak hak ulayat dan juga hak-hak individual karena adanya keharusan untuk membuktikan kepemilikannya. Walaupun berlakunya hukum adat dijamin sebagaimana tercantum dalam pasal 131 I.S., namun berlakunya hukum adat bagi rakyat Bumiputera menurut pasal 11 A.B. tidak boleh bertentangan dengan *algemeen erkende beginselen van billijkheid en rechtvaardigheid*.

---

<sup>325</sup> Titik temu kemiripan ini tidak saja dapat diketemukan dalam perumusan hak milik, tetapi juga hak-hak lainnya semisal Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan. Pasal 5 UUPA menyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat. Pernyataan ini bermaksud agar jiwa hukum adat (azas-azas kerokhanian hukum adat) masuk ke dalam (menjiwai) setiap pasal UUPA. Namun melihat perumusan beberapa pasal-pasalnya terdapat kemiripan dengan hukum Perdata Barat (Burgerlijk Wetboek).

Ini berarti adanya pandangan terhadap hukum adat yang lebih rendah dari pada hukum Barat, sebab berlakunya hukum Barat tidak diberikan persyaratan demikian. Dengan perkataan lain hukum Barat selalu bersesuaian dengan azas-azas *billijkheid* dan *rechtvaardigheid*. Berlakunya hukum adat hanyalah karena kesabaran pemerintah Hindia Belanda.

Tuntutan pengosongan juga dapat dikabulkan jika batas-batas tanah *erfpacht* sejak dimulai penggarapannya jelas terlihat (*duidelijk zichtbaar*) baik dengan adanya tanda-tanda atau pagar atau adanya batas-batas jalan ataupun cara-cara lain yang jelas terlihat. Jika ini yang terjadi maka pengosongan dapat dilakukan tanpa pemberian ganti rugi.

Batas-batas yang diberikan kepada pihak swasta memang seringkali tidak jelas dan hanya dalam garis besarnya saja. Begitu juga batas-batas hak milik menurut hukum adat sering kali hanya berwujud pohon-pohon tertentu yang suatu saat dapat roboh dan lenyap. Dalam keadaan demikian sebenarnya sulit untuk mengenali (mengidentifikasi) antara tanah hak milik adat dengan tanah persil *hak erfpacht*, juga dalam kontrak tanah sebelum tahun 1897 misalnya yang dibuat oleh Kerajaan Deli dengan pengusaha *onderneming*, luasnya konsesi tidak jelas karena batas-batas tanah tidak disurvei sebelum penandatanganan kontrak.<sup>326</sup>

Dalam akte *erfpacht* tahun 1909 tidak ada syarat yang disebut *bebouwing clause*,<sup>327</sup> akibatnya para pemegang *hak erfpacht* tidak wajib untuk mengusahakan seluruh tanah *erfpacht*nya sehingga seringkali bagian tanah yang tidak diusahakan

---

<sup>326</sup> Lihat Karl.J.Pelzer, *Toeian Keboen dan Petani, Politik Kolonial dan Perjuangan Agraria, Alih bahasa J.Rambo*, (Jakarta, 1985), hal-91

<sup>327</sup> C.C.J.Massen & A.P.G.Hens, *Op.Cit.*, hal. 422

jauh melebihi batas yang biasa disediakan untuk cadangan.<sup>328</sup> Bagian tanah yang diusahakan masih berupa hutan untuk diketahui batas-batasnya.

Untuk menjamin kepastian hukum dan ketentraman dalam pengusahaan perkebunan terhadap pemegang tanah HGU diperlukan negosiasi optimal untuk mencapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa, agar pemegang HGU yang memiliki sertifikat berdasarkan pasal 1 angka 20 PP 24/1997. Sertifikat itu adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat 2 huruf C UUPA UU No.5 tahun 1960 untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.<sup>329</sup>

Dari uraian pertimbangan hukum tersebut ditemukan beberapa alternatif terhadap status tanah HGU yang sedang bersengketa yakni: HGU yang masih berlaku dan diterlantarkan oleh pemegang haknya, HGU tersebut dapat berakhir dan tanahnya menjadi tanah negara, sesuai dengan pasal 34 UUPA, pasal 17 PP nomor 40 tahun 1996 tentang hak guna usaha dan PP nomor 36 tahun 1998 tentang penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar. Sedangkan lebih jelas dan secara spesifik lagi disebutkan dalam Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor : KB.510/ 404 / Kpts / 6 / 1983 Tentang : Pembinaan dan Penertiban Perkebunan Besar Swasta Yang Terlantar antara lain disebutkan pasal 3, apabila berdasarkan laporan Kepala Dinas Perkebunan Daerah Tingkat I, Pelaksanaan ketentuan pasal 2 Ayat (1) dan ayat (2) oleh Dirjen Perkebunan dinilai tidak diindahkan oleh pengusaha kebun maka :

- a. Terhadap kebun yang sudah habis masa berlaku HGU nya diusulkan untuk tidak diperpanjang HGU nya.

---

<sup>328</sup> Lihat Memori Penielasan UU No. 29 tahun 1956 pasal 3, (dalam Boedi Harsono), *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, (Jakarta, 1981), h. 522

<sup>329</sup> Lihat Undang-undang pokok agraria UU No 5 Tahun 1960 LN 104 tahun 1960

- b. Terhadap kebun yang belum habis masa berlakunya HGU nya diusulkan untuk dicabut.

Ketentuan dalam pasal 2 antara lain :

- (1) Dengan petunjuk Dirjen Perkebunan Kepala dinas perkebunan Daerah Tingkat I melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap perusahaan perkebunan yang terlantar di daerahnya.
- (2) Apabila pengusaha kebun-kebun terlantar tidak mengindahkan petunjuk-petunjuk yang diberikan oleh Kepala Dinas Perkebunan Daerah Tingkat I Guna memperbaiki kebunnya sesuai dengan persyaratan kebun yang layak, maka Kepala Dinas Perkebunan Daerah Tingkat I Memberikan teguran/peringatan kepada pengusaha kebun yang bersangkutan 2 (dua) kali berturut-turut masing-masing dalam jangka waktu 6 bulan.
- (3) Dinas Perkebunan Daerah Tingkat I secara berkala melaporkan hasil pembinaan dan pengawasan yang dilakukannya kepada Dirjen Perkebunan.

Pasal 4, dalam Kep.Men. Pertanian disebutkan; usul untuk mencabut/tidak memperpanjang HGU suatu perkebunan besar swasta yang terlantar sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 surat Keputusan ini, disertai pula usul mengenai pemanfaatan lebih lanjut lahan perkebunan yang bersangkutan.

Pasal 5, usul sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 dan pasal 4 surat keputusan ini dilakukan oleh menteri pertanian dan disampaikan

pada Menteri Dalam Negeri, setelah mendengarkan pertimbangan dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I setempat.

Pasal 6, pemanfaatan lahan perkebunan lebih lanjut sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 surat keputusan ini dapat berupa :

- a. Digunakan untuk program pengembangan perkebunan rakyat.
- b. Sepanjang masih memungkinkan tetap dipertahankan sebagai perkebunan besar swasta, HGU nya dialihkan pada pengusaha lain yang bonafid dengan mendahulukan pengusaha yang telah berpengalaman dan berprestasi dalam perusahaan perkebunan besar ;
- c. Digunakan untuk usaha perkebunan atau usaha lain yang ditetapkan kemudian.

Berdasarkan pertimbangan Keputusan Menteri Pertanian tersebut tanah bisa didistribusikan pada petani melalui program *land reform* dengan status hak milik. **Pertama**, HGU yang masih berlaku dan tanahnya dikelola oleh pemegang haknya dengan baik, maka masyarakat sekitar dilibatkan dalam pengelolaan perkebunan. **Kedua**, HGU yang sudah berakhir masa berlakunya: perpanjangan HGU nya harus dilakukan sesuai dengan syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan dalam SK. Men. Pertanian No. KB.510/404/Kpts/6/1983 Jo. PP Nomor 40 tahun 1996, Jo. Permeneg. Agraria / Kepala BPN Nomor 3 tahun 1999, dan Permeneg. Agraria / kepala BPN Nomor 9 tahun 1999. **Ketiga**, HGU yang perolehannya tidak prosedural : Harus dikaji ulang dan bila terbukti ada

unsur pemaksaan terhadap pengambilan tanah rakyat, maka rakyat bisa menuntut kembali tanahnya (*reclaiming*).

#### **4.4 Karakteristik Sengketa Perkebunan Pada Objek Penelitian**

Hasil dari penelitian pada 16 perkebunan di Kabupaten Blitar yang mengalami sengketa ditemukan karakteristik kasus yang berbeda antara yang satu dengan yang lain. Munculnya sebuah sengketa banyak dilatarbelakangi persolan yang berbeda, sehingga menimbulkan dampak yang berbeda. Dari hasil penelitian tersebut ditemukan beberapa karakteristik sengketa yang dapat dikategorikan sebagaimana di bawah ini:

1. Pertama adalah adanya kondisi perkebunan sangat baik dan cara perolehan tidak mengindikasikan penyimpangan dalam memperoleh HGU nya dari zaman Hindia Belanda hingga zaman reformasi. Disamping itu pemegang HGU telah melaksanakan ketentuan HGU. Namun demikian masyarakat menganggap bahwa perkebunan tersebut adalah milik nenek moyangnya, sehingga masyarakat menuntut atas kembalinya hak garapan mereka. Dalam kategori ini terlihat pada perkebunan penataran.

Perkebunan Penataran terletak di Desa Penataran Kecamatan Nglepok:

1. Riwayat Tanah

- a. Semula berstatus tanah Hak Erfpacht Verp No. 27, 44, 203, 298 dan Hak Opstal Verp No. 872 tertulis atas nama NV. Cultuur Maatschappy Penataran seluas : 361,7132 ha yang terkena Undang-undang No 86 Tahun 1958 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor : 19 Tahun 1959 (Nasionalisasi) yang dikuasai oleh PTP XXIII.
- b. Berdasarkan SK Mendagri tanggal 29-12-1976 No.SK 71a/ HGU/ DA/76 diberikan Hak Guna Usaha kepada. PTP XXIII sekarang menjadi PT Perkebunan Nusantara XII (Persero) dan terbit HGU No. 8/Penataran seluas: 399,9000 Ha dan berakhir tanggal 31-12-2001.

2. Permasalahan:

Adanya permohonan pengembalian tanah bekas garapan seluas 182,5 Ha oleh sekitar 300 orang yang menyatakan pernah mempunyai tanah garapan

- diareal perkebunan tersebut, sehingga muncul sengketa dan perebutan tanah antara PTPN XII dengan penduduk sekitar
3. Upaya yang ditempuh:
    - a. Diadakan pertemuan antara warga, pihak pemegang HGU, DPRD Kab.Blitar, Pemerintah Kabupaten Blitar dan instansi terkait.
    - b. Telah diadakan peninjauan lapangan melihat bukti-bukti bekas penguasaan warga.
    - c. Pihak pemegang HGU bersama dengan warga untuk mengadakan pertemuan di Kantor Menteri Negara BUMN / atau instansi lain yang berwenang.
  4. Hasil yang dicapai:  
Telah ada kompromi antara pemegang HGU dengan warga, penyelesaian secara damai yaitu pemegang HGU melepaskan sebagian areal perkebunan tersebut seluas 70 Ha.
  5. Pemecahan masalah yang mungkin bisa dilakukan:  
Dalam pemberian perpanjangan HGU kepada PTP Nusantera XII (Persero) agar sebagian tanah yaitu seluas ± 70 Ha hendaknya dikeluarkan dari pemberian perpanjangan HGU dan didistribusikan kepada masyarakat.<sup>330</sup>

Karakter yang sama juga terlihat dalam hasil penelitian terhadap perkebunan Branggah Banaran. Sengketa mulai memuncak terjadi pada tahun 2000 dan berakibat meninggal 2 orang petani penggarap. Problem sengketa terlihat dari hasil penelitian sebagaimana berikut:

Perkebunan Branggah Banaran terletak di Desa Sidorejo Kecamatan Doko;

1. Riwayat Tanah
  - a. Semula berstatus tanah Hak Erfpacht Verp No. 295 ; 296 dan 297 tertulis atas nama NV. Kawi Cultuur Mij. (NV Handel Maatschappy J.A Watie dan Co. Ltd.) sebagian dari luas seluruhnya 723,7011 Ha.
  - b. Berdasarkan SK Menteri Agraria tanggal 19-04-1061 No. Sk 159/Ka diberikan Hak Guna Usaha kepada Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (GAPPRI) seluas ± 539,7000 Ha dengan sertifikat HGU No. I/Doko.
  - c. Kemudian berdasarkan SK Menteri Negara Agraria / Kepala BPN tanggal 4 Juni 1997 No. 42/HGU/BPN/1997, HGU diperpanjang dan terbit HGU No. 2/Sidorejo dahulu termasuk Doko seluas : 539,7000 Ha dan berakhir pada tanggal 31-12-2022 atas nama PT Perkebunan Cengkeh berkedudukan di Malang.
2. Permasalahan:  
Ada permintaan dari masyarakat Dusun Klakah, Desa Sidorejo Kecamatan Doko atas tanah bekas Hak Garapan seluas ± 131 Ha yang menurut pengakuannya pernah digarap pada tahun 1960.
3. Upaya yang ditempuh

---

<sup>330</sup> Dikembangkan dari hasil penelitian wilayah perkebunan Penataran dan data diambil dari data dukumen BPN dilengkapi wawancara dengan masyarakat sekitar perkebunan diantaranya Sdr. Tugiman, Ibu Pariyem Desember 2002, ditambah dengan hasil dari rangkuman Pansus DPRD kab. Blitar

- a. Telah diadakan pertemuan beberapa kali antara warga, pemegang HGU, DPRD Kab. Blitar, Pemerintah Kab. Blitar serta instansi terkait, namun belum memperoleh titik temu.
  - b. Penelitian lapangan untuk mencari bukti-bukti bekas penggarapan berupa tanaman dan fondasi bangunan.
  - c. Untuk penyelesaian lebih lanjut, sekarang ditangani oleh Pansus DPRD Kabupaten Blitar bekerjasama dengan konsultan dari akademisi di Malang.
4. Hasil yang dicapai:  
Sampai saat sekarang belum dicapai kompromi untuk menuju penyelesaian.
5. Pemecahan masalah yang dilakukan:
- a. Terhadap tanah yang pernah diduduki masyarakat disarankan agar Kepala Badan Pertanahan Nasional membuat keputusan untuk mengeluarkan sebagian HGU dan didistribusi pada bekas penggarap sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
  - b. Sambil menunggu keputusan tersebut pemegang HGU dan masyarakat bermusyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai pelaksanaan pola kemitraan yang saling menguntungkan kedua belah pihak, dengan mediator Pemerintah Kabupaten Blitar dan DPRD Kab. Blitar.<sup>331</sup>
2. Kedua adalah HGU nya masih berlaku akan tetapi peruntukan kebun tersebut tidak sesuai dengan isi HGU yakni tanaman yang harus di tanam dalam kebun tidak sebagaimana yang diharuskan. Disamping itu kebun dalam keadaan terlantar, sehingga masyarakat menganggap kebun perlu didistribusikan. Hal ini terlihat pada Perkebunan Sekargadung terletak di Desa Tulungrejo Kecamatan Wates dan Desa Balerejo Kecamatan Panggungrejo:

1. Riwayat Tanah :
  - a. Semula berstatus Hak Erfpacht Verp No. 146 ; 170 dan 206 dengan luas seluruhnya ± 1.043,0185 Ha tercatat atas nama NV. Cultuur Mij Randu berkedudukan di Surabaya.
  - b. Selanjutnya berdasarkan SK Mendagri tanggal 2 Oktober 1976 No. 49/HGU/DA/76 diberikan kepada PT Candi Loka dengan sertifikat Hak Guna Usaha No. I/Balerejo seluas 339,100 Ha yang berakhir tanggal 31-12-2001 dan sebagian lagi seluas : 470, 1000 Ha berdasarkan SK Mendagri tanggal 2 Oktober 1976 No. 49/HGU/DA/76 diberikan kepada PT Candi Loka dengan sertifikat HGU No. I/Tulungrejo yang berakhir tanggal 31-12-2001 sedang sisa Hak Erfpacht tersebut di atas seluas

---

<sup>331</sup> Dikembangkan dari hasil penelitian lapangan dengan melakukan wawancara dengan pihak perkebunan Branggahbanaran digabungkan dengan data dari Pansus DPRD dan data dari BPN Kab. Blitar. Dilengkapi dengan hasil wawancara pada masyarakat sekitar wilayah perkebunan sdr. Kusnin, Nopember 2002.



- 22,600 Ha didistribusi kepada 298 orang berdasarkan SK Kepala Inspeksi Agraria tanggal 24-09-1965 No. I/Agr/171/XI/III-K.36/HM/III.
- c. Kemudian berdasarkan Akta Jual Beli yang dibuat dihadapan PPAT khusus tanggal 22-04-1986 No. 2/SP/IV/76 dan No. 3/SP/IV/76 dengan izin pemindahan Hak dari Mendagri tanggal 27-03-1986 No. Sk. 1/12/DJA/1986 dialihkan kepada PT Gunung Bale Indah.
  - d. Terakhir berturut-turut dialihkan secara dibawah tangan kepada PT Pratama Sumber Malindo kemudian kepada Sdr. Guntur Prayitno dengan nama PT Sekargadung Makmur, selanjutnya kepada PT Tjilatjap Pelletizing Factory Perwakilan Jawa Timur.
2. Permasalahan :
    - a. Ada sekelompok masyarakat meminta tanah perkebunan tersebut untuk diberikan Hak Milik, yang sekarang kondisinya telah digarap/dikerjakan oleh masyarakat.
    - b. Sedang kondisi perkebunan diterlantarkan.
    - c. Hak Guna Usaha akan berakhir tanggal 31-12-2001
  3. Upaya yang telah ditempuh :
    - a. Dengan surat tanggal 18-04-2000 Nomor : 500.135.29-464 Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar telah melengkapi usulan pembatalan HGU dari bupati Blitar.
    - b. Dengan surat masing-masing tanggal 29 April 2000 Nomor 590/433/423.011/2000 dan Nomor : 590/434/423.011/2000 bupati Blitar telah melengkapi usulan pembatalan.
  4. Hasil yang dicapai :
    - a.. Saat ini SK Pembatalan dari BPN sudah ada, tersebut dalam Keputusan Kepala BPN tanggal 17 Nopember 2000 Nomor : 16-V-2000.
    - b. Berdasarkan SK Kepala BPN tanggal 17 Nopember 2000 No. 16-V-2000, menolak permohonan HGU PT. Tjilatjap Pelletizing Factory dan pembatalan HGU No.1/Tulungrejo dan HGU No.1/Balerejo (perkebunan Sekargadung) yang sekaligus telah ditegaskan menjadi tanah negara sebagai obyek pengaturan penguasaan tanah / land reform seluas 566 Ha (sebagian HGU No. I/ Tulungrejo dan No. I/Balerejo) berdasarkan SK Kepala BPN tanggal 16 Desember 2000 No. I 00-X-2000.
    - c. Tanah obyek land reform bekas Perkebunan Sekargadung telah selesai dan sertifikatnya telah diserahkan kepada warga masyarakat pada tanggal 12 Mei 2001.<sup>332</sup>

Dari hasil penelitian pada perkebunan yang lain ditemukan karakter sengketa yang sama pada perkebunan Pijiombo sebagaimana terlihat dalam hasil pengumpulan data penelitian sebagaimana berikut:

Perkebunan Pijiombo terletak di Desa Ngadirenggo Kecamatan Wlingi.

1. Riwayat Tanah :
  - a. Semula berstatus *hak erfpacht* Verp No. 230, 233, 299 dan 165 seluas ± 355,5858 Ha diusahakan Self Supporting sebagai Perkebunan Kopi oleh PT. Perkebunan dan dagang Dewi Sri dari luas seluruhnya ± 799,6168

<sup>332</sup> Dikembangkan dari hasil penelitian lapangan dan studi dukumenter yang terdiri dari wawancara dengan masyarakat perkebunan sekargadung dengan tokohnya Sdr. Edi Gondrong (anggota AMPIBI) dan data diambil dari dokumen perkebunan yang ada di BPN Kab. Blitar dan hasil wawancara dengan pansus DPRD Kab. Blitar.

Ha sedang sisanya seluas 444,03 10 ha. dikuasai oleh Jawatan Kehutanan.

b. Kemudian berdasarkan SK. Mendagri tanggal 10-12-1960 Nomor: 939/Ka diberikan HGU kepada PT Perkebunan dan Perdagangan Dewi Sri dan terbit sertifikat HGU No. I/Ngadirenggo dan selanjutnya berdasarkan SK Menteri Agraria tanggal 18-02-1965 No. Sk. 3/HGU/65 mencabut Sk Mendagri tanggal 10-12-1960 No. 939/Ka. Dan kemudian diberikan kepada PT Tri Windu dan diperpanjang HGU tersebut berclasarkan SK Kepala BPN tanggal 8-3-1993 No. 7/HGU/BPN/93 dan terbit sertifikat HGU No.10/Desa Ngadirenggo seluas 174,4200 Ha dan No.11/Desa Ngadirenggo seluas 185,6700 Ha.

2. Permasalahan :  
Ada tuntutan masyarakat atas areal perkebunan dari Winarto, Gunawan Wibisono, Sunarto dan Suwadji dengan mengatas namakan 54 orang yang menurut pengakuan dahulu merupakan tanah garapan mereka.
  3. Upaya yang telah ditempuh :
    - a. Telah berulang kali diadakan pertemuan antara warga masyarakat dengan pernegai HGU namun belum memperoleh titik temu.
    - b. Untuk penyelesaian lebih lanjut, masih ditangani oleh Pansus DPRD Kabupaten Blitar bekerjasama dengan konsultan dari akademisi di Malang.
  4. Hasil yang dicapai  
Masih menunggu hasil pertemuan antara warga masyarakat dengan pemegang HGU.
  5. Pemecahan masalah yang dilakukan:  
Agar Kepala BPN dapat memepertimbangkan keinginan warga dan melepaskan sebagian HGU untuk didistribusi pada masyarakat.<sup>333</sup>
3. Ketiga, keadaan kebun relatif terlantar, sehingga rakyat dan buruh perkebunan berhasrat untuk memintanya, akan tetapi pihak perkebunan keberatan karena HGU nya masih berlaku lama, sehingga terjadi sengketa antara pihak perkebunan dengan rakyat sekitarnya, hal ini terlihat dari hasil penelitian pada:

Perkebunan Karangnongko terletak di desa Modangan Kecamatan Nglegok:

1. Riwayat Tanah
  - a. Semula berstatus tanah hak Erfpacht verp. No. 31, 63, 100 dan 293 tertulis atas nama NV. Cultuur Mij Salatrie Plantation dengan luas seluruhnya : 263,9908 Ha.

---

<sup>333</sup> Hasil Wawancara dengan Sdr. Winarto, Gunawan Wibisono, Sunarto dan Suwadji merupakan tokoh LSM AMPIBI (Aliansi Masyarakat dan Petani Blitar) pada Desember 2001, dilengkapi dengan dokumen BPN dan wawancara dengan Pansus DPRD Kab. Blitar

- b. Berdasarkan Surat Keputusan Inspeksi Agraria Jawa Timur tanggal 04-05-1964 No. 1/Agr/695/la diberikan Hak Pakai seluas ± 163, 9908 Ha dan terbit sertifikat Hak Pakai No.1/Modangan tertulis atas nama PT. Veteran Sri Dewi.
  - c. Selanjutnya berdasarkan SK Mendagri tanggal 23-6-1979 No. SK.14/HGU/DA/1979 diberikan Hak Guna Usaha kepada PT. Veteran Sri Dewi yang berakhir tanggal 31-12-2004 dan terbit sertifikat Hak Guna Usaha No. 2/Modangan seluas : 165,000 Ha
  - d. Sisanya seluas : ± 110 Ha yang terkena Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26-05-1964 No. SK 49/Ka/64 dinyatakan sebagai obyek redistribusi (land reform). Dalam perkembangannya setelah meletus peristiwa G 30 S/PKI tanah tersebut dalam pengawasan KOREM 081 dan kemudian tanah dimaksud dibagikan kepada anggotanya yang sebagian kecil digarap sendiri dan sebagian besar dijual belikan kepada pihak lain secara dibawah tangan. Kemudian masyarakat melihat tanah bekas garapan dikuasai orang lain maka mereka kembali menggarap tanah bekas garapan tersebut
  - e. Disamping tanah bekas Erfpacht tersebut di atas, terdapat juga tanah penguasaan kebun yang dahulu belum sempat mendapat bukti hak, seluas ± 58, 9375 Ha, yang digarap oleh warga masyarakat, namun dalam perkembangannya masyarakat menyerahkan garapan tersebut kepada PT. Veteran Sri Dewi, berdasarkan Surat Pernyataan Pelepasan Hak tanggal 26-06-1996 dengan mendapat ganti rugi sebesar Rp. 21.735.015,-
  - f. Kemudian berdasarkan SK Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 22-11-1999 No. 30/HGU/BPN/1999 diberikan Hak Guna Usaha kepada PT. Veteran Sri Dewi dan berakhir tanggal 31-12-2015 dan terbit sertipikat Hak Guna Usaha Nomor: 3/Modangan seluas 58,9375 Ha.
2. Permasalahan
    - a. Terhadap tanah negara (dikenal sebagai eks. Korem) seluas ± 110 Ha diminta oleh 2 (dua) kelompok yaitu Sdr. Ibnu Ponadi dkk dan Sumardi dkk, yakni masing-masing kelompok merasa paling berhak atas tanah tersebut.
    - b. Terhadap tanah HGU No. 2/Modangan ± 165 Ha sebagian diantaranya seluas ± 90 Ha sudah diduduki dan digarap oleh Sdr. Kasdo dkk. dengan ditanami tanaman semusim yaitu jagung, kacang tanah, yakni pada tanah tersebut memang tidak terdapat tanaman perkebunan. Penduduk dan penggarapan ini dilakukan karena Sdr. Kasdo dkk mengaku tanah tersebut dahulu adalah bekas garapan mereka.
    - c. Disamping itu ada tuntutan lain yaitu Sdr. Toimin/ Boiman dalam hal ini yang menuntut pengembalian tanah HGU No.3/ Modangan seluas 58,9375 Ha. dan No. 2 Modangan seluas 165 Ha yang pada saat sekarang sebagian HGU No. 2/Modangan dikuasai dan digarap oleh Sdr. Kasdo dkk. Terhadap tuntutan ini Pengadilan Negeri Blitar mengabulkan tuntutan tersebut sedang pihak tergugat yaitu pemegang HGU dan Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar mengajukan banding.
  3. Upaya yang ditempuh
    - a. Terhadap tanah negara, eks. Korem seluas ± 110 Ha yang diklaim oleh masing-masing kelompok telah diadakan upaya untuk mempertemukan kedua kelompok.
    - b. Untuk yang melalui jalur Pengadilan Negeri sedang ditunggu putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, sedangkan Sdr. Kasdo dkk diharapkan dapat berkompromi dengan pihak yang menggugat melalui badan Peradilan (arbitrase)
  4. Hasil yang dicapai

- a. Berdasarkan SK BPN tanggal 19 Januari 2001 No. 15-X-2001 bahwa tanah eks. Korem seluas 112 Ha telah ditegaskan menjadi obyek pengaturan penguasaan tanah (land reform).
  - b. Belum diperoleh kesepakatan / kompromi antara pihak masyarakat yang menggugat melalui Badan Peradilan dan Kelompok lain masyarakat yang sudah menduduki dan menggarap tanah tersebut.
5. Pemecahan masalah yang dilakukan :  
 Terhadap tuntutan warga masyarakat di Pengadilan Negeri tetap menunggu keputusan yang mempunyai kekuatan Hukum Tetap.<sup>334</sup>
4. Keempat, perkebunan yang masa berlakunya HGU telah habis dan pemiliknya telah dinyatakan bangkrut (pailit) karena mempunyai hutang di bank yang tidak bisa dilunasi, akibatnya kebun terlantar dan tidak terurus. Masyarakat mendesak untuk segera dilakukan redistribusi tanah yang terlantar tersebut, hal ini terlihat dalam penelitian:

Perkebunan Nyunyur terletak di Desa Soso Kecamatan Gandusari.

1. Riwayat Tanah
  - a. Semula berstatus tanah Hak Erfpacht Verp No. 39 ; 92 ; 120 308 dan 309 tertulis atas nama NV. Handels Vereniging Amsterdam dengan luas 472,7884 Ha.
  - b. Terakhir berdasarkan Surat Keputusan Mendagri tanggal 08-10-1985 No. SK. 39/HGU/DA/85 diberikan HGU kepada PT Nyunyur Baru yang mengganti nama menjadi PT Kismo Handayani, telah terbit sertifikat HGU No. I/Soso seluas 368,0000 Ha dan berakhir tanggal 3 1-12-2010.
  - c. Sedang sisa tanah Hak Erfpacht Verp No. 39 ; 92 ;120 ; 308 dan 309 seluas ± 100 Ha terkena SK Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26-05-1964 No. Sk. 49/Ka./64 dan telah didistribusikan kepada 485 KK dengan luas : 73,9271 Ha, sisanya seluas ± 26,0280 Ha tidak didistribusikan karena lokasi terlalu terjal atau tidak dapat digarap.
2. Permasalahan :  
 Ada sekelompok masyarakat (penerima redistribusi) menuntut meminta kembali Hak Garapan seluas ± 26,0280 Ha sebagai pengganti tanah yang telah didistribusikan namun tidak dapat dimanfaatkan karena kemiringan tanah yang terjal.
3. Upaya yang ditempuh :  
 Telah diadakan pertemuan dengan warga, pemegang HGU, DPRD Kab. Blitar dan Pemerintah Kab. Blitar serta instansi terkait yang akhirnya dapat diperoleh titik temu.

---

<sup>334</sup> Hasil dari wawancara dengan pihak PT perkebunan Karangnongko Modangan dilengkapi dengan data dukumen dari BPN, Data pansus DPRD Kab. Blitar. Wawancara pada sekitar perkebunan dengan tokoh Sdr. Kasdo dkk., Ponadi dkk, Toimin dkk.

4. Hasil yang dicapai
    - a. Telah ada kesepakatan antara warga dengan pernegang HGU atas tanah seluas 26,0280 Ha (rekaman surat pernyataan persetujuan pemegang HGU).
    - b. Bahwa Perkebunan Nyunyur saat ini berstatus sebagai perkebunan yang dibebani hak tanggungan oleh Bank Mandiri. Untuk itu diharapkan adanya suatu rekomendasi/ persetujuan Bank Mandiri untuk dilakukan pemisahan sebagian dari areal HGU No.I/Soso.
  5. Pemecahan masalah dilakukan: Agar Kepala Badan Pertanahan Nasional atau pemerintah pusat membuat keputusan pembatalan sebagian HGU atas perkebunan seluas  $\pm$  26 Ha dan menegaskan menjadi obyek land reform untuk didistribusi kepada masyarakat (rekaman surat Bupati tanggal 10-6-2000 nomor : 590/460/423.011/2000).<sup>335</sup>
5. Kelima adalah tuntutan warga masyarakat untuk meredistribusikan tanah dengan dasar Surat Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26 Mei tahun 1964. SK 49/Ka./64. SK tersebut menunjuk luas perkebunan yang harus didistribusi untuk kepentingan perkampungan dan pertanian bagi masyarakat. Sehingga tuntutan masyarakat yang tidak berhasil tersebut memicu sengketa. Ini terlihat dari hasil pengumpulan data perkebunan antara lain:

Perkebunan Petungombo terletak di Desa Karangrejo, Kecamatan Garum.

1. Riwayat Tanah
  - a. Semula berstatus hak Erfpacht Verp No. 54 dan 94 terkhir tercatat atas narna NV Cultuur Maatschappy Petungombo dengan luas : 402, 86,03 Ha dan 31, 0509 Ha dan telah menjadi Tanah negara sejak tanggal 22 Juli 1955 berdasarkan surat keputusan Gubernur Jawa Timur Tanggal 31 Agustus 1955 No. G/BA/7c/1955.
  - b. Kemudian Menteri Pertanian dengan Suratnya tertanggal 30 Juli 1956 No. 8932/EP/Rhs yang ditujukan kepada Menteri Agraria menyatakan bahwa perusahaan Perkebunan Negara (PPN) tidak bersedia untuk mengusahakan Perkebunan tersebut dengan alasan Luas tanahnya terlalu kecil.
  - c. Selanjutnya dengan SK Pangdam Jawa Timur/Brawijaya selaku penguasa Perang Daerah tanggal 28 Mei 1960 No. KP 2038/5/1960 Perkebunan tersebut diusahakan dan dipergunakan sebagai penyaluran bagi para Pensiunan Angkatan Darat serta tenaga yang berada di perkebunan tersebut.

---

<sup>335</sup> Hasil ini diolah dari data dukumen BPN dan data PT Perkebunan Nyunyur dan wawancara dengan masyarakat perkebunan, dilengkapi dengan data panitia khusus DPRD kab. Blitar.

- d. Dengan Suratnya tertanggal 6 Mei 1974 No. B. 151 N/1974 yang ditujukan kepada Gubernur KDH TK. I Jawa timur c.q. Kepala Direktorat Agraria, Direktur Utama Pusat Koperasi Angkatan Darat Ko.Dam.V/Brawijaya mengajukan permohonan HGU bekas Perkebunan Petungombo.
2. Permasalahan
  - a. Adanya tuntutan Sdr. Soeratman dkk (93 orang) yang mengaku pernah menggarap tanah perkebunan tersebut dan meminta kembali hak garapan tersebut.
  - b. Sebagian dari perkebunan tersebut seluas 138 Ha terkena ketentuan SK Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26 Mei 1964 No. Sk. 49/Ka./64.
3. Upaya yang ditempuh
  - a. Telah beberapa kali diadakan pertemuan antara warga, DPRD Kab. Blitar, pihak Puskopad Dam V / Brawijaya dan pemerintah Kab. Blitar serta instansi terkait dalam rangka mendapatkan titik temu.
  - b. Bupati Blitar dengan surat tertanggal 10 Nopember 1999 Nomor 590/1036/423.011/1999 mengusulkan agar dalam permohonan HGU perkebunan Petungombo mempertimbangkan pelaksanaan SK. Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26 Mei 1964 No. Sk. 49/Ka./64.
4. Hasil yang dicapai :  
Piliak Puskopad Dam V / Brawijaya bersedia melepaskan seluas 138 Ha. (sesuai SK Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26 Mei 1964 No. SK. 49/Ka./64) kepada masyarakat
5. Pemecahan masalah yang bisa dilakukan :  
Dalam pemberian HGU kepada Puskopad Kodam V/Brawijaya agar sebagian tanah(138 Ha.) hendaknya dikeluarkan dari pemberian HGU untuk didistribusikan kepada warga masyarakat.<sup>336</sup>

Dalam kategori yang sama terlihat dari hasil penelitian pada perkebunan Ngusri terletak di desa Gadungan, Kecamatan Gandusari dengan:

1. Riwayat Tanah
  - a. Semula berstatus Hak Erfpacht Verp. No. 221 tertulis atas nama NV. Land Bouw Maatschappij Ngusri di Amsterdam seluas 381,170 Ha.
  - b. Kemudian oleh NV. Land Bouw Maatschappij Ngusri di Amsterdam Hak Erfpacht tersebut dilepaskan Haknya selanjutnya diberikan hak pakai kepada Koperasi KRAP berdasarkan SK Kepala Inspeksi Agraria Jawa Timur tanggal 08-07-1963 No. I/Agr/229/Ia.
  - c. Selanjutnya berdasarkan Surat Menteri Perkebunan tanggal 08-12-1966 Nomor : 0064/SKMen/C/66 bahwa perkebunan Ngusri termasuk perkebunan yang tersangkut G 30 S/PKI.
  - d. Terakhir perkebunan tersebut dikuasai oleh PT Blitar Putra berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 05-10-1973 No. 69/HGU/Da/1973 seluas : 386,4000 Ha dengan sertifikat HGU No. 1/Gadungan yang berakhir pada

---

<sup>336</sup> Data diperoleh dari dokumen BPN Kab. Blitar dan wawancara dengan masyarakat sekitar perkebunan, dilengkapi dari hasil Pansus DPRD kab. Blitar.

tanggal 31-12-1998 dan diperpanjang berdasar Surat Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN tanggal 06-06-1995 Nomor 36/HGU/BPN/95 seluas 368,4000 Ha dengan sertifikat HGU No. 3/Gadungan akan berakhir pada tanggal 31-12-2023.

2. Permasalahan  
Ada masyarakat (Sdr. Muryoto dkk) yang meminta tanah bekas garapan seluas± 80 Ha sebagai realisasi dari SK. 49/Ka./64
3. Upaya yang ditempuh :  
Telah beberapa kali diadakan pertemuan antara warga, pemegang HGU, DPRD Kab. Blitar, Pemerintah Kab. Blitar, instansi terkait serta penelitian lapangan atas bukti-bukti penguasaan oleh bekas penggarap.
4. Hasil yang dicapai:
  - a. Pihak pemegang HGU telah bersedia melepaskan seluas 80 Ha. kepada warga masyarakat
  - b. Namun perkembangan terakhir terdapat sebagian tanah yang dilepaskan belum dapat diselesaikan karena tanah HGU No. 1/Gadungan tersebut dijadikan agunan pada Bank JATIM.
  - c. Bupati Blitar telah meminta rekomendasi / persetujuan kepada Pimpinan PT Bank JATIM (dahulu PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Timur) dengan surat tanggal 12-7-2000 Nomor : 590/708/423.011/2000 namun sampai penelitian ini dilakukan belum ada jawaban.
5. Pemecahan masalah yang dilakukan :  
Disarankan agar Kepala BPN membuat Keputusan untuk pembatalan sebagian HGU tersebut seluas 80 Ha dan menegaskan menjadi obyek *land reform* untuk didistribusikan kepada masyarakat sesuai surat bupati Blitar yang disampaikan kepada Kepala BPN tanggal 10-6-2000 Nomor: 590/458/423.011/2000.<sup>337</sup>

Begitu juga terlihat dalam hasil penelitian pada perkebunan Kruwuk Rotorejo terletak di Desa Gadungan dan di Desa Sumberagung Kecamatan Gandusari dengan ;

1. Riwayat tanah
  - a. Semula berstatus Hak Erfpacht Verp No. 26 ; 62 ; 84 dan 225 tertulis atas Kroewoek Astator Limited De Batavia yang berakhir haknya pada tanggal 8-01-1954 ; 11-2-1957 ; 13-10-1953 dan 13-10-1958 yang luas seluruhnya 842,5455 Ha

---

<sup>337</sup> Data diperoleh dari dokumen BPN Kab. Blitar dan wawancara dengan masyarakat sekitar perkebunan sdr Muryoto dkk. pada Desember 2002 dan dilengkapi dari hasil Pansus DPRD kab. Blitar.

- b. Seluas: 262 Ha terkena ketentuan SK.49/Ka./64 dan berdasarkan surat keputusan Kepala Inspeksi Agraria Propinsi Jawa Timur tanggal 02-08-1965 No. 1/Agr/I 3/XI/III-K-36/HN/III didistribusikan adalah  $\pm$  225 Ha.
  - c. Kemudian berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 18-12-1984 No. Sk./47HGU/DA/84 Jo Surat Keputusan Mendagri tanggal 3-06-1986 No.Sk. 47/HGU/ DA/84/A/20 seluas 557,2270 Ha diberikan HGU No. 2/ Gadungan yang akan berakhir pada tanggal 31-12-2009.
  - d. Selanjutnya berdasarkan Izin Pemindahan Hak dari Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN tertanggal 28-05-1998 Nomor : 3-VIII- 1998 Jo. Akta Jual Beli yang dibuat di hadapan Camat Gandusari tanggal 29-06-1998 No. /25/Gds,/98 oleh PT Candi Loka dijual kepada PT Rotorejo-Kruwuk dan menjadi HGU No. 4/Gadungan seluas 464,9720 Ha dan No. 3/Sumberagung seluas 92,2550Ha.
2. Permasalahan
- Ada tuntutan dari warga masyarakat untuk meminta kembali sisa tanah seluas  $\pm$  64 Ha yang terdiri seluas  $\pm$  49 Ha terletak di areal perkebunan Kruwuk dan  $\pm$ 15 Ha terletak di areal bekas Perkebunan Rotorejo yang terkena SK. 49./Ka./64 yang menurut pengakuan warga masyarakat letaknya areal perkebunan yang telah ber HGU.
3. Upaya yang telah ditempuh
- a. Telah diadakan pertemuan antara warga masyarakat, pemegang HGU, DPRD Kab Blitar, Pemerintah Kab. Blitar, instansi terkait namun belum memperoleh titik temu.
  - b. Diadakan penelitian lapangan untuk mencari bukti-bukti penguasaan warga masyarakat bekas penggarap/ penghuni.
4. Hasil yang dicapai:
- Sampai saat ini belum ada kesepakatan antara pihak Pemegang HGU dengan warga masyarakat.
5. Pemecahan masalah yang dilakukan
- Terhadap tanah seluas  $\pm$  64 Ha yang dituntut warga masyarakat dimana letaknya ada dalam areal perkebunan dan telah menjadi HGU dengan tetap memperhatikan kondisi masyarakat yang masih di bawah garis kemiskinan, hendaknya Kepala BPN atau Pemerintah Pusat mempertimbangkan untuk mengeluarkan arel tersebut dari HGU dan didistribusikan kepada warga masyarakat.<sup>338</sup>

Di samping tiga perkebunan sebagaimana tersebut di atas masih ada satu perkebunan lagi yang masuk dalam karakteristik sengketa yang sama yaitu:

### Perkebunan Gunung Nyamil terletak di Desa Ngeni Kecamatan Wonotirto.

- 1. Riwayat Tanah
  - a. Tanah tersebut berstatus tanah negara bekas Hak Erfpacht Verp No. 155, 156, 194, 195, 196, 209 dan 210 tertulis atas nama The Bank Of Taiwan dan telah berakhir haknya pada tanggal 26-11-1971.
  - b. Kemudian tanah tersebut dikuasai oleh Pusat Koperasi Angkatan Darat (PUKOPAD DAM V / BRAWIJAYA).

---

<sup>338</sup> Data diperoleh dari dokumen BPN Kab. Blitar dan wawancara dengan masyarakat sekitar perkebunan dengan tokoh kunci sdr. Kasni, dilengkapi dari hasil kerja Pansus DPRD kab. Blitar



2. Permasalahan :
    - a. Ada sekelompok warga masyarakat yang meminta kembali tanah garapan yang menurut pengakuannya areal tersebut termasuk perkebunan Gunung Nyamil dalam penguasaan Puskopad Dam V / Brawijaya.
    - b. Bahwa bekas perkebunan Gunung Nyamil terkena SK. 49/Ka./64 seluas ± 426 Ha dari luas keseluruhan 2.117 Ha.
  3. Upaya yang ditempuh :
    - a. Telah diadakan pertemuan antara warga masyarakat, pihak Puskopad Dam V / Brawijaya, DPRD Kab. Blitar, Pemerintah Kab. Blitar, instansi terkait.
    - b. Telah diadakan penelitian ke areal perkebunan Gunung Nyamil.
  4. Hasil yang dicapai :  
Pihak Puskopad Dam V / Brawijaya bersedia melepaskan seluas 426 Ha. (sesuai SK Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26 Mei 1964 No. SK. 49/Ka./64) kepada masyarakat
  5. Pemecahan masalah yang dilakukan :  
Dalam pemberian HGU kepada Puskopad Dam V/Brawijaya agar sebagian tanah (426 Ha) hendaknya dikeluarkan dari pemberian HGU untuk didistribusi kepada warga masyarakat.<sup>339</sup>
6. Keenam adalah tanah perkebunan yang HGU nya masih berlaku tetapi hanya sebagian yang diurus oleh perkebunan. Masyarakat menanami tanah perkebunan tersebut dalam waktu yang cukup lama. Masyarakat kemudian menuntut kejelasan atas hak garap mereka dan meminta tanah yang digarap itu untuk didistribusi menjadi hak milik. Diantara yang punya karakteristik sengketa yang demikian adalah:

Perkebunan Gondang Tapen terletak di Desa Ringinrejo, Kecamatan Wates.

1. Riwayat Tanah
  - a. Semula berstatus Hak Erfpacht Verp No. 176 ; 177 dan 178 tertulis atas nama NV. Cultuur Maatschappij Waringin di Surabaya dengan luas seluruhnya 1. 123,5 5 50 Ha dan berakhir pada tanggal 29-04-1970.
  - b. Kemudian diambil alih oleh Pusat Perkebunan Negara yang diusahakan secara Zelfbedruipend oleh karyawan perkebunan negara selanjutnya dikuasai KOREM 081 seterusnya oleh KOREM 081 diserahkan kepada PT Candi Loka.
  - c. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri telah diberikan HGU kepada PT Candi Loka masing-masing :

---

<sup>339</sup> Data diperoleh dari dokumen BPN Kab. Blitar dan wawancara dengan masyarakat sekitar perkebunan, dilengkapi dari hasil Pansus DPRD kab. Blitar dan ditambah data dari Puskopad Dam V Brawijaya.

- Tgl. 02-10-1976 Nomor SK, 48/HGU/DA/1976 seluas 567,3800 Ha dan terbit sertifikat HGU No. 1 /Ringinrejo.
  - Tgl. 19-11-1984 Nomor SK. 41/HGU/DA/1984 seluas 290,1750 Ha dan terbit sertifikat HGU No. 2/Ringinrejo.
  - Sehingga keseluruhan luas HGU : 854,5700 Ha
  - d. Bahwa perkebunan Gondang Tapen terkena ketentuan Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26 Mei 1964 No. SK. 49/Ka/64 seluas 266 Ha dari luas seluruhnya 1124 Ha dan telah didistribusikan dan terbit sertifikat Hak Milik atas nama 698 KK sebanyak 1028 bidang dengan luas 292,9669 Ha.
  - e. Berdasarkan Akta PPAT khusus tanggal 22-04-1986 No. I/SP/TU/1986 Jo. Izin Pemindahan Hak dari Mendagri tanggal 27-03-1986 No. SK. 1/12/DJA/1986 HGU No. 1/Ringinrejo dan No. 2/Ringinrejo oleh PT Candi Loka dialihkan an. Akta PPAT khusus kepada PT Gunung Indah dan kemudian berdasarkan tanggal 04-09-1996 No. 3/Jatim/1996 dan No. 4/Jatim/1996 dialihkan dari PT Gunung Bale Indah kepada PT Gondang Tapen Barumas.
  - f. Selanjutnya Perkebunan Gondang Tapen yang telah dikuasai oleh PT Gondang Tapen Barumas dipergunakan atau dibeli oleh PT Semen Dwima Agung sebagai tanah pengganti tanah Perum Perhutani di Tuban telah mendapat persetujuan dari Menteri Kehutanan dengan suratnya masing-masing tanggal 23-02-1992 No. 419/Menhut 1/92 Jo tanggal 28-03-1992 No. 604/Menhut 11/92, tanggal 4 Juni 1996 No. 767/Menhut VII/96 serta memperoleh Izin Prinsip Perubahan Perkebunan Gondang Tapen untuk calon pengganti tanah Perum Perhutani yang dipergunakan oleh PT Semen Dwima Agung dan izin untuk melepaskan HGU No. 1 dan No. 2/Desa Ringinrejo dari Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 28-11-1997 No. 6-VII-1997 seluas 854,5700 Ha.
  - g. Kemudian oleh PT Semen Dwima Agung telah melaksanakan penyerahan kepada Perum Perhutani sebagaimana tersebut dalam Perjanjian serah Terima Tanah Pengganti Antara Perum Perhutani dengan PT Semen Dwima Agung tanggal 15 juli 1998 No. 01/PSTT/Hukmas/II/1998 namun belum disertai dengan Berita Acara Penetapan Batas Kawasan Hutan oleh Panitia Penetapan Batas Kawasan Hutan.
2. Permasalahan :  
Adanya permintaan warga Desa Ringinrejo Kecamatan Wates yang meminta kembali Hak Garapan atas tanah perkebunan tersebut.
  3. Upaya yang telah ditempuh :
    - a. Telah diupayakan pertemuan warga dengan Perum Perhutani, DPRD Blitar, Pemerintah Kab. Blitar dan instansi terkait namun belum memperoleh titik temu.
    - b. Diadakan penelitian lapangan melihat kondisi pemanfaatan tanah oleh warga masyarakat.
    - c. Bupati Blitar telah pula meneruskan keinginan warga untuk meminta tanah garapan sebagaimana tersebut dalam suratnya tanggal 15-2-2000 Nomor: 590/155/423.011/2000 yang ditujukan kepada Menteri Kehutanan dan Perkebunan namun belum ada Keputusan.
  4. Hasil yang dicapai :  
Sampai saat ini belum ada kesepakatan antara pihak Perum Perhutani dengan warga masyarakat yang mengajukan redistribusi.
  5. Pemecahan masalah yang dilakukan:

Agar Kepala BPN dapat berkoordinasi dengan Menhutbun mengenai kemungkinan mengabulkan keinginan warga masyarakat untuk memperoleh Hak Atas Tanah.<sup>340</sup>

Perkebunan yang lain, juga punya karakteristik sengketa yang sama dengan permasalahan tersebut adalah:

Perkebunan Banyuurip terletak di Desa Ngadipuro Kecamatan Wonotirto.

1. Riwayat Tanah
  - a. Semula berstatus Hak Erfpacht Nomor 284 tertulis atas nama Karel Pieter Hoogendom seluas 262,5705 Ha berakhir tanggal 23-09-1987.
  - b. Sejak tahun 1942 ditinggalkan pemegang Haknya meskipun belum berakhir Haknya (Haknya berakhir tanggal 23-09-1987) kemudian dikelola oleh Jawatan Perkebunan Kediri.
  - c. Kemudian dengan SK Gubernur Jawa Timur tanggal 02-07-1951 Nomor BA/16c/388 oleh Jawatan Perkebunan Kediri diserahkan kembali kepada Karel Pieter Hoogendom.
  - d. Selanjutnya berturut-turut tanah Hak Erfpacht tersebut dijual kepada R. Subhari, kemudian kepada Tiwar Tardjono.
  - e. Oleh karena perkebunan tersebut tidak dikelola dengan baik, maka dengan surat tugas dari Bupati KDH. Tingkat II Blitar tanggal 07-01-1975 No. EK. 26/8/1975/35 Pengelolaan Perkebunan Banyuurip diserahkan kepada Sdr. Suwadi untuk kepentingan Pemerintah Kab. Dati II Blitar.
2. Permasalahan :

Ada tuntutan dari masyarakat agar seluruh perkebunan tersebut didistribusikan.
3. Upaya yang telah ditempuh :

Untuk memenuhi keinginan warga masyarakat, Bupati telah menyampaikan surat kepada DPRD Kab. Blitar tertanggal 9-2-2000 Nomor: 590/139/423.011/2000 agar warga dapat menerima seluas : ± 200 Ha sedangkan sisanya seluas ± 62 Ha direncanakan masih dikelola oleh pemerintah Kab. Blitar dalam rangka menunjang pelaksanaan Otonomi Daerah.
4. Hasil yang dicapai :
  - a. Berdasarkan Surat Bupati Blitar tanggal 9-2-2000 Nomor : 590/139/423.011/2000 yang disampaikan kepada DPRD Kab. Blitar agar masyarakat dapat menerima sebagian tanah perkebunan Banyuurip seluas 200 Ha, hal ini disampaikan oleh DPRD Kab. Blitar kepada warga masyarakat dan dapat diterima dengan penuh pengertian apabila sebagian lainnya yaitu seluas 62 Ha. akan dikelola Pemerintah Kab. Blitar dalam menunjang pelaksanaan Otonomi Daerah.
  - b. Berdasarkan SK Kepala BPN tanggal 24 Nopember 2000 No. 41-VI-2000 tanah negara bekas Perkebunan Banyuurip seluas 189 Ha telah ditegaskan sebagai obyek pengaturan penguasaan tanah / *land reform*.
  - c. Obyek landreform bekas Perkebunan Banyuurip terletak di Desa Ngadipuro Kecamatan Wonotirto telah selesai

---

<sup>340</sup> Data diperoleh dari dokumen BPN Kab. Blitar dan wawancara dengan masyarakat sekitar perkebunan Ringinrejo pada Desember 2002, dilengkapi dengan hasil Pansus DPRD kab. Blitar

dilaksanakan redistribusi dan sertifikatnya telah diterimakan kepada warga masyarakat yang berhak menerima pada tanggal 20 Maret 2001.<sup>341</sup>

7. Ketujuh, adalah tanah perkebunan yang HGU nya masih berlaku hingga tahun 2001 tetapi diterlantarkan oleh pemiliknya, sehingga masyarakat petani sekitar perkebunan menggarap tanah tersebut. Kemudian penggarap menuntut kejelasan hak atas tanah perkebunan tersebut untuk menjadi hak milik mereka. Ini terlihat dalam karakteristik sengketa pada;

Perkebunan Sekargadung terletak di Desa Tulungrejo Kecamatan Wates dan Desa Balerejo Kecamatan Panggungrejo.

1. Riwayat Tanah :
  - a. Semula berstatus Hak Erfpacht Verp No. 146 ; 170 dan 206 dengan luas seluruhnya ± 1.043,0185 Ha tercatat atas nama NV. Cultuur Mij Randu berkedudukan di Surabaya.
  - b. Selanjutnya berdasarkan SK Mendagri tanggal 2 Oktober 1976 No. 49/HGU/DA/76 diberikan kepada PT Candi Loka dengan sertipikat Hak Guna Usaha No. I/Balerejo seluas 339,100 Ha yang berakhir tanggal 31-12-2001 dan sebagian lagi seluas : 470, 1000 Ha berdasarkan SK Mendagri tanggal 2 Oktober 1976 No. 49/HGU/DA/76 diberikan kepada PT Candi Loka dengan sertipikat HGU No. I/Tulungrejo yang berakhir tanggal 31-12-2001 sedang sisa Hak Erfpacht tersebut diatas seluas 22,600 Ha di redistribusi kepada 298 orang berdasarkan SK Kepala Inspeksi Agraria tanggal 24-09 -1965 No. I/Agr/171/XI/III-K.36/HM/111.
  - c. Kemudian berdasarkan Akta Jual Beli yang dibuat dihadapan PPAT khusus tanggal 22-04-1986 No. 2/SP/IV/76 dan No. 3/SP/IV/76 dengan izin pemindehan Hak dari Mendagri tanggal 27-03-1986 No. Sk. 1/12/DJA/1986 dialihkan kepada PT Gunung Bale Indah.
  - d. Terakhir berturut-turut dialihkan secara dibawah tangan kepada PT Pratama Sumber Malindo kemudian kepada Sdr. Guntur Prayitno dengan nama PT Sekargadung Makmur, selanjutnya kepada PT. Tjilatjap Pelletizing Factory Perwakilan Jawa Timur.
2. Permasalahan :
  - a. Ada sekelompok masyarakat meminta tanah perkebunan tersebut untuk diberikan Hak Milik, yang sekarang kondisinya telah digarap/dikerjakan oleh masyarakat.
  - b. Sedang kondisi perkebunan diterlantarkan.
  - c. Hak Guna Usaha akan berakhir tanggal 31-12-2001

---

<sup>341</sup> Data diperoleh dari dokumen BPN Kab. Blitar dan wawancara dengan masyarakat sekitar perkebunan Ngadipuro dengan tokoh sdr. Karni dan kawan-kawan pada Desember 2002, dilengkapi dari hasil Pansus DPRD kab. Blitar

3. Upaya yang telah ditempuh :
  - a. Dengan surat tanggal 18-04-2000 Nomor : 500.135.29-464 Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar telah melengkapi usulan pembatalan HGU dari Bupati Blitar.
  - b. Dengan surat masing-masing tanggal 29 April 2000 Nomor 590/433/423.011/2000 dan Nomor : 590/434/423.011/2000 bupati Blitar telah melengkapi usulan pembatalan
4. Hasil yang dicapai :
  - a.. Saat ini SK Pembatalan dari Waka BPN sudah ada, tersebut dalam Keputusan Kepala BPN tanggal 17 Nopember 2000 Nomor : 16-V-2000.
  - b. Berdasarkan SK Kepala BPN tanggal 17 Nopernber 2000 No. 16-V-2000, menolak permohonan HGU PT. Tjilatjap Pelletizing Factory dan pembatalan HGU No.1/Tulung rejo dan HGU No.1/Balerejo (perkebunan Sekargadung) yang sekaligus telah ditegaskan menjadi tanah negara sebagai obyek pengaturan penguasaan tanah / landreform seluas 566 Ha (sebagian HGU No. I/ Tulungrejo dan No.I (Balerejo) berdasarkan SK Kepala BPN tanggal 16 Desember 2000 No. I00-X-2000.
  - c. Tanah obyek land reform bekas perkebunan Sekargadung telah selesai dan sertifikatnya telah diserahkan kepada warga masyarakat pada tanggal 12 Mei 2001.<sup>342</sup>

8. Kedelapan adalah rakyat telah mendapatkan tanah melalui redistribusi akan tetapi tanah tersebut tidak dapat ditanami karena kemiringan tanah yang terjal, sehingga rakyat meminta ganti tanah tersebut kepada pihak perkebunan melalui DPRD dan Pemerintah agar tanah yang lain di wilayah perkebunan tersebut diberikan kepada penggarap dengan luas yang sama sebagaimana tanah yang telah didistribusikan sebelumnya. Perkebunan dengan karakteristik demikian adalah;

Perkebunan Gambar terletak di Desa Sumberasri Kecamatan Nglegok.

1. Riwayat Tanah:

- a. Semula berstatus hak erfpacht verp No. 111, 112, 126 dan 171 tertulis atas nama NV. Cultuur Maatschappy Kali Kempit yang berkedudukan di Gravenhage dengan luas seluruhnya: 898,7180 Ha yang berakhir hingga pada tanggal 27-1-1964.

---

<sup>342</sup> Data diperoleh dari dokumen BPN Kab. Blitar dan wawancara dengan masyarakat sekitar perkebunan Sekargadung yang menuntut hak garapan pada Desember 2002, dilengkapi dari hasil Pansus DPRD kab. Blitar

- b. Selanjutnya berdasarkan Akta Jual Beli yang dibuat dihadapan R.M Soeprapto, Wakil Notaris di Semarang tanggal 30-3-1957 No. 85 NV, Cultuur Maatschappy Kali Kempit dijual kepada NV. Perkebunan dan Dagang Gambar berkedudukan di Semarang.
  - c. Kemudian berdasarkan SK Mendagri tanggal 13-4-1973 No. SK.19/HGU/DA/73 dari tanggal 21-4-1973 No. SK 20/HGU/DA/73 diberikan Hak Guna Usaha dan berakhir pada tanggal 31-12-1989.
  - d. Terakhir berdasarkan SK Kepala BPN tanggal 4-1-1989 No. 571/HGU/BPN/1989 diberikan perpanjangan dan terbit sertipikat HGU No. I/Sumberasri yang berakhir pada tanggal 31-12-2015 seluas : 825,4360 Ha sedang seluas : ± 62,7180 Ha telah dilepaskan kepada negara dan menjadi Kali Lahar akibat meletusnya Gunung Kelud.
2. Permasalahan  
Ada tuntutan dari warga masyarakat atas tanah seluas:±168 Ha yang dahulu merupakan bekas tanah garapan mereka.
  3. Upaya yang ditempuh :
    - a. Telah diadakan pertemuan antara warga masyarakat, pemegang HGU, DPRD Kab. Blitar, Pemerintah Kab. Blitar dan instansi terkait.
    - b. Selanjutnya telah diadakan penelitian lapangan terhadap tanah yang pernah digarap warga.
  4. Hasil yang dicapai :
    - a. Berdasarkan hasil dengar pendapat antara warga masyarakat, pemegang HGU, Komisi A DPRD, Pemerintah Kab. Blitar dan instansi terkait pada tanggal 20-10-1999, pihak pemegang HGU berkenan melepaskan sebagian areal Perkebunan Gambar sertifikat HGU No. I/Sumberasri seluas 212 Ha untuk didistribusikan kepada warga masyarakat.
    - b. Bahwa Perkebunan Gambar saat ini berstatus sebagai perkebunan yang dibebani hak tanggungan oleh Bank Mandiri. Untuk itu diharapkan adanya suatu rekomendasi/persetujuan Bank Mandiri untuk dilakukan pemisahan sebagian dari areal HGU No. I/Sumberasri.
  5. Pemecahan masalah yang dilakukan:  
Diharapkan agar Pemerintah Pusat atau Kepala BPN segera memberi izin untuk melepaskan sebagian HGU No.1/ Sumberasri dan menegaskan menjadi obyek *land reform* terhadap tanah seluas 212 Ha untuk didistribusikan kepada warga masyarakat.<sup>343</sup>

---

<sup>343</sup> Data diperoleh dari dokumen BPN Kab. Blitar dan wawancara dengan masyarakat sekitar perkebunan Sumberasri pada Desember 2002, dilengkapi dengan hasil Pansus DPRD kab. Blitar.

9. Sembilan adalah, tanah perkebunan yang HGU nya masih berlaku tapi diterlantarkan oleh pemilik HGU. Kemudian pemilik menyerahkan kepada orang lain untuk mengelola, akan tetapi diterlantarkan juga. Sehingga tanah HGU tersebut diambil alih oleh pemerintah daerah. Dari kondisi yang demikian rakyat menuntut untuk didistribusi keseluruhan kepada masyarakat sekitar perkebunan, namun pemerintah daerah belum menyetujui luas tanah yang akan didistribusikan. Sengketa perkebunan dengan karakteristik yang demikian adalah:

Perkebunan Kulonbambang terletak di Desa Sumberurip  
Kecamatan Doko

1. Riwayat Tanah:

- a. Tanah tersebut berstatus tanah negara bekas Hak Erfacht Verp No. 13, 71, 232, 236 dan 327 tertulis atas nama NV- Cultuur Maatschappy Ardirejo berkedudukan di Surabaya yang berakhir pada tanggal 19-03-1957 danl 05-04-1957,
- b. Kemudian berdasarkan SK Mendagri No. Sk. 77/HGU/DA-73 tanggal 20-10-1973 diberikan HGU kepada PT SARI BUMI KAWI dan terbit sertipikat HGU No. L Sumberurip seluas : 955,5000 Ha dan berakhir pada tgl. 31-12-1998.
- c. Bahwa HGU tersebut telah diajukan perpanjangan dan telah terbit SK HGU dari Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 47/HGU/BPN/1999, namun oleh PT Sari Bumi Kawi tersebut belum pernah didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kab. Blitar.

2. Permasalahan:

Ada tuntutan dari warga masyarakat bahwa tanah perkebunan tersebut dahulu adalah bekas tanah garapannya.

3. Upaya yang ditempuh

- a. Telah diadakan pertemuan warga masyarakat, pemegang HGU, DPRD kab. Blitar, Pemerintahan kab. Blitar, Instansi terkait namun belum mendapatkan titik temu.
- b. Untuk penyelesaian lebih lanjut, sekarang ditangani oleh Pansus DPRD Kabupaten Blitar bekerjasama dengan konsultan dari akademisi di Malang.

4. Hasil yang dicapai :

Belum ada kesepakatan antara warga masyarakat dengan pemegang HGU.

5. Pemecahan masalah yang dilakukan

Mengingat kondisi sosial ekonomi warga masyarakat yang masih dibawah garis kemiskinan agar Kepala Badan Pertanahan Nasional

mempertimbangkan kembali atas sebagian pemberian HGU tersebut untuk didistribusikan kepada masyarakat.<sup>344</sup>

10. Kesepuluh adalah HGU sudah berakhir dan kondisi kebun terlantar, sehingga masyarakat sekitar perkebunan berkelompok untuk menggarap tanah tersebut dan kemudian meminta didistribusi menjadi hak milik kepada penggarap dan bekas karyawan perkebunan. Akan tetapi belum mendapatkan persetujuan dari pemerintah daerah. Perkebunan dengan sengketa yang seperti ini adalah perkebunan Swarubuluroto terletak di Desa Karangrejo Kecamatan Garum.

1. Riwayat Tanah
  - a. Semula berstatus Hak Erfpacht Nomor 85, 88, 96, 325 dan 326 tertulis atas nama A. Van Hobogen dan Co. seluas 609,3239 Ha berturut-turut dipindahkan haknya kepada Andi Hamet kemudian dijual kepada Fa. Kemakmuran yang selanjutnya berdasarkan Berita Acara Penyitaan tanggal 03-03-1964 Perkebunan Swarubuluroto disita oleh Kejaksaan Agung RI
  - b. Kemudian Fa Kemakmuran mengajukan HGU namun oleh Panitia Pemeriksaan tanah B keberatan dinyatakan sebagai tanah yang langsung dikuasai negara.
  - c. Selanjutnya berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Tanggal 5-10-1973 Nomor 70/HGU/DA/1973 diberikan HGU kepada PT Satya Mukti Raya dan terbit sertipikat HGU No. I/Karangrejo seluas 612,1000 Ha dan berakhir tanggal 31-12-1997.
2. Permasalahan
  - a. Kondisi kebun terlantar dan telah digarap oleh bekas karyawan kebun dan masyarakat lainnya.
  - b. HGU telah berakhir sejak tanggal 31-12-1997 dan tidak diperpanjang Haknya.
  - c. Penggunaan tidak optimal karena penanaman oleh masyarakat dengan tanaman semusim sehingga dapat menyebabkan kerusakan lingkungan karena tidak sesuai dengan kondisi fisik tanah.
  - d. Ada Berita Acara Sita Jaminan dari Kejaksaan RI tanggal 03-03-1964 atas nama Fa. Kemakmuran atas Perkebunan Swarubuluroto walaupun haknya sudah berakhir dan tidak ada lagi aset kebun baik berupa tanaman maupun bangunan.
3. Upaya yang ditempuh :

---

<sup>344</sup>Data diolah dari hasil wawancara dengan dengan masyarakat perkebunan Kolonbambang ditambah dengan data dokumen BPN Kab. Blitar dan dilengkapi data dari panitia khusus DPRD



- a. Dengan surat tanggal 31-03-2000 Nomor : 500.135.29-472 Kepala Kantor Pertanahan Kab. Blitar telah minta petunjuk mengenai kedudukan Hukum Sita Jamin Kejaksaan Agung atas Perkebunan Swarubuluroto.
  - b. Telah dilaksanakan sosialisasi kepada masyarakat baik pertemuan di Desa maupun di DPRD Kab. Blitar bahwa untuk penanganannya sebagian akan didistribusikan kepada masyarakat penggarap sedang sisanya dikelola oleh Pemerintah Kab. Blitar untuk menunjang pelaksanaan Otonomi Daerah.
4. Hasil yang dicapai :
    - a. Belum ada petunjuk mengenai kedudukan Hukum Sita Jaminan dari Kejaksaan Agung RI.
    - b. Masih belum ada titik temu mengenai luas yang akan diberikan kepada masyarakat maupun yang akan dikelola oleh Pemerintah Kab. Blitar.
  5. Pemecahan masalah yang dilakukan :
    - a. Hendaknya segera dapat ditegaskan mengenai kedudukan sita jaminan atas tanah tersebut.
    - b. Agar Kepala BPN segera, menegaskan tanah tersebut menjadi obyek land reform yang nantinya didistribusikan kepada masyarakat, sedang yang lainnya dikelola oleh Pemerintah Kab. Blitar apabila telah adanya usulan dari Panitia Pertimbangan Landreform Kabupaten Blitar<sup>345</sup>

Dari gambaran karakter sengketa dalam penelitian tersebut ditemukan dasar dari berbagai tuntutan untuk meminta redistribusi tanah oleh warga masyarakat dengan beberapa kategorisasi sengketa yaitu :

1. Tuntutan redistribusi tanah oleh warga masyarakat dengan dasar yang jelas yakni Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria 26 Mei 1964 no. 49/Ka./'64 untuk wilayah perkebunan di Jawa Timur dengan luas yang sudah ditentukan dalam surat keputusan tersebut akan tetapi belum ada penyelesaian dari pihak pemerintah dan perkebunan.
2. Tuntutan redistribusi tanah oleh warga masyarakat dengan dasar Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria 26 Mei 1964 no. 49/Ka./'64 untuk daerah Jawa Timur, akan tetapi dengan luas yang

---

<sup>345</sup> Data diperoleh dari hasil wawancara dengan pihak Pemerintah Daerah kab. Blitar (Bappeda) dan wawancara dengan masyarakat perkebunan Swarubuluroto Sdr. Kinan (tokoh AMPIBI) dan data dari PANSUS DPRD Kab. Blitar.

berbeda dari surat keputusan tersebut, sehingga penyelesaian menjadi tidak tuntas dan menimbulkan sengketa.

3. Tuntutan redistribusi tanah oleh warga masyarakat dengan dalih tanah tersebut sudah digarap oleh warga masyarakat dalam kurun waktu tertentu, karena diterlantarkan oleh pihak perkebunan. Akan tetapi HGU masih berlaku, sehingga belum mendapatkan persetujuan dari pemerintah dan belum dilepaskan oleh pihak perkebunan.
4. Tuntutan redistribusi tanah oleh warga masyarakat dengan dasar HGU sudah berakhir sementara rakyat menganggap bahwa tanah tersebut dulunya adalah milik nenek moyang mereka, sehingga menuntut untuk kembalinya hak garapan mereka bersamaan dengan berakhirnya HGU.
5. Tuntutan redistribusi tanah oleh warga masyarakat dengan dasar HGU pihak perkebunan telah berakhir sementara pengajuan HGU baru belum mendapatkan persetujuan dari pihak pemerintah, sehingga rakyat mengajukan hal yang sama untuk meminta hak garapan. Dalam hal ini ada warga masyarakat menuntut sebagian dan ada yang menuntut seluruhnya dari luas perkebunan tersebut menjadi hak milik.
6. Tuntutan redistribusi tanah oleh warga masyarakat dengan dasar yang kurang jelas yakni hanya berpedoman bahwa tanah tersebut dulunya adalah milik nenek moyang mereka.

#### **4.5 Perbedaan Pandangan Kepemilikan Hak**

#### 4.5.1 Keadaan Perkebunan dan Masyarakat sekitar.

Perkebunan di Kabupaten Blitar kebanyakan di tanami dengan komoditas tanaman kopi, cengkeh dan jenis perkebunan teh dengan kondisi kebun rata-rata kurang terawat dengan baik. Perkebunan tertentu tidak dikelola secara profesional, sehingga memicu alasan warga untuk menuntut dikembalikan hak garap atas warga yang pernah mengerjakan kebun tersebut dimasa yang lalu. Secara riil kondisi sosial ekonomi warga masyarakat disekitar kebun sangat minim dibandingkan dengan warga di daerah luar perkebunan. Hal ini juga yang memicu munculnya tuntutan warga atas hak yang pernah merasa mengerjakan tanah tersebut.

Penghasilan warga rata-rata Rp 166.000 per bulan dan hanya efektif bekerja selama 15 hari dalam satu bulan, dikarenakan kondisi beberapa perkebunan yang kurang terawat dengan baik serta lokasi yang terpencil di lereng perbukitan dan pegunungan serta kondisi jalan menuju lokasi yang sangat sulit, sehingga akses dengan dunia luar sangat terbatas dan berdampak pada perkembangan ekonomi warga sekitar perkebunan.

Kenyataannya jika tanah diberikan begitu saja kepada warga, akan menimbulkan gejolak serta membutuhkan modal finansial yang cukup banyak dan kemungkinan lahan akan mengalami degradasi jika dilihat dari aspek lingkungan (ekologis) manakala warga tidak diberi pendidikan dan modal yang cukup dalam kaitannya dengan pengelolaan lahan perkebunan.

#### 4.5.2 Posisi Kasus

Kasus tanah perkebunan-perkebunan di Kabupaten Blitar Jawa Timur merupakan sengketa antara pihak perkebunan dengan masyarakat sekitar yang menuntut kembalinya hak garapan yang pernah dikerjakan oleh warga pada masa Belanda meninggalkan Indonesia. Yang disengketakan adalah tanah bekas *erfpacht* yang dikelola oleh P.T. swasta maupun pemerintah yang mendapatkan HGU yang rata-rata berakhir pada tahun 2017.

Tuntutan warga mengalami berbagai perkembangan dengan alasan-alasan : **Petama**, tanah tersebut dulunya adalah milik nenek moyangnya dan dengan bukti-bukti adanya bekas-bekas hunian masyarakat di wilayah perkebunan. **Kedua**, warga beranggapan dulu telah terjadi pengusiran secara paksa dan tanpa ganti rugi dari pihak perkebunan.

Berdasarkan data pengajuan secara formal memang ada sebagian penggarap yang dianggap layak mendapatkan redistribusi tanah apabila tanah tersebut dilepaskan tapi juga ada beberapa kelompok yang dianggap *pendompleng* kepentingan terhadap distribusi tanah tersebut. Dalam dialog dengan pihak perkebunan ternyata pembekaan tersebut diakibatkan ketidakjelasan dari warga yang menuntut hak garapan, sehingga kalau di petakan akan terdapat 3 kelompok masyarakat yakni :

1. Yang masih berstatus karyawan perkebunan.
2. Mereka yang sudah tidak menjadi karyawan perkebunan (Eks. Karyawan perkebunan.)
3. Orang luar yang ingin memanfaatkan kondisi tersebut untuk mendapatkan hak atas tanah.

Alasan warga mengajukan tuntutan hak atas tanah yang pernah digarap adalah :

1. Tanah tersebut sebelum tahun 1965 sebagian dimiliki warga dengan bukti-bukti bekas/eks hunian yang ditunjukkan warga pada saat peninjauan melakukan penelitian lapangan.
2. Setelah tahun 1965 terjadi pengusiran dengan cara paksa terhadap mereka tanpa adanya ganti rugi dari pihak perkebunan, mereka (masyarakat) mengaku telah menggarap tanah pada tahun 1965 diusir dari tanah garapan.

Tinjauan lebih lanjut saat penelitian, kondisi perkebunan dari informasi warga bahwa sebagian lahan perkebunan dilerantarkan oleh beberapa P.T. ternyata ada beberapa perkebunan yang terbukti kebenarannya, karena dari hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa perkebunan mengalami kesulitan finansial sehingga pengusirannya tidak bisa efektif, hal ini juga bisa dibuktikan dengan dijadikannya hak tanggungan beberapa kebun atas HGU tertentu, dari hal yang demikian maka dapat dikategorikan antara lain:

1. Kondisi kebun kemungkinan besar masuk klasifikasi terlantar (KlasV)
2. Dapat diancam pencabutan HGU nya sebagaimana diatur dalam pasal 34 huruf C UUPA Jo. PP no.40/1996
3. Diancam dinyatakan sebagai perkebunan terlantar oleh PP No.36 tahun 1998.
4. Jika pihak perusahaan tetap menterlantarkan tanahnya hal tersebut dapat dilakukan pencabutan HGU.
5. Atau dimungkinkan untuk pelepasan HGU sebagian, diberikan kepada warga yang betul-betul berhak atas tanah garapan tersebut.

Sengketa perkebunan menjadi persoalan yang mendesak untuk segera dicarikan solusi, sebab penundaan penyelesaian akan

berakibat pada lemahnya proses penegakan hukum, Investasi ekonomi, dan kondisi sosial yang semakin tidak menentu. Sengketa perkebunan adalah sebuah sengketa yang melibatkan dua kelompok masyarakat. Berbagai sengketa pertanahan khususnya masalah perkebunan di Indonesia banyak diakibatkan oleh sejumlah ketimpangan dan ketidak selarasan antara lain perbedaan soal struktur kepemilikan tanah, perbedaan dalam pemfungsian tanah dan perbedaan dalam persepsi serta konsepsi mengenai kepemilikan tanah.

Dari kondisi yang demikian itu akhirnya memunculkan cara-cara yang dilakukan oleh pemilik modal perkebunan dalam rangka mempertahankan status perkebunannya. Ada beberapa cara yang dilakukan oleh pihak pemilik modal agar masyarakat tidak melakukan tindakan meminta kembali hak garapan mereka antara lain adalah:<sup>346</sup>

1. Pendekatan legal formal ( formal administratif ): Tanah- tanah yang disengketakan petani umumnya tidak memiliki kelengkapan surat menyurat sebagai bukti kepemilikan, sehingga tanah-tanah tersebut gampang dianggap sebagai tanah negara.
2. Pendekatan kepada tokoh masyarakat. Upaya mempertahankan tanah-tanah perkebunan dilakukan dengan cara pendekatan secara "khusus" kepada tokoh-tokoh masyarakat, seperti ketua adat, tokoh agama, tokoh-tokoh formal desa, dan sebagainya, tanpa sepengetahuan rakyat setempat. Biasanya, apabila tokoh-tokoh tersebut sudah ditaklukkan, proses pengusaan mutlak terhadap rakyat akan sangat mudah. Dalam studi kasus ini tercatat bahwa pendekatan pada tokoh-tokoh ini agaknya berjalan efektif

---

<sup>346</sup> Dikembangkan dari pandangan Dianto Bachriadi, Jurnal penelitian "Dinamika Petani" No 35 tahun X edisis Juli-agustus 1999, PSDAL-LP3ES.

3. Pendekatan politik pecah-belah: Politik pecah-belah bukan hanya monopoli penguasa kolonialis yang sangat terkenal dengan politik *divide et impera*-nya, tetapi juga dipergunakan oleh penguasa Orde Baru untuk menguasai tanah-tanah milik petani. Masyarakat atau petani pemilik tanah diadu-domba dengan sesamanya, misalnya dengan mengadakan pendekatan-pendekatan tertentu kepada kelompok-kelompok masyarakat yang berbeda kepentingan.
4. Pendekatan manipulasi, pemalsuan dan diskriminasi: Proses manipulatif yang sering dipergunakan untuk menguasai tanah-tanah rakyat atau petani, misalnya dengan menerbitkan akta/sertifikat atas nama atau suku tertentu yang menyetujui adanya penguasaan lahan.
5. Pendekatan isolasi wilayah dan akses: Secara geografis biasanya tanah-tanah petani yang akan dikuasai diisolasi, misalnya, dengan cara menutup jalan menuju lokasi. Sehingga secara geografis wilayah tersebut sulit ditembus, yang mengakibatkan akses masyarakat atau petani ke dunia luar terputus.
6. Pendekatan dengan menggunakan cap buruk atau stigma-stigma: Cara ini dialamatkan kepada masyarakat yang tanahnya telah dikuasai. Misalnya, masyarakat yang menuntut hak garapan dianggap pengikut aliran sesat, pengacau keamanan, anti pembangunan. Orang yang anti pembangunan dianggap anti Pancasila, dan itu berarti orang tersebut dianggap PKI. Cap buruk lainnya misalnya, penyerobot tanah negara, penghuni liar, dan sebagainya. Rakyat atau petani yang diberi stigma-stigma seperti itu akan merasa ketakutan, dan dengan begitu akan lebih mudah dilakukan penguasaan lahan perkebunan tersebut.

Dari konsep-konsep pendekatan yang dilakukan oleh pihak perkebunan tersebut, maka memunculkan beberapa faktor dominan yang menyebabkan munculnya konflik tanah perkebunan yang terjadi di Kabupaten Blitar, sehingga dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Adanya kesenjangan sosial antara masyarakat sekeliling dengan pihak perkebunan. Masyarakat sekitar perkebunan merasa tidak memiliki tanah yang bisa digarap untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga, sehingga masyarakat memberanikan diri menduduki/menggarap tanah-tanah perkebunan.
2. Adanya sengketa hak yang sudah lama tak terselesaikan (akut). Masyarakat merasa sebelumnya telah memiliki tanah yang diambil secara paksa oleh pihak perkebunan sehingga masyarakat menuntut agar tanahnya dikembalikan, yakni pemahaman tentang kepemilikan tanah secara faktual dan yuridis atau sering disebut sebagai kepemilikan *ipso facto* dan *ipso jure*.
3. Adanya sikap-sikap perkebunan yang kurang melaksanakan bina lingkungan di sekitar perkebunan. Masyarakat menduduki / menggarap tanah-tanah perkebunan yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah perkebunan.

4. Adanya faktor eksternal yang mendorong masyarakat memberanikan diri meminta, menduduki, menggarap tanah-tanah perkebunan. Faktor ini banyak dipicu oleh kondisi sosial politik dan ekonomi serta perubahan rejim yang sangat mendasar dari sentralistik yang otoriter menjadi desentralistik yang lebih demokratis

Dalam pengelolaan tanah-tanah perkebunan di Kab. Blitar, pemegang HGU di harapkan mampu melibatkan masyarakat sekitar dalam rangka perbaikan taraf hidup masyarakat yang berada dibawah garis kemiskinan. Hal ini merupakan perwujudan dari adanya bina lingkungan pada masyarakat sekitar perkebunan, sehingga masyarakat bisa menyatu dengan perkebunan dan merasa ikut memiliki keberadaan kebun.<sup>347</sup>

Dalam mencari alternatif penyelesaian sengketa tersebut bisa dilakukan agar tidak ada pihak yang merasa dirugikan atau diuntungkan, baik itu pihak perkebunan, pemerintah, masyarakat. Dengan kata lain harus ditemukan solusi yang baik oleh berbagai pihak, sehingga penyelesaian yang melibatkan berbagai pihak yang terkait harus dilakukan, supaya memperoleh solusi yang baik atau *win-win solution*.

Di Kabupaten Blitar terdapat 22 perkebunan baik milik pemerintah maupun swasta, 16 dari 22 perkebunan tersebut mengalami sengketa

---

<sup>347</sup> Lihat Pasal 22 UU No.18 Tahun 2004 tentang perkebunan (1) Perusahaan perkebunan melakukan kemitraan yang saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggungjawab, saling memperkuat dan saling ketergantungan dengan pekebun, karyawan, dan masyarakat sekitar perkebunan. (2) Kemitraan usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), polanya dapat berupa kerja sama penyediaan sarana produksi, kerja sama produksi, pengolahan dan pemasaran, transportasi, kerja sama operasional, kepemilikan saham, dan jasa pendukung lainnya. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pola kemitraan usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan oleh Menteri.



(konflik). Timbulnya berbagai macam konflik perkebunan yang ada di Kab. Blitar menunjukkan sebuah gambaran tentang persoalan perkebunan yang sangat kompleks, sehingga mencapai 70 % lebih yang bersengketa (konflik) pada daerah tersebut.

Dalam masa pasca reformasi tersebut telah dijadikan momentum oleh rakyat untuk melakukan aksinya, ada beberapa asumsi yang harus dibuktikan kebenarannya di lapangan. **Pertama** hubungan antara perusahaan perkebunan (negara atau swasta) dengan buruh masih menerapkan pola tradisional yang diwariskan oleh tradisi kolonial. Buruh dieksploitasi tenaganya habis-habisan tanpa memperhatikan kesejahteraan buruh. Dengan demikian pola kolonialis kuno seperti ini tentunya sudah tidak cocok lagi pada masa kemerdekaan ini.

**Kedua**, pemerintah Orde Baru telah mengorbankan sektor pertanian untuk mensubsidi sektor industri. Oleh sebab itu maka tarif upah sangat dikendalikan. Komoditi beras dikendalikan sedemikian rupa sehingga petani tidak dapat memperoleh keuntungan yang signifikan. Harga bahan pokok yang terkendali membuat upah buruh dapat ditekan dan akhirnya biaya produksi lebih murah, sehingga keuntungan pengusaha menjadi lebih besar.

**Ketiga**, berbagai tindak kekerasan pemerintah Orde Baru menimbulkan trauma dan dendam bagi rakyat yang mengalaminya. Penggusuran tanah milik untuk pembangunan dan tanah garapan tanpa memikirkan lebih jauh hendak dikemanakan nasib mereka yang tergusur

tersebut.. Ada semacam upaya balas dendam atas perlakuan tersebut kepada pemerintah.

**Keempat**, dalam masa dimana tertib hukum tidak bisa ditegakkan, terdapat upaya yang terorganisasi dari sekelompok orang untuk melakukan tindakan pembabatan kebun dan hutan dengan didanai oleh pemilik modal, dan aparat keamanan, bahkan LSM yang ingin mereguk keuntungan finansial. Janji janji pensertifikatan tanah pada masa kampanye pemilu, sekalipun rakyat telah berkorban mengeluarkan dana yang tidak sedikit tetapi tanpa bukti yang nyata telah pula menambah kekesalan rakyat.

Oleh sebab itu, sekalipun terdapat sengketa perkebunan antara rakyat dengan pengusaha kebun, namun setiap sengketa tidak bisa disamaratakan, sehingga penyelesaiannya juga tidak akan sama antara perkebunan yang satu dengan perkebunan yang lain.

Berdasarkan kajian pada berbagai macam sengketa perkebunan khususnya di Kabupaten Blitar, perlu dilakukan perubahan paradigma hubungan antara perusahaan perkebunan dengan buruh dan rakyat sekitar kebun. Paradigma yang dimaksud ialah terbinanya pola hubungan yang melahirkan kesejahteraan bersama. Hal ini berarti bila perusahaan kebun sejahtera maka buruh juga sejahtera, dan rakyat sekitar kebun juga mendapatkan imbas kesejahteraan tersebut. Artinya pihak kebun memang harus menetapkan kebijaksanaan yang memelihara keharmonisan hubungan tersebut, peka terhadap penderitaan rakyat setempat. Dalam

batas batas yang wajar dan rational maka perusahaan kebun tidak lagi menerapkan model hubungan eksploitatif tetapi telah berorientasi pada kesejahteraan bersama.

Dalam hal ini, dapat ditegaskan bahwa sesungguhnya perusahaan kebun yang memperoleh haknya dengan wajar dengan bukti bukti yang kuat secara hukum harus dilindungi. Sekalipun demikian jika dalam pengelolaan haknya (HGU) tidak dapat memenuhi ketentuan sesuai dengan tujuan pemberiannya (misalnya terlantar) maka secara hukum dimungkinkan dicabut haknya.

Di pihak lain rakyat yang membutuhkan tanah dimungkinkan memperoleh tanah obyek HGU yang telah dicabut haknya, sesuai dengan pertimbangan obyektif. Untuk itu perlu memperhatikan tata guna tanah dan lingkungan hidup, sehingga semuanya berpedoman pada aturan yang berlaku.

Dari enam belas perkebunan yang di teliti memberikan gambaran secara garis besar awal munculnya sengketa perkebunan berdasarkan data yang didapat di lapangan yaitu :

**Pertama** untuk kebun Branggah Banaran, Kecamatan Doko, Kabupaten Blitar keadaan kebun baik dan cara perolehan HGU-nya tidak ada indikasi menyimpang dari aturan yang ada. Pada saat ini kebun telah menawarkan prosentase tertentu untuk kesejahteraan masyarakat sekitar yakni; (2-5 ton) dari hasil kebun cengkeh serta bantuan 100 ton jagung setiap tahun kepada penduduk disekitar kebun, pemahaman kepemilikan

kebun oleh masyarakat sekitar berkaitan dengan sejarah munculnya perkebunan tersebut, sehingga persepsi masyarakat akan kepemilikan tanah berdasarkan pada kepemilikan secara turun temurun.

Perkebunan Branggah Banaran terletak di Desa Sidorejo Kecamatan Doko.

1. Riwayat Tanah

- a. Semula berstatus tanah Hak Erfpacht Verp No. 295 ; 296 dan 297 tertulis atas nama NV. Kawi Cultuur Mij (NV Handel Maatschappij J.A Watie dan Co. Ltd.) sebagian dari luas seluruhnya 723,7011 Ha.
- b. Berdasarkan SK Menteri Agraria tanggal 19-04-1061 No. Sk 159/Ka diberikan Hak Guna Usaha kepada Gabungan Perserikatan Pabrik Rokok Indonesia (GAPPRI) seluas ± 539,7000 Ha dengan sertipikat HGU No. I/Doko.
- c. Kemudian berdasarkan SK Menteri Negara Agraria / Kepala BPN tanggal 4 Juni 1997 No. 42/HGU/BPN/1997, HGU diperpanjang dan terbit HGU No. 2/Sidorejo dahulu termasuk Doko seluas : 539,7000 Ha dan berakhir pada tanggal 31- 12-2022 atas nama PT Perkebunan Cengkeh berkedudukan di Malang.

2. Permasalahan

Ada permintaan dari masyarakat Dusun Klakah, Desa Sidorejo Kecamatan Doko atas tanah bekas Hak Garapan seluas ± 131 Ha yang menurut pengakuannya pernah digarap pada tahun 1960.

3. Upaya yang ditempuh

- a. Telah diadakan pertemuan beberapa kali antara warga, pemegang HGU, DPRD Kab. Blitar, Pemerintah Kab. Blitar serta instansi terkait, namun belum memperoleh titik temu.
- b. Penelitian lapang untuk mencari bukti-bukti bekas penggarapan berupa tanaman dan fondasi bangunan.
- c. Untuk penyelesaian lebih lanjut, sekarang ditangani oleh Pansus DPRD Kabupaten Blitar bekerjasania dengan konsultan dari akademisi di Malang.

4. Hasil yang dicapai

Sampai saat sekarang belum dicapai kompromi untuk menuju penyelesaian.

5. Pemecahan masalah yang dilakukan:

- a. Terhadap tanah yang pernah diduduki masyarakat disarankan agar Kepala Badan Pertanahan Nasional Membuat Keputusan untuk mengeluarkan sebagian HGU dan didistribusi pada bekas penggarap sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku,
- b. Sambil menunggu keputusan tersebut pemegang HGU dan masyarakat bermusyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai pelaksanaan pola kemitraan yang saling menguntungkan kedua belah pihak, dengan mediator Pemerintah Kabupaten Blitar dan DPRD Kab. Blitar.<sup>348</sup>

---

<sup>348</sup> Data diperoleh dengan cara wawancara dengan pihak perkebunan Bpk Tarwotjo pada Desember 2001 ditambah dengan hasil PANSUS DPRD Kab. Blitar. Wawancara dengan penduduk setempat pada Januari 2002

**Kedua,** untuk kebun Sengon, yang perlu diklarifikasi ialah letak kebun yang dianggap kurang sesuai dengan permohonan HGU nya, sehingga dipermasalahkan oleh sebagian rakyat. Diharapkan adanya kebijaksanaan perusahaan kebun yang sama dengan apa yang dilakukan oleh perkebunan Branggah Banaran, yang jumlah maupun jenisnya disesuaikan dengan kebijaksanaan Perusahaan, akan tetapi rakyat juga menuntut hal yang sama, yaitu adanya bekas garapan mereka dengan alasan dahulu pernah menguasai tanah perkebunan tersebut, sebagaimana dari hasil penelitian terungkap permasalahan dan riwayat tanah sebagaimana berikut:

Perkebunan Sengon terletak di Desa Ngadirenggo Kecamatan Wlingi

1. Riwayat tanah :
  - a. Semula berstatus Hak Erfpacht Verp No. 23 clan 87, tertulis atas nama NV. Sengon Java Rubber Trading Company Limited luas seluruhnya 369,0937 Ha + 160,0937 Ha = 529,1874 ha yang berdasarkan Akta Perjanjian Jual Beli yang dibuat dihadapan Anwar Mahadjudin, wakil sekretaris di Surabaya tanggal 31-08-1955 Nomor 109 dijual kepada PT. NV. Perkebunan dan Perdagangan Dewi Sri.
  - b. Kemudian diajukan HGU atas tanah Hak Erfpacht tersebut termasuk tanah yang diduduki rakyat seluas 183,0031 Ha dan terbit sertipikat HGU No. 8/Ngadirenggo dengan Was 319,6450 Ha dan No. 7/Ngadirenggo dengan luas 198,1030 Ha tertulis atas nama PT NV. Perkebunan dan Perdagangan Dewi Sri yang terakhir masa berlakunya pada tanggal 31-12-2011 dan 3112-2023.
2. Permasalahan :
  - a. Semula ada tuntutan Sdr. Soeroto untuk meminta kembali tanah bekas garapan seluas ± 150 Ha dengan alasan dahulu pernah menguasai/menggarap meskipun tidak dapat menunjukkan bukti-bukti penguasaan. Kemudian tuntutan tersebut telah dicabut.
  - b. Selanjutnya ada tuntutan kembali oleh warga masyarakat yang mengaku pernah menggarap tanah tersebut.
3. Upaya yang ditempuh :
  - a. Telah diadakan pertemuan dan penelitian lapangan bersama antara warga, pemegang HGU, DPRD Kab. Blitar, Pemerintah Kab. Blitar, instansi terkait namun belum memperoleh titik temu.

---

dengan tokoh sdr. Imam Muchtar. Sengketa di Branggah banaran telah memakan korban meninggal dunia sebanyak 2 orang akibat penembakan aparat kepolisian pada bulan Desember tahun 1999.

- b. Untuk penyelesaian lebih lanjut, sekarang ditangani oleh Pansus DPRD Kabupaten Blitar bekerjasama dengan konsultan dari akademisi di Malang.
- 4. Hasil yang dicapai  
Belum ada kesepakatan antara warga dengan pernegang HGU.
- 5. Pemecahan masalah yang dilakukan :  
Agar Kepala BPN dapat mempertimbangkan keinginan warga dan melepaskan sebagian HGU untuk didistribusikan pada masyarakat.<sup>349</sup>

**Ketiga** untuk kebun Pijiombo, keadaan kebun relatif terlantar, sehingga rakyat dan buruh kebun berhasrat untuk memintanya. Namun pihak kebun kiranya keberatan karena HGU nya masih lama. Oleh sebab itu perlu ada kompromi antara kedua belah pihak dengan kondisi yang demikian rakyat menuntut untuk didistribusikan kepada warga dengan dasar kebun terlantar dan masyarakat merasa sebagai bekas pemilik kebun yang sah di jaman nenek moyang mereka.

Perkebunan Pijiombo terletak di Desa Ngadirenggo Kecamatan Wlingi.

1. Riwayat Tanah :
  - a. Semula berstatus Hak Erfpacht Verp No. 230, 233, 299 dan 165 seluas ± 355,5858 Ha diusahakan Self Supporting sebagai Perkebunan Kopi oleh PT Perkebunan dan dagang Dewi Sri dari luas seluruhnya ± 799,6168 Ha sedang sisanya seluas 444,03 10 ha. dikuasai oleh Jawatan Kehutanan.
  - b. Kemudian berdasarkan SK. Mendagri tanggal 10-12-1960 Nomor: 939/Ka diberikan HGU kepada PT Perkebunan dan Perdagangan Dewi Sri dan terbit sertipikat HGU No. I/Ngadirenggo dan selanjutnya berdasarkan SK Menteri Agraria tanggal 18-02-1965 No. Sk. 3/HGU/65 mencabut Sk Mendagri tanggal 10-12-1960 No. 939/Ka. Dan kemudian diberikan kepada PT Tri Windu dan diperpanjang HGU tersebut berdasarkan SK Kepala BPN tanggal 8-3-1993 No. 7/HGU/BPN/93 dan terbit sertipikat HGU No. 10/Desa Ngadirenggo seluas 174,4200 Ha dan No. 11 /Desa Ngadirenggo seluas 185,6700 Ha
2. Permasalahan :  
Ada tuntutan masyarakat atas areal perkebunan dari Sdr. Ms. Winarto, Gunawan Wibisono, Sunarto dan Suwaji dengan mengatasnamakan 54 orang yang Menurut pengakuan dahulu merupakan tanah garapan mereka.
3. Upaya yang telah ditempuh :
  - a. Telah berulang kali diadakan pertemuan antara warga masyarakat dengan pernegai HGU namun belum memperoleh titik temu.
  - b. Untuk penyelesaian lebih lanjut, sekarang ditangani oleh Pansus DPRD Kabupaten Blitar bekerjasama dengan konsultan dari akademis di Malang.

---

<sup>349</sup> Wawancara dengan Sdr. Soeroto dkk pada Desember 2002 ditambah data dari BPN dan PANSUS DPRD Kab. Blitar

4. Hasil yang dicapai  
Masih menunggu hasil pertemuan antara warga masyarakat dengan pernegang HGU.
5. Pemecahan masalah yang segera dilakukan :  
Agar Kepala BPN dapat memepertimbangkan keinginan warga dan melepaskan sebagian HGU untuk didistribusi pada msyarakat.<sup>350</sup>

**Keempat**, kebun Kolun Bambang, HGU perkebunan ini telah habis dan bekas pemiliknya mempunyai tunggakan hutang sekitar Rp.7,5 milyar pada Bank Mandiri, rakyat menuntut untuk diberikan garapan dengan dasar tanah tersebut HGU habis dan dulu bekas milik tanah warga yang dirampas perkebunan. Hal tersebut terlihat pada Perkebunan Kulonbambang terletak di Desa Sumberurip Kecamatan Doko dengan;

1. Riwayat Tanah
  - a. Tanah tersebut berstatus tanah negara bekas Hak Erfacht Verp. No. 13, 71, 232, 236 dan 327 tertulis atas nama NV Cultuur Maats chappy Ardirejo berkedudukan di Surabaya yang berakhir pada tangga 19-03-1957 danl 05-04-1957,
  - b. Kemudian berdasarkan SK Mendagri No. Sk. 77/HGU/ DA-73 tanggal 20-10-1973 diberikan HGU kepada PT SARI BUMI KAWI dan terbit sertifikat HGU No. L Sumberurip seluas : 955,5000 Ha dan berkhir pada tgl. 31-12-1998.
  - c. Bahwa HGU tersebut telah diajukan perpanjangan dan telah terbit SK HGU dari Menteri Negara Agraria / Kepala WIN No. 47/HGU/BPN/1999, namun oleh PT Sari Bumi Kawi tersebut belum pernah didaftarkan pada Kantor Pertanahan Kab. Blitar .
2. Permasalahan  
Ada tuntutan dari warga masyarakat bahwa tanah perkebunan tersebut dahulu adalah bekas tanah garapannya.
3. Upaya yang ditempuh
  - a. Telah diadakan pertemuan warga masyarakat, pemegang HGU, DPRD kab. Blitar, Pemerintahan kab. Blitar, Instansi terkait namun belum mendapatkan titik temu.
  - b. Untuk penyelesaian lebih lanjut, sekarang ditangani oleh Pansus DPRD Kabupaten Blitar bekerjasama dengan konsultan dari akademisi di Malang.
4. Hasil yang dicapai :  
Belum ada kesepakatan antara warga masyarakat dengan pemegang HGU.
5. Pemecahan masalah yang dilakukan

---

<sup>350</sup> Hasil wawancara dengan saudara winarto dkk. pada Desember 2002 ditambah dengan dukumen BPN dan hasil penelitian PANSUS DPRD Kab. Blitar.

Mengingat kaondisi sosial ekonomi warga masyarakat yang masih dibawah garis kemiskinan agar Kepala Badan Pertanahan Nasional mempertimbangkan kembali atas sebagian pemberian HGU tersebut untuk didistribusikan kepada masyarakat.<sup>351</sup>

Dari ke 16 perkebunan yang bermasalah di Kab. Blitar, keempat tersebut di atas ditangani oleh panitia khusus DPRD kab. Blitar, sehingga peran DPRD sebagai mediasi sangat dominan dalam penyelesaian kasus sengketa hak atas tanah perkebunan di Blitar. Dari data penelitian menunjukkan bahwa; **Pertama**, ada perkebunan yang sudah berhasil di redistribusikan kepada masyarakat yaitu, perkebunan Banyu Urip, Sekar Gadung, Karang Nongko.

#### Perkebunan Karangnongko terletak di Desa Modangan Kecamatan Nglegok

##### 1. Riwayat Tanah

- a. Semula berstatus tanah hak Erfpacht veNo. 31, 63, 100 dan 293 tertulis atas nama NV. Cultuur Mij Salatrie Plantation dengan luas seluruhnya : 263,9908 Ha.
- b. Berdasarkan Surat Keputusan Inspeksi Agraria Jawa Timur tanggal 04-05-1964 No. 1/Agr/695/la diberikan Hak Pakai seluas ± 163, 9908 Ha dan terbit sertipikat Hak Pakai No. I/Modangan tertulis atas nama PT. Veteran Sri Dewi.
- c. Selanjutnya berdasarkan SK Mendagri tanggal 23-6-1979 No. SK.14/HGU/DA/1979 diberikan Hak Guna Usaha kepada PT. Veteran Sri Dewi yang berakhir tanggal 31-12-2004 dan terbit sertipikat Hak Guna Usaha No. 2/Modangan seluas : 165,000 Ha
- d. Sisanya seluas : ± 110 Ha yang terkena Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26-05-1964 No. SK 49/Ka/64 dinyatakan sebagai obyek redistribusi (land reform). Dalam perkembangannya setelah meletus peristiwa G 30 S/PKI tanah tersebut dalam pengawasan KOREM 081 dan kemudian tanah dimaksud dibagikan kepada anggotanya yang sebagian kecil digarap sendiri dan sebagian besar dijual belikan kepada pihak lain secara dibawah tangan. Kernudian masyarakat melihat tanah bekas garapan dikuasai orang lain maka mereka kembali menggarap tanah bekas garapan tersebut
- e. Disamping tanah bekas Erfpacht tersebut diatas, terdapat juga tanah penguasaan kebun yang dahulu belum sempat mendapat bukti hak, seluas ± 58, 9375 Ha, yang digarap oleh warga masyarakat, namun dalam perkembangannya masyarakat menyerahkan garapan tersebut kepada PT. Veteran Sri Dewi, berdasarkan Surat Pernyataan Pelepasan Hak tanggal 26-06-1996 dengan mendapat ganti rugi sebesar Rp. 21.735.015,-

---

<sup>351</sup> Data diambil dari dukumen BPN dan PANSUS DPRD Kab. Blitar serta wawancara dengan masyarakat sekitar perkebunan.



- f. Kemudian berdasarkan SK Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 22-11-1999 No. 30/IIGU/BPN/1999 diberikan Hak Guna Usaha kepada PT. Veteran Sri Dewi dan berakhir tanggal 31-12-2015 dan terbit sertifikat Hak Guna Usaha Nomor: 3/Modangan seluas 58,9375 Ha.
2. Permasalahan
  - a. Terhadap tanah negara (dikenal sebagai Eks Korem) seluas ± 110 Ha diminta oleh 2 (dua) kelompok yaitu Sdr. Ibnu Ponadi dkk dan Sumardi dkk, dimana masing-masing kelompok merasa paling berhak atas tanah tersebut.
  - b. Terhadap tanah HGU No. 2/Modangan ± 165 Ha sebagian diantaranya seluas ± 90 Ha sudah diduduki dan digarap oleh Sdr. Kasdo dkk. dengan ditanami tanaman semusim yaitu jagung, kacang tanah, dimana pada tanah tersebut memang tidak terdapat tanaman perkebunan. Penduduk dan penggarapan ini dilakukan karena Sdr. Kasdo dkk mengaku tanah tersebut dahulu adalah bekas garapan mereka.
  - c. Disamping itu ada tuntutan lain yaitu Sdr. Toimin/ Boiman dalam hal ini yang menuntut pengembalian tanah HGU No.3/ Modangan seluas 58,9375 Ha. dan No. 2/Modangan seluas 165 Ha yang pada saat sekarang sebagian HGU No. 2/Modangan dikuasai dan digarap oleh Sdr. Kasdo dkk. Terhadap tuntutan ini Pengadilan Negeri Blitar mengabulkan tuntutan tersebut sedang pihak tergugat yaitu pemegang HGU dan Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar mengajukan banding.
3. Upaya yang ditempuh
  - a. Terhadap tanah negara, Eks Korem seluas ± 110 Ha yang diklaim oleh masing-masing kelompok telah diadakan upaya untuk mempertemukan kedua kelompok.
  - b. Untuk yang melalui jalur Pengadilan Negeri sedang ditunggu putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, sedangkan Sdr. Kasdo dkk diharapkan dapat berkompromi dengan pihak yang menggugat melalui Badan Peradilan.
4. Hasil yang dicapai
  - a. Berdasarkan SK BPN tanggal 19 Januari 2001 No. 15-X-2001 bahwa tanah eks Korem seluas 112 Ha telah ditegaskan menjadi sebagai obyek pengaturan penguasaan tanah / landreform.
  - b. Belum diperoleh kesepakatan/ kompromi antara pihak masyarakat yang menggugat melalui Badan Peradilan dan Kelompok lain masyarakat yang sudah menduduki dan menggarap tanah tersebut.
5. Pemecahan masalah yang dilakukan :  
Terhadap tuntutan warga masyarakat di Pengadilan Negeri tetap menunggu keputusan yang mempunyai kekuatan Hukum Tetap.<sup>352</sup>

Perkebunan Sekargadung terletak di Desa Tulungrejo Kecamatan Wates dan Desa Balerejo Kecamatan Panggungrejo.

1. Riwayat Tanah :
  - a. Semula brstatus Hak Erfpacht Verp No. 146 ; 170 dan 206 dengan luas seluruhnya ± 1.043,0185 Ha tercatat atas nama NV. Cultuur Mij Randu berkedudukan d Surabaya.
  - b. Selanjutnya berdasarkan SK Mendagri tanggal 2 Ok-tober 1976 No. 49/HGU/DA/76 diberikan kepada PT Candi Loka degan sertipikat Hak

---

<sup>352</sup> Diolah dari hasil wawancara dengan sdr. Kasdo, Toimin, Boiman pada Desember 2001 ditambah dengan dukumem BPN Kab. Blitar dan hasil penelitian PANSUS DPRD Kab. Blitar.

- Guna Usaha No. I/Balerejo seluas 339,100 Ha yang berakhir tanggal 31-12-2001 dan sebagian lagi seluas : 470, 1000 Ha berdasarkan SK Mendagri tanggal 2 Oktober 1976 No. 49/HGU/DA/76 diberikan kepada PT Candi Loka dengan sertipikat HGU No. I/Tulungrejo yang berakhir tanggal 31-12-2001 sedang sisa Hak Erfpacht tersebut diatas seluas 22,600 Ha di redistribusi kepada 298 orang berdasarkan SK Kepala Inspeksi Agraria tanggal 24-09-1965 No. I/Agr/171/XI/III-K.36/HM/111.
- c. Kemudian berdasarkan Akta Jual Beli yang dibuat dihadapan PPAT khusus tanggal 22-04-1986 No. 2/SP/IV/76 dan No. 3/SP/IV/76 dengan izin pemindahan Hak dari Mendagri tanggal 27-03-1986 No.Sk.1/12/DJA/1986 dialihkan kepada PT Gunung Bale Indah.
  - d. Terakhir berturut-turut dialihkan secara dibawah tangan kepada PT Pratama Sumber Malindo kemudian kepada Sdr. Guntur Prayitno dengan nama PT Sekargadung Makmur, selanjutnya kepada PT Tjilatjap Pelletizing Factory Perwakilan Jawa Timur.
2. Permasalahan :
    - a. Ada sekelompok masyarakat meminta tanah perkebunan tersebut untuk diberikan Hak Milik, yang sekarang kondisinya telah digarap/dikerjakan oleh masyarakat.
    - b. Sedang kondisi perkebunan diterlantarkan.
    - c. Hak Guna Usaha akan berakhir tanggal 31-12-2001
  3. Upaya yang telah ditempuh :
    - a. Dengan surat tanggal 18-04-2000 Nomor : 500.135.29-464 Kantor Pertanahan Kabupaten Blitar telah melengkapi usulan pembatalan HGU dari Bupati Blitar.
    - b. Dengan surat masing-masing tanggal 29 April 2000 Nomor 590/433/423.011/2000 dan Nomor : 590/434/423.011/2000 Bupati Blitar telah melengkapi usulan pembatalan.
  4. Hasil yang dicapai :
    - a.. Saat ini SK Pembatalan dari Waka BPN sudah ada, tersebut dalam Keputusan Kepala BPN tanggal 17 Nopember 2000 Nomor : 16-V-2000.
    - b. Berdasarkan SK Kepala BPN tanggal 17 Nopember 2000 No. 16-V-2000, menolak- permohonan HGU PT. Tjilatjap Pelletizing Factory dan pembatalan HGU No.1/Tulung rejo dan HGU No.1/Balerejo (perkebunan Sekargadung) yang sekaligus telah ditegaskan menjadi tanah negara sebagai obyek pengaturan penguasaan tanah / landreform seluas 566 Ha (sebagian HGU No. I/ Tulungrejo dan No. I/Balerejo) berdasarkan SK Kepala BPN tanggal 16 Desember 2000 No. 100-X-2000.
    - c. Tanah obyek land reform bekas perkebunan Sekargadung telah selesai dan sertifikatnya telah diserahkan kepada warga masyarakat pada tanggal 12 Mei 2001.<sup>353</sup>

Perkebunan Banyuurip terletak di Desa Ngadipuro Kecamatan Wonotirto.

#### 1. Riwayat Tanah

- a. Semula berstatus Hak Erfpacht Nomor 284 tertulis atas nama Karel Pieter Hoogendom seluas 262,5705 Ha berakhir tanggal 23-09-1987.
- b. Sejak tahun 1942 ditinggalkan pemegang Haknya meskipun belum berakhir Haknya (Haknya berakhir tanggal 23-09-1987) kemudian dikelola oleh Jawatan Perkebunan Kediri.
- c. Kemudian dengan SK Gubernur Jawa Timur tanggal 02-07-1951 Nomor BA/16c/388 oleh Jawatan Perkebunan Kediri diserahkan kembali kepada Karel Pieter Hoogendom.

---

<sup>353</sup> Data diolah dari dokumen BPN Kab. Blitar, PANSUS DPRD Kab. Blitar, dan hasil wawancara dengan penduduk sekitar perkebunan Ngadipuro

- d. Selanjutnya berturut-turut tanah Hak Erfpacht tersebut dijual kepada R. Subhari, kemudian kepada Tiwar Tardjono.
  - e. Oleh karena perkebunan tersebut tidak dikelola dengan baik, maka dengan surat tugas dari Bupati KDH. Tingkat II Blitar tanggal 07-01-1975 No. EK. 26/8/1975/35 Pengelolaan Perkebunan Banyuurip diserahkan kepada Sdr. Suwadi untuk kepentingan Pemerintah Kab. Dati II Blitar.
2. Permasalahan :  
Ada tuntutan dari masyarakat agar seluruh perkebunan tersebut didistribusi.
  3. Upaya yang telah ditempuh :  
Untuk memenuhi keinginan warga masyarakat Bupati telah menyampaikan surat kepada DPRD Kab. Blitar tertanggal 9-2-2000 Nomor : 590/139/423.011/2000 agar warga dapat menerima seluas : ± 200 Ha sedangkan sisanya seluas ± 62 Ha direncanakan masih dikelola oleh Pemerintah Kab. Blitar dalam rangka menunjang pelaksanaan Otonomi Daerah.
  4. Hasil yang dicapai :
    - a. Berdasarkan surat Bupati Blitar tanggal 9-2-2000 Nomor : 590/139/423.011/2000 yang disampaikan kepada DPRD Kab. Blitar agar masyarakat dapat menerima sebagian tanah perkebunan Banyuurip seluas 200 Ha, hal ini disampaikan oleh DPRD Kab. Blitar kepada warga masyarakat dan dapat diterima dengan penuh pengertian apabila sebagian lainnya yaitu seluas 62 Ha. akan dikelola Pemerintah Kab. Blitar dalam menunjang pelaksanaan Otonomi Daerah.
    - b. Berdasarkan SK Kepala BPN tanggal 24 Nopember 2000 No. 41-VI-2000 tanah negara bekas Perkebunan Banyuurip seluas 189 Ha telah ditegaskan sebagai obyek pengaturan penguasaan tanah / land reform.
    - c. Obyek landreform bekas Perkebunan Banyuurip terletak di Desa Ngadipuro Kecamatan Wonotirto telah selesai dilaksanakan redistribusi dan sertifikatnya telah diterimakan kepada warga masyarakat yang berhak menerima pada tanggal 20 Maret 2001.<sup>354</sup>

**Kedua,** Perkebunan yang sudah ada kesepakatan antara pemegang HGU dengan warga masyarakat, masih dalam proses redistribusi dengan mediator parlemen (DPRD), yang termasuk kategori ini adalah Perkebunan gambar, Penataran, Nyunyur, Petung Ombo, Ngusri, Gunung Nyamil:

Perkebunan Gambar terletak di Desa Sumkberasri Kecamatan Nglepok.

---

<sup>354</sup> Data diolah dari dokumen BPN Kab. Blitar, PANSUS DPRD Kab. Blitar, dan hasil wawancara dengan penduduk sekitar perkebunan Banyuurip kec. Ngadirenggo.

1. Riwayat Tanah:
  - a. Semula berstatus hak erfpacht verp No. 111, 112, 126 dan 171 tertulis atas nama NV. Cultuur Maatschappy Kali Kempit yang berkedudukan di Gravenhage dengan luas seluruhnya : 898,7180 Ha yang berakhir hingga pada tanggal 27-1-1964.
  - b. Selanjutnya berdasarkan Akta Jual Beli yang dibuat dihadapan R.M Soeprpto, Wakil Notaris di Semarang tanggal 30-3-1957 No. 85 NV, Cultuur Maatschappy Kali Kempit dijual kepada NV. Perkebunan dan Dagang Gambar berkedudukan di Semarang.
  - c. Kemudian berdasarkan SK Mendagri tanggal 13-4-1973 No. SK.19/HGU/DA/73 dari tanggal 21-4-1973 No. SK 20/FIGU/DA/73 diberikan Hak Guna Usaha dan berakhir pada tanggal 31-12-1989.
  - d. Terakhir berdasarkan SK Kepala BPN tanggal 4-1-1989 No. 571/HGU/BPN/1989 diberikan perpanjangan dan terbit sertipikat HGU No. I/Sumberasri yang berakhir pada tanggal 31-12-2015 seluas : 825,4360 Ha sedang seluas: ± 62,7180 Ha telah dilepaskan kepada negara dan menjadi Kali Lahar akibat meletusnya Gunung Kelud.
2. Permasalahan  
Ada tuntutan dari warga masyarakat atas tanah seluas:±168 Ha yang dahulu merupakan bekas tanah garapan mereka.
3. Upaya yang ditempuh :
  - a. Telah diadakan pertemuan antara warga masyarakat, pemegang HGU, DPRD Kab. Blitar,Pemerintah Kab. Blitar dan instansi terkait.
  - b. Selanjutnya telah diadakan penelitian lapang terhadap tanah yang pernah digarap warga.
4. Hasil yang dicapai :
  - a. Berdasarkan hasil dengar pendapat antara warga masyarakat, pernegang HGU, Komisi A DPRD, Pemerintah Kab. Blitar dan instansi terkait pada pada tanggal 20-10-1999, pihak pemegang HGU berkenan melepaskan sebagian areal Perkebunan Gambar sertipikat HGU No. I/Sumberasri seluas 212 Ha untuk didistribusikan kepada warga masyarakat.
  - b. Bahwa Perkebunan Gambar saat ini berstatus sebagai perkebunan yang dibebani hak tanggungan oleh Bank Mandiri. Untuk itu diharapkan adanya suatu rekomendasi/persetujuan Bank Mandiri untuk dilakukan pemisahan sebagian dari areal HGU No. I/Sumberasri.
5. Pemecahan masalah yang dilakukan:  
Diharapkan agar Pemerintah Pusat atau Kepala BPN segera memberi izin untuk melepaskan sebagian HGU No.1/sumberasri dan menegaskan

menjadi obyek land reform terhadap tanah seluas 212 Ha untuk didistribusikan kepada warga masyarakat.<sup>355</sup>

Perkebunan Penataran terletak di Desa Penataran Kecamatan Nglepok.

1. Riwayat Tanah

- a. Semula berstatus tanah Hak Erfpacht Verp No. 27, 44, 203, 298 dan Hak Opstal Verp No. 872 tertulis atas nama NV. Cultuur Maatschappij Penataran seluas : 361,7132 ha yang terkena Undang-undang No 86 Tahun 1958 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor : 19 Tahun 1959 (Nasionalisasi) yang dikuasai oleh PTP XXIII.
- b. Berdasarkan SK. Mendagri tanggal 29-12-1976 No.SK 71 a/ HGU/ DA/76 diberikan Hak Guna Usaha kepada. PTP XXIII sekarang menjadi PT Perkebunan Nusantara XII (Persero) dan terbit HGU No. 8/Penataran seluas : 399,9000 Ha dan berakhir tanggal 31-12-2001.

2. Permasalahan

Adanya permohonan pengembalian tanah bekas garapan seluas 182,5 Ha oleh sekitar 300 orang yang menyatakan pernah mempunyai tanah garapan di areal perkebunan tersebut.

3. Upaya yang ditempuh

- a. Diadakan pertemuan antara warga, pihak pemegang HGU, DPRD Kab. Blitar, Pemerintah Kabupaten Blitar dan instansi terkait.
- b. Telah diadakan peninjauan lapangan melihat bukti-bukti bekas penguasaan warga.
- c. Pihak pemegang HGU bersama dengan warga untuk mengadakan pertemuan di Kantor Menteri Negara BUMN atau instansi lain yang berwenang.

4. Hasil yang dicapai

Telah ada kompromi antara pemegang HGU dengan warga, penyelesaian secara damai yaitu pemegang HGU melepaskan sebagian areal perkebunan tersebut seluas 70 Ha.

5. Pemecahan masalah yang dilakukan :

Dalam pemberian perpanjangan HGU kepada PTP Nusantara XII (Persero) agar sebagian tanah yaitu seluas ± 70 Ha hendaknya dikeluarkan dari pemberian perpanjangan HGU dan didistribusikan kepada masyarakat.

Perkebunan Nyunyur terletak di Desa Soso Kecamatan Gandusari.

1. Riwayat Tanah

- a. Semula berstatus tanah Hak Erfpacht Verp No. 39 ; 92 ; 120 308 dan 309 tertulis atas nama NV. Handels Vereniging Amsterdam dengan luas 472,7884 Ha.
- b. Terakhir berdasarkan Surat Keputusan Mendagri tanggal 08-10-1985 No. SK. 39/HGU/DA/85 diberikan HGU kepada PT Nyunyur Baru yang mengganti nama menjadi PT Kismo Handayani, telah terbit sertifikat HGU No. I/Soso seluas 368,0000 Ha dan berakhir tanggal 31-12-2010.
- c. Sedang sisa tanah Hak Erfpacht Verp No. 39 ; 92 ; 120 ; 308 dan 309 seluas ± 100 Ha terkena SK Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26-

---

<sup>355</sup> Data diolah dari dokumen BPN Kab. Blitar, PANSUS DPRD Kab. Blitar, dan hasil wawancara dengan penduduk sekitar Perkebunan Penataran terletak di Desa Penataran Kecamatan Nglepok.

05-1964 No. Sk. 49/Ka./64 dan telah didistribusikan kepada 485 KK dengan luas : 73,9271 Ha, sisanya seluas  $\pm$  26,0280 Ha tidak didistribusi karena lokasi terlalu terjal atau tidak dapat digarap.

2. Permasalahan :  
Ada sekelompok masyarakat (penerima redistribusi) menuntut meminta kembali Hak Garapan seluas  $\pm$  26,0280 Ha sebagai pengganti tanah yang telah didistribusi namun tidak dapat dimanfaatkan karena kemiringan tanah yang terjal.
3. Upaya yang ditempuh :  
Telah diadakan pertemuan dengan warga, pemegang HGU, DPRD Kab. Blitar dan Pemerintah Kab. Blitar serta instansi terkait yang akhirnya dapat diperoleh titik temu.
4. Hasil yang dicapai
  - a. Telah ada kesepakatan antara warga dengan pemegang HGU atas tanah seluas 26,0280 Ha
  - b. Bahwa Perkebunan Nyunyur saat ini berstatus sebagai perkebunan yang dibebani hak tanggungan oleh Bank Mandiri. Untuk itu diharapkan adanya suatu rekomendasi/ persetujuan Bank Mandiri untuk dilakukan pemisahan sebagian dari areal HGU No.I/Soso.
5. Pemecahan masalah yang dilakukan  
Agar Kepala Badan Pertanahan Nasional atau Pernerintah Pusat membuat keputusan pembatalan sebagian HGU atas perkebunan seluas  $\pm$  26 Ha dan menegaskan menjadi obyek landreform untuk didistribusi kepada masyarakat rekaman Surat Bupati tanggal 10-6-2000 nomor:590/ 460/ 423.011/ 2000.<sup>356</sup>

## Perkebunan Petungombo terletak di Desa Karangrejo, Kecamatan Garum

1. Riwayat Tanah
  - a. Semula berstatus hak Erfpacht Verp No. 54 dan 94 terkhir tercatat atas nama NV Cultuur Maatschappy Petungombo dengan luas: 402, 86,03 Ha dan 31, 0509 Ha dan telah menjadi Tanah ncgara sejak tanggal 22 Juli 1955 berdasarkan surat keputusan Gubernur Jawa Timur Tanggal 31 Agustus 1955 No. G/BA/7c/1955.
  - b. Kemudian Menteri Pertanian dengan Suratnya tertanggal 30 Juli 1956 No. 8932/EP/Rhs yang ditujukan kepada Menteri Agraria menyatakan bahwa perusahaan Perkebunan Negara (PPN) tidak bersedia untuk mengusahakan Perkebunan tersebut dengan alasan luas tanahnya terlalu kecil.
  - c. Selanjutnya dengan SK Pangdam Jawa Timur/Brawijaya selaku penguasa Perang Daerah tanggal 28 Mei 1960 No. KP 2038/5/1960 Perkebunan tersebut diusahakan dan dipergunakan sebagai penyaluran bagi para pensiunan Angkatan Darat serta tenaga yang berada diperkebunan tersebut.
  - d. Dengan Suratnya tertanggal 6 Mei 1974 No. B 151N/1974 yang ditujukan kepada Gubernur KDH TK I Jawa Timur cq. Kepala Direktorat Agraria, Direktur Utama Pusat Koperasi Angkatan Darat Dam V /Brawijaya mengajukan permohonan HGU bekas Perkebunan Petungombo.
2. Permasalahan

---

<sup>356</sup> Data diolah dari dokumen BPN Kab. Blitar, PANSUS DPRD Kab. Blitar, dan hasil wawancara dengan penduduk sekitar Perkebunan Nyunyur terletak di Desa Soso Kecamatan Gandusari.

- a. Adanya tuntutan Sdr. Soeratman dkk (93 orang) yang mengaku pernah menggarap tanah perkebunan tersebut dan meminta kembali Hak Garapan tersebut.
  - b. Sebagian dari perkebunan tersebut seluas 138 Ha terkena ketentuan SK Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26 Mei 1964 No. Sk. 49/Ka./64.
3. Upaya yang ditempuh
    - a. Telah beberapa kali diadakan pertemuan antara warga, DPRD Kab. Blitar, pihak Puskopad Dam V / Brawijaya dan Pemerintah Kab. Blitar serta instansi terkait dalam rangka mendapatkan titik temu.
    - b. Bupati Blitar dengan surat tertanggal 10 Nopember 1999 Nomor 590/1036/423.011/1999 mengusulkan agar dalam permohonan HGU perkebunan Petungombo mempertimbangkan pelaksanaan SK Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26 Mei 1964 No. Sk. 49/Ka./64.
  4. Hasil yang dicapai :  
Pihak Puskopad Dam V / Brawijaya bersedia melepaskan seluas 138 Ha. (sesuai SK Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26 Mei 1964 No. SK. 49/Ka./64) kepada masyarakat.
  5. Pemecahan masalah yang dilakukan :  
Dalam pemberian HGU kepada Puskopad Dam V/Brawijaya agar sebagian tanah(138 Ha.) hendaknya dikeluarkan dari pemberian HGU untuk didistribusikan kepada warga masyarakat.<sup>357</sup>

## Perkebunan Ngusri terletak di Di desa Gadungan, Kecamatan Gandusari

1. Riwayat Tanah
  - a. Semula berstatus Hak Erfpacht Verp. No. 221 tertulis atas nama NV. Land Bouw Maatschappy Ngusri di Amsterdam seluas 381,170 Ha.
  - b. Kemudian oleh NV. Land Bouw Maatschappy Ngusri di Amsterdam Hak Erfpacht tersebut dilepaskan Haknya selanjutnya diberikan hak pakai kepada Koperasi KRAP berdasarkan SK Kepala Inspeksi Agraria Jawa Timur tanggal 08-07-1963 No. I/Agr/229/la.
  - c. Selanjutnya berdasarkan Surat Menteri Perkebunan tanggal 08-12-1966 Nomor : 0064/SKMen/C/66 bahwa perkebunan Ngusri termasuk perkebunan yang tersangkut G 30 S/PKI.
  - d. Terakhir perkebunan tersebut dikuasai oleh PT Blitar Putra berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 05-10-1973 No. 69/HGU/Da/1973 seluas : 386,4000 Ha dengan sertipikat HGU No. 1/Gadungan yang berakhir pada tanggal 31-12-1998 dan diperpanjang berdasar Surat Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN tanggal 06-06-1995 Nomor 36/HGU/BPN/95 seluas 368,4000 Ha dengan sertifikat HGU No. 3/Gadungan akan berakhir pada tanggal 31-12-2023.
2. Permasalahan

---

<sup>357</sup> Data diolah dari dokumen BPN Kab. Blitar, PANSUS DPRD Kab. Blitar, dan hasil wawancara dengan penduduk sekitar Perkebunan Petungombo terletak di Desa Karangrejo, Kecamatan Garum.

Ada masyarakat (Sdr. Muryoto dkk) yang meminta tanah bekas garapan seluas± 80 Ha sebagai realisasi dari SK. 49/Ka./64

3. Upaya yang ditempuh :  
Telah beberapa kali diadakan pertemuan antara warga, pemegang HGU, DPRD Kab. Blitar, Pemerintah Kab. Blitar, instansi terkait serta penelitian lapangan atas bukti-bukti penguasaan oleh bekas penggarap.
4. Hasil yang dicapai :
  - a. Pihak pemegang HGU telah bersedia melepaskan seluas 80 Ha kepada warga masyarakat
  - b. Namun perkembangan terakhir terdapat sebagian tanah yang dilepaskan belum dapat diselesaikan karena tanah HGU No. I/Gadungan tersebut dijadikan anggunan pada Bank JATIM.
  - c. Bupati Blitar telah meminta rekomendasi / persetujuan kepada Pimpinan PT Bank JATIM (dahulu PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Timur) dengan surat tanggal 12-7-2000 Nomor : 590/708/423.011/2000 namun sampai sekarang belum ada jawaban.
5. Pemecahan masalah yang dilakukan :  
Disarankan agar Kepala BPN membuat Keputusan untuk pembatalan sebagian HGU tersebut seluas 80 Ha dan menegaskan menjadi obyek landreform untuk didistribusikan kepada masyarakat sesuai surat Bupati Blitar yang disampaikan kepada Kepala BPN tanggal 10-6-2000 Nomor : 590/458/423.011/2000.<sup>358</sup>

Perkebunan Gunung Nyamil terletak di Desa Ngeni Kecamatan Wonotirto.

1. Riwayat Tanah
  - a. Tanah tersebut berstatus tanah negara bekas Hak Erfpacht Verp No. 155, 156, 194, 195, 196, 209 dan 210 tertulis atas nama The Bank Of Taiwan dan telah berakhir haknya pada tanggal 26-11-1971.
  - b. Kemudian tanah tersebut dikuasai oleh Pusat Koperasi Angkatan Darat (PUKOPAD DAM V / BRAWIJAYA).
2. Permasalahan :
  - a. Ada sekelompok warga masyarakat yang meminta kembali tanah garapan yang menurut pengakuannya areal tersebut termasuk perkebunan Gunung Nyamil dalam penguasaan Puskopad Dam V / Brawijaya.
  - b. Bahwa bekas perkebunan Gunung Nyamil terkena SK. 49/Ka./64 seluas ± 426 Ha dari luas keseluruhan 2117 Ha.
3. Upaya yang ditempuh :
  - a. Telah diadakan pertemuan antara warga masyarakat, pihak Puskopad Dam V / Brawijaya, DPRD Kab. Blitar, Pemerintah Kab. Blitar, instansi terkait.
  - b. Telah diadakan penelitian ke areal perkebunan Gunung Nyamil.
4. Hasil yang dicapai :

---

<sup>358</sup> Data diolah dari dokumen BPN Kab. Blitar, PANSUS DPRD Kab. Blitar, dan hasil wawancara dengan penduduk sekitar Perkebunan Ngusri terletak di Di desa Gadungan, Kecamatan Gandusari Sdr. Muryoto dkk pada Desember 2002



Pihak Puskopad Dam V / Brawijaya bersedia melepaskan seluas 426 Ha. (sesuai SK Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26 Mei 1964 No. SK. 49/Ka./64) kepada masyarakat

5. Pemecahan masalah yang dilakukan :

Dalam pemberian HGU kepada Puskopad Dam V/Brawijaya agar sebagian tanah (426 Ha.) hendaknya dikeluarkan dari pemberian HGU untuk didistribusi kepada warga masyarakat.<sup>359</sup>

**Ketiga**, Perkebunan yang berusaha diselesaikan, akan tetapi masih dalam proses negosiasi yang *alot* antara pemilik kebun dengan masyarakat sekitar, sampai penelitian ini dilakukan belum ada penyelesaian yang kongkrit, kategori kebun yang model ini adalah Perkebunan Gondang tapen, Swarubuluroto, Kruwuk Rotoredjo.

Perkebunan Gondang Tapen terletak di Desa Ringinrejo, Kecamatan Wates

1. Riwayat Tanah

- a. Semula berstatus Hak Erfpacht Verp No. 176 ; 177 dan 178 tertulis atas nama NV. Cultuur Maatschappij Waringin di Surabaya dengan luas seluruhnya 1123,5 5 50 Ha dan berakhir pada tanggal 29-04-1970.
- b. Kemudian diambil alih oleh Pusat Perkebunan Negara yang diusahakan secara Zelfbedruipend oleh karyawan perkebunan negara selanjutnya dikuasai KOREM 081 seterusnya oleh KOREM 081 diserahkan kepada PT Candi Loka.
- c. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri telah diberikan HGU kepada PT Candi Loka masing-masing :
  - Tgl. 02-10-1976 Nomor SK, 48/HGU/DA/1976 seluas 567,3800 Ha dan terbit sertifikat HGU No. 1 /Ringinrejo.
  - Tgl. 19-11-1984 Nomor SK. 41/HGU/DA/1984 seluas 290,1750 Ha dan terbit sertifikat HGU No. 2/Ringinrejo.
  - Sehingga keseluruhan luas HGU : 854,5700 Ha
- d. Bahwa perkebunan Gondang Tapen terkena ketentuan Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26 Mei 1964 No. SK. 49/Ka/64 seluas 266 Ha dari luas seluruhnya 1124 Ha dan telah didistribusikan dan terbit sertifikat Hak Milik atas nama 698 KK sebanyak 1028 bidang dengan luas 292,9669 Ha.
- e. Berdasarkan Akta PPAT khusus tanggal 22-04-1968 No. I/SP/TU/1986 Jo. Izin Pemindahan Hak dari Mendagri tanggal 27-03-1986 No. SK. 1/12/DJA/1986 HGU No. 1/Ringinrejo dan No. 2/Ringinrejo oleh PT

---

<sup>359</sup> Data diolah dari dokumen BPN Kab. Blitar, PANSUS DPRD Kab. Blitar, dan hasil wawancara dengan penduduk sekitar Perkebunan Gunung Nyamil terletak di Desa Ngeni Kecamatan Wonotirto.

Candi Loka dialihkan an Akta PPAT khusus kepada PT Gunung Indah dan kemudian berdasarkan tanggal 04-09-1996 No. 3/Jatim/1996 dan No. 4/Jatim/1996 dialihkan dari PT Gunung Bale Indah kepada PT Gondang Tapen Barumas.

- f. Selanjutnya Perkebunan Gondang Tapen yang telah dikuasai oleh PT Gondang Tapen Barumas dipergunakan atau dibeli oleh PT Semen Dwima Agung sebagai tanah pengganti tanah Perum Perhutani di Tuban telah mendapat persetujuan dari Menteri Kehutanan dengan suratnya masing-masing tanggal 23-02-1992 No. 419/Menhut 1/92 Jo tanggal 28-03-1992 No. 604/Menhut 11/92, tanggal 4 Juni 1996 No. 767/Menhut VII/96 serta memperoleh Izin Prinsip Perubahan Perkebunan Gondang Tapen untuk calon pengganti tanah Perum Perhutani yang dipergunakan oleh PT Semen Dwima Agung dan izin untuk melepaskan HGU No. 1 dan No. 2/Desa Ringinrejo dari Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 28-11-1997 No. 6-VII-1997 seluas 854,5700 Ha.
  - g. Kemudian oleh PT Semen Dwima Agung telah melaksanakan penyerahan kepada Perum Perhutani sebagaimana tersebut dalam Perjanjian serah Terima Tanah Pengganti Antara Perum Perhutani dengan PT Semen Dwima Agung tanggal 15 Juli 1998 No. 01/PSTT/Hukmas/II/1998 namun belum disertai dengan Berita Acara Penetapan Batas Kawasan Hutan oleh Panitia Penetapan Batas Kawasan Hutan.
2. Permasalahan :

Adanya pertnintaan warga Desa Ringinrejo Kecamatan Wates yang meminta kembali Hak Garapan atas tanah perkebunan tersebut.
  3. Upaya yang telah ditempuh :
    - a. Telah diupayakan pertemuan warga dengan Perum Perhutani, DPRD Blitar, Pemerintah Kab. Blitar dan instansi terkait namun belum memperoleh titik temu.
    - b. Diadakan penelitian lapangan melihat kondisi pemanfaatan tanah oleh wargamasyarakat.
    - c. Bupati Blitar telah pula meneruskan keinginan warga untuk meminta tanah garapan sebagaimana tersebut dalam suratnya tanggal 15-2-2000 Nomor : 590/155/423.011/2000 yang ditujukan kepada Menteri Kehutanan dan Perkebunan namun belum ada Keputusan.
  4. Hasil yang dicapai :

Sampai saat ini belum ada kesepakatan antara pihak Perum Perhutani dengan warga.
  5. Pemecahan masalah yang dilakukan:

Agar hendaknya Kepala BPN dapat berkoordinasi dengan Menhutbun mengenai kemungkinan mengabulkan keinginan warga masyarakat untuk memperoleh Hak Atas Tanah.<sup>360</sup>

Perkebunan Swarubuluroto terletak di Desa Karangrejo Kecamatan Garum.

---

<sup>360</sup> Data diolah dari dokumen BPN Kab. Blitar, PANSUS DPRD Kab. Blitar, dan hasil wawancara dengan penduduk sekitar Perkebunan Gondang Tapen terletak di Desa Ringinrejo, Kecamatan Wates pada Desember 2001

1. Riwayat Tanah
  - a. Semula berstatus Hak Erfpacht Nomor 85, 88, 96, 325 dan 326 tertulis atas nama A. Van Hobogen dan Co. seluas 609,3239 Ha berturut-turut dipindahkan haknya kepada Andi Hamet kemudian dijual kepada Fa. Kemakmuran yang selanjutnya berdasarkan Berita Acara Penyitaan tanggal 03-03-1964 Perkebunan Swarubuluroto disita oleh Kejaksaan Agung RI
  - b. Kemudian Fa. Kemakmuran mengajukan HGU namun oleh Panitia Pemeriksaan tanah B keberatan dinyatakan sebagai tanah yang langsung dikuasai negara.
  - c. Selanjutnya berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Tanggal 5-10-1973 Nomor 70/HGU/DA/1973 diberikan HGU kepada PT Satya Mulkti Raya dan terbit sertipikat HGU No. I/Karangrejo seluas 612,1000 Ha dan berakhir tanggal 31-12-1997.
2. Permasalahan
  - a. Kondisi kebun terlantar dan telah digarap oleh bekas karyawan kebun dan masyarakat lainnya.
  - b. HGU telah berakhir sejak tanggal 31-12-1997 dan tidak diperpanjang Haknya.
  - c. Penggunaan tidak optimal karena penanaman oleh masyarakat dengan tanaman semusim sehingga dapat menyebabkan kerusakan lingkungan karena tidak sesuai dengan kondisi fisik tanah.
  - d. Ada Berita Acara Sita Jaminan dari Kejaksaan RI tanggal 03-03-1964 atas nama Fa. Kemakmuran atas Perkebunan Swarubuluroto walaupun haknya sudah berakhir dan tidak ada lagi aset kebun baik berupa tanaman maupun bangunan.
3. Upaya yang ditempuh :
  - a. Dengan surat tanggal 31-03-2000 Nomor : 500.135.29-472 Kepala Kantor Pertanahan Kab. Blitar telah minta petunjuk mengenai kedudukan Hukum Sita Jamin Kejaksaan Agung atas Perkebunan Swarubuluroto.
  - b. Telah dilaksanakan sosialisasi kepada masyarakat baik pertemuan di Desa maupun di DPRD Kab. Blitar bahwa untuk penanganannya sebagian akan didistribusikan kepada masyarakat penggarap sedang sisanya dikelola oleh Pemerintah Kab. Blitar untuk menunjang pelaksanaan Otonomi Daerah.
4. Hasil yang dicapai :
  - a. Belum ada petunjuk mengenai kedudukan Hukum Sita Jaminan dari Kejaksaan Agung RI.
  - b. Masih belum ada titik temu mengenai luas yang akan diberikan kepada masyarakat maupun yang akan dikelola oleh Pemerintah Kab. Blitar.
5. Pemecahan masalah yang dilakukan :
  - a. Hendaknya segera dapat ditegaskan mengenai kedudukan sita jaminan atas tanah tersebut.
  - b. Agar Kepala BPN segera, menegaskan tanah tersebut menjadi landreform yang nantinya didistribusi kepada masyarakat, selang yang lainnya dikelola oleh Pemerintah Kab. Blitar apabila telah adanya usulan dari Panitia Pertimbangan Landreform Kabupaten Blitar.<sup>361</sup>

---

<sup>361</sup> Data diolah dari dokumen BPN Kab. Blitar, PANSUS DPRD Kab. Blitar, dan hasil wawancara dengan penduduk sekitar Perkebunan Swarubuluroto terletak di Desa Karangrejo Kecamatan Garum pada Desember 2001

Perkebunan Kruwuk Rotorejo terletak di Desa Gadungan dan di Desa Sumberagung Kecamatan Gandusari.

1. Riwayat tanah
  - a. Semula berstatus Hak Erfpacht Verp No. 26 ; 62 ; 84 dan 225 tertulis atas Kroewock Astator Limited De Batavia yang berakhir haknya pada tanggal 8-01-1954; 11-2-1957 ; 13-10-53 dan 13-10-58 yang luas seluruhnya 842,5455 Ha
  - b. Seluas : 262 Ha terkena ketentuan SK. 49/Ka./64 dan berdasarkan surat keputusan Kepala Inspeksi Agraria Propinsi Jawa Timur tanggal 02-08-65 No. 1/Agr/I 3/XI/III-K-36/HN/III didistribusikan adalah ± 225 Ha.
  - c. Kemudian berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 18-12-1984 No. Sk./47HGU/DA/84 Jo Surat Keputusan Mendagri tanggal 3-06-86 No. Sk. 47/HGU/DA/84/A/20 seluas 557,2270 Ha diberikan HGU No. 2/Gadungan yang akan berakhir pada tanggal 31-12-2009.
  - d. Selanjutnya berdasarkan Izin Pemindahan Hak dari Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN tertanggal 28-05-1998 Nomor : 3-VIII- 1998 Jo. Akta Jual Beli yang dibuat dihadapan Camat Gandusari tanggal 29-06-1998 No. /25/Gds,/98 oleh PT Candi Loka dijual kepada PT Rotorejo-Kruwuk dan menjadi FOU No. 4/Gadungan seluas 464,9720 Ha dan No. 3/Sumberagung seluas 92,2550Ha.
2. Permasalahan  
Ada tuntutan dari warga masyarakat untuk meminta kembali sisa tanah seluas ± 64 Ha yang terdiri seluas ± 49 Ha terletak di areal perkebunan Kruwuk dan ±15 Ha terletak di areal bekas Perkebunan Rotorejo yang terkena SK. 49./Ka./64 yang menurut pengakuan warga masyarakat letaknya areal perkebunan yang telah ber HGU.
3. Upaya yang telah ditempuh
  - a. Telah diadakan pertemuan antara warga masyarakat, pemegang HGU, DPRD Kab Blitar, Pemerintah Kab. Blitar, instansi terkait namun belum memperoleh titik temu.
  - b. Diadakan penelitian lapangan untuk mencari bukti-bukti penguasaan warga masyarakat bekas penggarap/ penghuni.
4. Hasil yang dicapai :  
Sampai saat ini belum ada kesepakatan antara pihak Pemegang HGU dengan warga masyarakat.
5. Pemecahan masalah yang dilakukan :  
Terhadap tanah seluas ± 64 Ha yang dituntut warga masyarakat dimana letaknya ada dalam areal perkebunan dan telah menjadi HGU dengan tetap memperhatikan kondisi masyarakat yang masih dibawah garis kerniskinan, hendaknya Kepala BPN atau Pernerintah Pusat mempertimbangkan untuk mengeluarkan arel tersebut dari HGU dan didistribusikan kepada warga masyarakat.<sup>362</sup>

---

<sup>362</sup> Data diolah dari dokumen BPN Kab. Blitar, PANSUS DPRD Kab. Blitar, dan hasil wawancara dengan penduduk sekitar Perkebunan Kruwuk Rotorejo terletak di Desa Gadungan dan di Desa Sumberagung Kecamatan Gandusari pada Desember 2001

Dari 16 perkebunan yang bermasalah dalam penelitian telah dapat diklasifikasikan sebagai berikut :<sup>363</sup>

- a. Perkebunan yang sudah didistribusikan kepada warga masyarakat antara lain:
  - Perkebunan Banyuurip
  - Perkebunan Sekargadung
  - Eks Perkebunan Karangnongko (Eks Korem)
- b. Perkebunan yang sudah ada kesepakatan antara pemegang HGU dengan Warga masyarakat :
  - Perkebunan Gambar
  - Perkebunan Penataran - Perkebunan Nyunyur
  - Perkebunan Petungombo - Perkebunan Ngusri
  - Perkebunan Gunung Nyamil
- c. Perkebunan yang ditangani oleh Pansus DPRD
  - Perkebunan Sengon
  - Perkebunan Pijiombo
  - Perkebunan Kulonbarnbang
  - Perkebunan Branggah Banaran
- d. Perkebunan yang diupayakan melalui pendekatan
  - Perkebunan Gondang Tapen
  - Perkebunan Swarubuluroto
  - Perkebunan Kruwuk-Rotorejo

Dari hasil penelitian sengketa tanah perkebunan yang ada di Kab. Blitar menunjukkan bahwa, semua sengketa mendasarkan tuntutan nya kepada pihak perkebunan dilatarbelakangi adanya perbedaan pandangan terhadap kepemilikan yang sah dari tanah perkebunan yang disengketakan, **Pertama**, menurut pandangan pemilik perkebunan (pemegang HGU) beranggapan bahwa sertifikat tersebut didapatkan secara sah menurut hukum, sehingga secara formal kedudukan sangat kuat dan tidak bisa digugat, apalagi didistribusikan untuk kepentingan warga masyarakat.

**Kedua**, menurut pandangan warga masyarakat kepemilikan yang dilakukan pihak perkebunan adalah dengan cara yang tidak wajar dan

---

<sup>363</sup> Data diringkas berdasarkan hasil penelitian masalah sengketa 16 perkebunan di Kab. Blitar ditambah dengan data Pantia Khusus DPRD Kab. Blitar, dan data dokumen yang ada di BPN Kab. Blitar.

tidak sah yakni dilakukan dengan cara perampasan dari leluhurnya, sehingga masyarakat meminta kembali hak garapan mereka dengan dasar sejarah kepemilikan dan awal mula munculnya tanah perkebunan tersebut dari masa sebelum Belanda masuk ke Indonesia sampai pada saat reformasi bergulir sekarang ini.

Dengan demikian inti dari munculnya sengketa tanah perkebunan pada daerah penelitian sebagian besar adalah adanya perbedaan pandangan terhadap kepemilikan hak atas tanah perkebunan yang mendasarkan *Ipso jure* bagi pemilik HGU dan *Ipso facto* bagi masyarakat penggugat.

#### **4.6 Ketidak Percayaan Masyarakat Pada Lembaga Peradilan**

Pengadilan dianggap sebagai lembaga yang tidak berpihak pada kepentingan rakyat akan tetapi lembaga tersebut dianggap berpihak pada kepentingan kekuasaan. Hal ini dibuktikan dengan keengganan masyarakat dan rasa pesimis masyarakat terhadap penyelesaian sengketa tanah di lembaga peradilan. Akhirnya masyarakat dalam perlawanannya dapat diidentifikasi sebagai mana aksi-aksi yang terjadi di lapangan antara lain aksi tersebut adalah:<sup>364</sup>

1. Aksi Tandingan : Aksi tandingan merupakan salah satu bentuk perlawanan petani yang dilakukan secara frontal, dengan melakukan aksi-aksi yang berlawanan dengan tindakan-tindakan pihak penggusur. Sebagai contoh, jika pihak penggusur memasang patok, maka petani akan mencabut patok-patok tersebut, dan kemudian memasang patok-patok baru. Jika tanah tersebut sudah ditanami tanaman, maka tanaman tersebut akan dicabut kemudian petani menanam tanaman baru yang mereka sukai, dan berbagai tindakan tandingan lainnya. Dalam data yang terekam dalam penelitian ini, biasanya pihak penggusur akan bereaksi balik menggunakan kekerasan, baik dengan tangan-tangan militer maupun aparat negara lainnya atau dengan "trend

---

<sup>364</sup> Lihat Jurnal Penelitian Dinamika Petani, No.35 tahun 1999 edisis juli-agustus 1999, PSDAL-LP3ES

mutakhir" menggunakan tangan-tangan preman setempat atau preman-preman luar yang didatangkan khusus untuk itu.

2. Aksi Penghadangan: Aksi penghadangan merupakan satu bentuk perlawanan petani yang mulai sering dilakukan. Jika sebelumnya penangkapan, penghadangan, banyak dilakukan aparat negara terhadap petani yang menolak penggusuran, dalam perkembangan pada dekade 1980-an ini penghadangan justru dilakukan petani terhadap aparat atau pihak lain yang mau menggusur tanah petani. Sebagai contoh, seperti yang dilakukan petani Desa Brundung, Pematang Pasir dan Sidoasih, Lampung Selatan. Penduduk pun melakukan perlawanan, menolak proyek yang mengatasnamakan land reform yang tidak jelas itu.
3. Aksi Demonstrasi: Bentuk perlawanan dengan melakukan demonstrasi adalah "khas" perlawanan petani dekade 1980-an. Aksi-aksi demonstrasi biasanya dilakukan di lokasi-lokasi di mana sengketa pertanahan itu terjadi, atau mendatangi instansi-instansi pemerintah yang terkait. Instansi-instansi yang seringkah didatangi petani adalah kantor gubernur, bupati/walikota, BPN, DPR, DPRD, badan-badan atau lembaga-lembaga yang berhubungan langsung dengan proses penggusuran tanah petani, seperti markas tentara, kantor-kantor perkebunan, dan sebagainya.
4. Aksi Pendudukan: Perlawanan dengan aksi pendudukan dapat dikelompokkan dalam dua bentuk, yaitu : pertama, diawali dengan aksi demonstrasi ke instansi-instansi pemerintah atau badan lainnya yang dianggap bertanggung jawab terhadap penggusuran tanah petani, kemudian berlanjut dengan aksi pendudukan- Biasanya dalam aksi seperti ini, mereka tidak bersedia menghentikan aksi pendudukannya jika tuntutan yang mereka ajukan tidak atau belum dianggap tuntas. Kedua, aksi perebutan dan pendudukan kembali lahan-lahan mereka yang sempat digusur (*reclaiming action*), atau lahan lainnya yang dianggap sebagai simbol kekuasaan negara. Aksi-aksi seperti ini agaknya menjadi "trend mutakhir" bentuk perlawanan petani. Di beberapa tempat yang terekam dalam penelitian ini, aksi-aksi pendudukan dan pengambil alihan kembali lahan-lahan mereka yang dulunya digusur menjadi pilihan yang cukup strategis, sangat efektif untuk mengobarkan semangat perlawanan, dan untuk beberapa kasus menampakkan keberhasilannya.

Dalam masa reformasi, sengketa tanah muncul di permukaan dengan jumlah yang sangat besar, akan tetapi penyelesaian melalui lembaga peradilan (*litigasi*) sangat terbatas, sehingga masyarakat banyak menyelesaikan dengan caranya sendiri dan melakukan sebuah proses dengan cara non litigasi, diantaranya dengan cara *reclaiming*, pendudukan, dengan jalur lembaga parlemen atau langsung ke lembaga eksekutif untuk minta penyelesaian.

Kebanyakan dari mereka melakukan tindakan non litigasi karena beberapa faktor, diantaranya adalah : **Pertama**, lama waktu penyelesaian yang dilakukan apabila melalui jalur resmi peradilan. **Kedua**, banyaknya biaya yang harus dikeluarkan apabila berkeras di pengadilan karena harus membayar penasihat hukum (*lawyer*). **Ketiga**, ketidakpercayaan masyarakat terhadap *Independen* lembaga peradilan karena berbagai

kasus selalu dimenangkan oleh mereka yang memiliki modal yang besar (para pengusaha).

Dengan memudarnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan banyak persoalan pertanahan khususnya masalah tanah perkebunan diselesaikan melalui jalur *non litigasi*, oleh karenanya model penyelesaian non litigasi adalah merupakan alternatif penyelesaian sengketa tanah perkebunan tersebut, sehingga pemaparan terhadap model-model penyelesaian sengketa akan dibahas pada kajian berikut ini.

#### **4.7 Penyelesaian Sengketa Tanah Perkebunan.**

Krisis yang berlangsung secara terus menerus sejak tahun 1997, telah ikut mendorong jatuhnya presiden Soeharto dari kedudukannya sebagai presiden ke II Republik Indonesia. Sejak saat itu banyak terjadi perubahan penting dalam urusan kenegaraan, melalui apa yang disebut *reformasi*, yang telah memungkinkan golongan-golongan masyarakat sipil yang untuk sementara ini melepaskan diri dari pengendalian pikiran dan tindakan aparatus ideologi dan represi negara.<sup>365</sup> Meskipun demikian, krisis yang sama juga telah berdampak pada perubahan mendasar atas prinsip-prinsip pemerintahan dari negara yang bersifat *otoriter represif* beralih menjadi rezim yang *demokratis dan lebih longgar*.

Sebagaimana yang telah diketahui bahwa, kasus sengketa agraria yang terjadi dimasa lalu dan tetap berlangsung sampai sekarang, berbagai bentuk kekerasan menjadi alat untuk melenyapkan klaim pihak

---

<sup>365</sup> Lihat Noer Fauzi, "Keadilan Agraria Di Masa Transisi", *Dalam Prinsip-Prinsip Reforma Agraria Dalam Kehidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Laper Pustaka Utama Yogyakarta 2001, h.143



lain terhadap tanah dan sumber daya agraria lainnya. Berdasarkan identifikasi dan pengumpulan data yang dapat dilakukan oleh *research center* BP-KPA<sup>366</sup> terhadap media massa dan anggota-anggota KPA di berbagai daerah (di 19 propinsi) , semenjak berkuasa pemerintah pasc Soeharto hingga sekarang, telah terjadi beragam tindak kekerasan terhadap kaum tani dan aktifis-aktifis LSM pembelanya. Dari data yang ada dan peristiwa-peristiwa yang dapat diidentifikasi di 19 propinsi telah terjadi :<sup>367</sup>

1. Tindak penganiayaan di 32 kasus sengketa agraria yang menimpa sedikitnya 190 petani dan aktifis pembela petani.
2. Pembunuhan terhadap petani di 13 kasus sengketa agraria yang meminta korban jiwa sedikitnya 18 orang.
3. Penembakan terhadap petani/rakyat di 18 kasus sengketa yang terjadi pada sedikitnya 44 orang petani dan aktivis pembela petani.
4. Penculikan terhadap petani dan pembela petani di 3 kasus sengketa agraria yang menimpa sedikitnya 12 orang petani dan aktivis pembela petani.
5. Penangkapan petani dan aktivis pembela petani di 66 kasus sengketa agraria, yang terjadi sedikitnya pada 775 orang petani dan pembela petani.
6. Tindakan pembakaran dan perusakan rumah atau pondok-pondok petani di 21 kasus sengketa/konflik agraria, yang terjadi sedikitnya pada 275 rumah atau pondok petani.
7. Perusakan, pembabatan, pembakaran tanaman milik petani di 17 kasus sengketa agraria di atas lahan yang luasnya tidak kurang dari 307.109 hektar pertanian rakyat.
8. Teror-teror secara langsung terhadap petani dan aktivis pembela petani di 140 kasus sengketa agraria, yang di alami

---

<sup>366</sup> Lihat Dianto Bachriadi, Dalam dokumen “Kekerasan Dalam Persoalan Agraria dan Relevansi Tuntutan Dijalankannya pembaharuan Agraria di Indonesia pasca Orde-Baru”, *Naskah Internal Konsersium Pembaruan Agraria*, Tanpa Penerbit, Tanpa tahun.

<sup>367</sup> Lihat Noer Fauzi, *Op.Cit.* h. 144

oleh tidak kurang dari 1.224 orang petani dan aktivis pembela petani.

9. Tindakan intimidasi langsung terhadap petani dan aktivis pembela petani di 184 kasus sengketa agraria, yang dialami oleh tidak kurang dari 1.354 petani dan aktivis pembela petani.
10. Serta tindak kekerasan lainnya, termasuk menghilangkan orang dan perkosaan terhadap petani dan aktivis pembela petani di 76 kasus sengketa agraria. Dalam kategori ini 14 orang petani dan aktivis pembela petani hilang tak berbekas hingga sekarang dan seorang perempuan petani mengalami tindak kekerasan dalam bentuk perkosaan.

Jika dilihat dari data kekerasan dan sengketa yang ada sebagaimana di atas, maka tidak dapat disangkal bahwa masalah mendasar yang terjadi di wilayah perkebunan juga merupakan bentuk dan bagian dari sengketa antara pihak petani dengan pemilik kebun. Upaya-upaya masyarakat di wilayah sengketa untuk mengambil haknya atau upaya untuk mendapatkan hak garapan telah banyak dihadapi dengan kekerasan.

Untuk itu berkaitan terhadap munculnya sengketa hak atas tanah khususnya tanah perkebunan, dalam penelitian ini dapat ditemukan beberapa cara penyelesaian yang bervariasi diantaranya adalah:

**a. Cara penyelesaian sengketa dengan litigasi (jalur peradilan)**

**Suatu sengketa itu timbul karena adanya suatu permasalahan dalam masyarakat yaitu perbedaan antara apa yang terjadi (*das sein*) dengan apa yang seharusnya (*das sollen*) itulah masalah. Semakin jauh perbedaan itu semakin besar permasalahannya, dan jika semakin dekat perbedaannya maka semakin kecil pula masalahnya. Apabila antara *das sollen* dengan *das sein* sudah sama maka tidak ada masalah.**<sup>368</sup>

Demikian pula perbedaan antara apa yang diinginkan dengan apa yang terjadi juga merupakan masalah. Hanya saja, perbedaan antara *das sollen* dengan *das sein* merupakan masalah yang lebih bersifat normatif, sedangkan perbedaan antara apa yang diinginkan dengan apa yang terjadi itu merupakan masalah yang lebih bersifat individual atau emosional.<sup>369</sup>

Apabila suatu masalah berbenturan dengan orang lain atau kelompok lain disertai rasa emosional maka akan menimbulkan sengketa. Tapi jika tidak disertai emosional maka bukanlah sengketa, jadi suatu sengketa itu muncul karena adanya masalah yang berbenturan dengan orang lain atau kelompok lain disertai dengan emosional.

Rasa emosional inilah yang kemudian menimbulkan sikap konflik/sengketa dan mendorong pihak yang bersengketa tersebut untuk menyelesaikan masalahnya. Penyelesaian masalah antar individu atau kelompok merupakan bentuk dari sengketa sosial. Sengketa sosial itu terjadi apabila keinginan pihak yang satu berbenturan dengan keinginan pihak yang lain.

Apabila masalah sengketa sosial tersebut berada dalam ruang lingkup tatanan hukum, maka menjadi sengketa hukum dan bila dibawa ke pengadilan untuk diselesaikan secara litigasi maka menjadi perkara di pengadilan, tapi apabila diselesaikan dengan cara negosiasi, konsiliasi, mediasi, arbitrase maka penyelesaian tersebut bersifat non litigasi.

Berbagai persoalan sengketa yang menyangkut sengketa tentang kepemilikan hak atas tanah perkebunan merupakan sengketa sosial yang seringkali berujung pada penyelesaian melalui jalur peradilan maupun jalur non litigasi, jalur peradilan ditempuh manakala upaya-upaya yang dilakukan dengan cara negosiasi sudah tidak menemukan hasil.

Proses litigasi diambil oleh pihak yang bersengketa di peradilan biasanya dilakukan terlebih dahulu proses negosiasi, konsiliasi, mediasi, dan arbitrase yang panjang dan pada akhirnya tidak ditemukan jalan penyelesaian sengketa perkebunan tersebut. Dengan demikian jalur litigasi di tempuh dengan konsekuensi memerlukan biaya yang besar dan waktu yang lama karena semua proses harus dilalui secara prosedural, yaitu dimulai dari tingkat pengadilan negeri, pengadilan tinggi, dan kasasi di Mahkamah Agung, bahkan tidak menutup kemungkinan sampai pada peninjauan kembali setelah menjadi keputusan Mahkamah Agung.

---

<sup>368</sup> Lihat A Mukti Arto, *Mencari Keadilan, Kritik dan Solusi Terhadap Praktek Peradilan Perdata di Indonesia*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, Februari 2001, h.28-29.

<sup>369</sup> *Ibid.*

Kebiasaan menggunakan jalur peradilan ini ditempuh oleh pihak yang bersengketa juga bersamaan dengan penyelesaian jalur yang lain, sehingga jalur peradilan merupakan jalur penyelesaian *Acessoir* (tambahan), yang sebetulnya jalur negosiasi, konsiliasi, mediasi, arbitrase lebih utama dari pada jalur peradilan, oleh karenanya penyelesaian *non litigasi* merupakan pilihan utama bagi mereka yang bersengketa.

b. Cara penyelesaian sengketa dengan non litigasi (mediator parlemen/*mediasi*)

Cara *non litigasi* ditempuh dengan pertimbangan bagi pihak yang bersengketa karena penyelesaian bisa cepat dengan biaya yang murah. Mereka yang terlibat sengketa perkebunan biasanya mendatangi DPRD yang merupakan representasi kedaulatan rakyat sebagai mediasi.

Tingkat kompleksitas permasalahan yang masuk ke DPRD sangat bervariasi, sehingga penyelesaian biasanya dilakukan berdasarkan karakteristik sengketa yang masuk ke DPRD tersebut, apabila masing-masing pihak punya tekad yang sungguh-sungguh untuk menyelesaikan sengketa, maka hal tersebut akan terselesaikan dengan mudah. Tetapi apabila para pihak tidak saling memahami terhadap posisi masing-masing seringkali timbul kekacauan di lembaga DPRD yang berujung pada suasana panas dan keos.

Mediator parlemen dilakukan dengan dasar mengambil posisi yang netral terhadap para pihak yang bersengketa, pada prinsipnya pihak-pihak yang bersengketa menghendaki penyelesaian yang cepat, tepat dan adil serta murah.<sup>370</sup> Hal ini sebenarnya telah menjadi azas umum dalam penyelesaian sengketa. Hanya masalahnya sekarang, lembaga DPRD merupakan lembaga yang dianggap mampu melaksanakan azas tersebut dalam kasus sengketa tanah perkebunan. Sebagai mana terlihat dalam data penelitian empat perkebunan di Kab. Blitar yang masuk dalam panitia khusus DPRD adalah:<sup>371</sup>

---

<sup>370</sup> lihat Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan Dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Abadi, Bandung, 1997, H.162

<sup>371</sup> Hasil penelitian sebagai mana keempat kelompok perkebunan tersebut ditangani oleh panitia khusus DPRD Kab. Blitar adalah sebuah penyelesaian sengketa perkebunan dengan melibatkan mediator (cara mediasi).

1. Perkebunan Sengon (Perkebunan Sengon terletak di Desa Ngadirenggo Kecamatan Wlingi)
2. Perkebunan Pijiombo (Perkebunan Pijiombo terletak di Desa Ngadirenggo Kecamatan Wlingi)
3. Perkebunan Kulonbambang (Perkebunan Kulonbambang terletak di Desa Sumberurip Kecamatan Doko)
4. Perkebunan Branggah Banaran (Perkebunan Branggah Banaran terletak di Desa Sidorejo Kecamatan Doko)

Cara-cara penyelesaian dengan non litigasi (mediator parlemen) merupakan alternatif penyelesaian sengketa tanah perkebunan, namun bersamaan hal tersebut biasanya gugatan juga dilakukan di pengadilan setempat sehingga hasil penelitian di lapangan menunjukkan cara penyelesaian tidak hanya tunggal melalui mediator parlemen saja akan tetapi bersamaan dengan itu dilakukan gugatan ke pengadilan. Hal ini di tempuh oleh pihak yang bersengketa agar tidak hanya bergantung pada penyelesaian mediator parlemen saja akan tetapi dimungkinkan juga bersamaan dengan penyelesaian di pengadilan.

#### c. Penyelesaian sengketa dengan cara negosiasi

Cara lain yang dilakukan oleh pihak yang bersengketa adalah dengan cara melakukan pendudukan wilayah perkebunan dengan cara menggarap tanah perkebunan terlebih dahulu dilakukan oleh pihak petani. *Reclaiming* atau *accupasi* dilakukan sebagai upaya untuk memperkuat daya tawar dengan pihak yang lain yakni pemerintah dan pihak perkebunan.

Dengan melakukan pendudukan tersebut *posisi tawar* para petani menjadi lebih tinggi dan dihargai, karena selama ini para petani dianggap tidak punya dasar yang kuat dalam menuntut hak garapan mereka, sehingga ketika melakukan tawar menawar terhadap tanah perkebunan yang disengketakan, petani tidak punya cukup kekuatan dalam usaha untuk mengambil hak mereka yang telah dirampas.

Dalam perjalanannya menuntut kembalinya hak garapan, para petani melakukan berbagai upaya terhadap tanah yang telah diduduki, misalnya dengan cara menggarap lahan pertanian tersebut dengan tertib, sehingga tanah menjadi tidak terlantar, sehingga pemerintah diharapkan bisa mengabulkan permohonan atas hak garapan mereka.

Upaya lain yang dilakukan terhadap tanah yang sudah diduduki yaitu dengan cara mengajukan sertifikat dan sekaligus membentuk panitia pembagian tanah bekas perkebunan. Hal ini dilakukan agar punya kekuatan daya tawar dengan pihak perkebunan dan pemerintah, karena tanah sudah dikerjakan dan tinggal menunggu keluarnya hak kepemilikan atas tanah.

Disamping *accupasi*, juga dilakukan pendudukan dengan cara kekerasan, hal ini dilakukan manakala pihak perkebunan mempertahankan kepemilikan perkebunan dengan cara menggunakan aparat keamanan untuk menjaga kebun, sehingga masyarakat tidak punya celah untuk menduduki kebun tersebut sementara kebun di kelola dengan baik oleh pihak perkebunan. Dengan demikian pendudukan dengan cara kekerasan merupakan pilihan yang dilakukan oleh para petani (masyarakat) dalam rangka menginginkan kembali hak garapan mereka.

Pendudukan dilakukan kemudian setelah terlebih dahulu melakukan pengrusakan tanaman dengan maksud agar pihak perkebunan tidak mampu lagi mengelola tanah perkebunan tersebut, sehingga tanah menjadi terlantar dan perkebunan diajukan sebagai hak milik oleh masyarakat (petani). Tujuan dilakukan pendudukan adalah menjalankan sebuah proses untuk mendapatkan pengakuan tentang kepemilikan secara sah oleh pemerintah, sehingga awalnya pendudukan tersebut bersifat *illegal* yang lama kelamaan karena semakin kuat maka akan berubah menjadi *quasi legal* dan kemudian mendapatkan pengakuan dari pemerintah sehingga menjadi *legal*

Dari hasil penelitian terungkap sebanyak enam perkebunan menggunakan cara *negosiasi* diantaranya adalah:<sup>372</sup>

1. Perkebunan Gambar (Perkebunan Gambar terletak di Desa Sumberasri Kecamatan Nglepok)
2. Perkebunan Penataran (Perkebunan Penataran terletak di Desa Penataran Kecamatan Nglepok)
3. Perkebunan Nyunyur (Perkebunan Nyunyur terletak di Desa Soso Kecamatan Gandusari)
4. Perkebunan Petungombo (Perkebunan Petungombo terletak di Desa Karangrejo, Kecamatan Garum)
5. Perkebunan Ngusri (Perkebunan Ngusri terletak di Di desa Gadungan, Kecamatan Gandusari)
6. Perkebunan Gunung Nyamil (Perkebunan Gunung Nyamil terletak di Desa Ngeni Kecamatan Wonotirto)

Pemicu aksi-aksi yang dilakukan petani sejak generasi Kedung Ombo dan Badega --- keduanya berlangsung sepanjang pertengahan 1980-an --- hingga pasca pemerintahan Orde Baru yang kemudian juga dilakukan di Branggah Banaran kab. Blitar tahun 1999 yang memakan korban meninggal sebanyak 2 orang dan terakhir terjadi di desa Alastlogo Kab. Pasuruhan Jawa Timur yang memakan korban 4 orang meninggal dari warga masyarakat bentrok dengan pasukan mariner yang bersumber dan berkaitan erat dengan masalah

---

<sup>372</sup> Hasil penelitian dalam enam kelompok perkebunan yang sudah ada kesepakatan adalah bentuk penyelesaian dengan cara konsiliasi antara mereka dalam penyelesaian kasus sengketa perkebunan.

penguasaan tanah beserta sumber daya alam yang ada di dalamnya. Masalah ini merupakan warisan struktur agraria sejak masa kolonial yang tetap dipertahankan menjadi alas bangunan struktur agraria di tingkat nasional pasca kemerdekaan. Pembangunan ekonomi pada periode tersebut menempatkan sektor agraria sebagai komoditas. Hal ini tercermin dalam struktur agraria yang masih didominasi oleh sistem perkebunan basar dan industri kehutanan.

d. Penyelesaian sengketa dengan konsiliasi yang diawali dengan  
negosiasi (konsiliasi)

Penyelesaian sengketa dengan negosiasi dan sekaligus melakukan pendudukan dengan cara kekerasan merupakan metode yang paling efektif yang dilakukan oleh para petani (masyarakat). Penyelesaian ini di tempuh karena masyarakat merasa tidak punya bukti yang cukup kuat untuk menempuh jalur litigasi, karena jalur litigasi ditempuh melalui prosedur pembuktian yang sangat akurat, sementara masyarakat tidak punya cukup bukti atas kepemilikan tanah perkebunan tersebut, sehingga jalur ini di tempuh sebagai upaya penguatan bargaining dengan pihak perkebunan dan pemerintah dalam rangka negosiasi menuju konsiliasi.

*Modus operandi* dari penyelesaian dengan model dua jalur sekaligus adalah berawal dari keresahan masyarakat atas kepemilikan perkebunan oleh sebuah PT/CV yang telah memegang Hak Guna Usaha dan dilindungi oleh undang-undang, sementara masyarakat merasa pernah memiliki perkebunan tersebut di masa “nenek moyang” mereka. Untuk meminta kembali hak garapan mereka tidak memungkinkan, sementara melalui jalur hukum jelas mengalami kekalahan dan memerlukan biaya yang banyak serta memakan waktu yang lama.

Langkah pertama yang dilakukan oleh pihak petani (masyarakat) biasanya dengan cara meminta hak garap tanaman tumpang sari, akan tetapi hal tersebut oleh pihak perkebunan tidak disetujui karena dikhawatirkan akan merusak tanaman perkebunan. Dengan penolakan tersebut kemudian petani (masyarakat) melakukan gerakan penguasaan tanah dengan cara pengrusakan terhadap tanaman yang ada di perkebunan. Dengan demikian kebun menjadi terbengkalai, rusak dan masyarakat mulai melakukan penanaman tumpang sari.

Besamaan dengan kondisi kebun yang demikian itu masyarakat kemudian membentuk panitia kecil yang berkaitan dengan meminta kembali hak garapan mereka dengan dasar *tanah tersebut adalah bekas milik nenek moyang mereka yang dirampas pihak pemerintah dan di berikan kepada pihak perkebunan.*

Panitia kecil yang dibentuk tersebut kemudian mengajukan kepada pemerintah bersamaan dengan melakukan gerakan ke

DPR/DPRD untuk meminta penyelesaian secepatnya atas tanah perkebunan yang sedang sengketa. Dengan dasar permasalahan tersebut maka pihak parlemen memanggil pihak-pihak yang bersengketa untuk melakukan negosiasi.

Hal ini yang membuat peran parlemen menjadi menonjol untuk penyelesaian sengketa tanah perkebunan, sehingga apabila terjadi kesepakatan antara pihak yang bersengketa maka tanah bisa diajukan ke pemerintah untuk didistribusikan kepada masyarakat, tapi apabila tidak terjadi kesepakatan maka jalur *litigasi* akan di tempuh untuk penyelesaian masalah tersebut. Sementara dalam proses yang masih berjalan dan belum ada penyelesaian, masyarakat sudah melakukan penguasaan terhadap tanah perkebunan sehingga tanaman yang ada dalam kebun akhirnya tidak sesuai dengan peruntukan tanamannya, karena sudah banyak dikuasai oleh masyarakat. Sementara itu pihak perkebunan tetap mempertahankan tanah perkebunan karena merasa memegang sertifikat HGU dan masih belum berakhir berdasarkan ketentuan HGU yang dimiliki tersebut.

Metode menuju konsiliasi ini ditempuh nampak pada hasil penelitian tiga perkebunan yang diupayakan melalui pendekatan tersebut diantaranya adalah:<sup>373</sup>

1. Perkebunan Gondang Tapen (Perkebunan Gondang Tapen terletak di Desa Ringinrejo, Kecamatan Wates).
2. Perkebunan Swarubuluroto (Perkebunan Swarubuluroto terletak di Desa Karangrejo Kecamatan Garum).
3. Perkebunan Kruwuk-Rotorejo (Perkebunan Kruwuk Rotorejo terletak di Desa Gadungan dan di Desa Sumberagung Kecamatan Gandusari).

#### 4.8 Kesimpulan

Dari hasil penelitian sejumlah 16 wilayah perkebunan di Kab. Blitar yang bermasalah, bisa ditarik kesimpulan sengketa perkebunan adalah sengketa yang melibatkan 2 kelompok yang memperebutkan lahan tanah perkebunan. Dua kelompok tersebut bisa masyarakat dengan pemerintah, bisa masyarakat dengan pihak perkebunan (baik negeri maupun swasta), masyarakat dengan pihak tentara atau TNI (dalam hal ini PANGDAM V Brawijaya).

---

<sup>373</sup> Hasil penelitian ketiga kelompok perkebunan yang masih dalam proses menuju kesepakatan adalah bagian dari bentuk penyelesaian dengan cara negosiasi antara mereka yang tidak melibatkan pihak ketiga (cara negosiasi).



Sengketa tanah perkebunan tersebut berawal dari adanya ketidak jelasan status hak dari mulai zaman Belanda hingga masa reformasi bergulir. Dari karakteristik sengketa ditemukan 10 karakter yakni;

1. Pertama adalah adanya kondisi perkebunan sangat baik dan cara perolehan tidak mengindikasikan penyimpangan dalam memperoleh HGU nya dari zaman Hindia Belanda hingga zaman reformasi. Disamping itu pemegang HGU telah melaksanakan ketentuan HGU. Namun demikian masyarakat menganggap bahwa perkebunan tersebut adalah milik nenek moyangnya, sehingga masyarakat menuntut atas kembalinya hak garapan mereka
2. kedua adalah HGU nya masih berlaku akan tetapi peruntukan kebun tersebut tidak sesuai dengan isi HGU yakni tanaman yang harus di tanam dalam kebun tidak sebagaimana yang diharuskan. Disamping itu kebun dalam keadaan terlantar, sehingga masyarakat menganggap kebun perlu didistribusikan.
3. ketiga, keadaan kebun relatif terlantar, sehingga rakyat dan buruh perkebunan berhasrat untuk memintanya, akan tetapi pihak perkebunan keberatan karena HGU nya masih berlaku lama, sehingga terjadi sengketa antara pihak perkebunan dengan rakyat sekitarnya,
4. keempat, perkebunan yang masa berlakunya HGU telah habis dan pemiliknya telah dinyatakan bangkrut (pailit) karena mempunyai hutang di bank yang tidak bisa dilunasi, akibatnya kebun terlantar dan tidak terurus. Masyarakat mendesak untuk segera dilakukan redistribusi tanah yang terlantar tersebut.
5. Kelima adalah tuntutan warga masyarakat untuk meredistribusikan tanah dengan dasar Surat Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26 Mei tahun 1964. SK 49/Ka./64 . SK tersebut menunjuk luas perkebunan yang harus didistribusi untuk kepentingan

perkampungan dan pertanian bagi masyarakat. Sehingga tuntutan masyarakat yang tidak berhasil tersebut memicu sengketa.

6. Keenam adalah tanah perkebunan yang HGU nya masih berlaku tetapi hanya sebagian yang diurus oleh perkebunan. Masyarakat menanami tanah perkebunan tersebut dalam waktu yang cukup lama. Masyarakat kemudian menuntut kejelasan atas hak garap mereka dan meminta tanah yang digarap itu untuk didistribusi menjadi hak milik.
7. Ketujuh, adalah tanah perkebunan yang HGU nya masih berlaku hingga tahun 2001 tetapi dilerantarkan oleh pemiliknya, sehingga masyarakat petani sekitar perkebunan menggarap tanah tersebut. Kemudian penggarap menuntut kejelasan hak atas tanah perkebunan tersebut untuk menjadi hak milik mereka.
8. Kedelapan adalah rakyat telah mendapatkan tanah melalui redistribusi akan tetapi tanah tersebut tidak dapat ditanami karena kemiringan tanah yang terjal, sehingga rakyat meminta ganti tanah tersebut kepada pihak perkebunan melalui DPRD dan Pemerintah agar tanah yang lain di wilayah perkebunan tersebut diberikan kepada penggarap dengan luas yang sama sebagaimana tanah yang telah didistribusikan sebelumnya.
9. Sembilan adalah, tanah perkebunan yang HGU nya masih berlaku tapi dilerantarkan oleh pemilik HGU. Kemudian pemilik menyerahkan kepada orang lain untuk mengelola, akan tetapi dilerantarkan juga. Sehingga tanah HGU tersebut diambil alih oleh pemerintah daerah.

Dari kondisi yang demikian rakyat menuntut untuk didistribusikan keseluruhan kepada masyarakat sekitar perkebunan, namun pemerintah daerah belum menyetujui luas tanah yang akan didistribusikan.

10. Kesepuluh adalah HGU sudah berakhir dan kondisi kebun terlantar, sehingga masyarakat sekitar perkebunan berkelompok untuk menggarap tanah tersebut dan kemudian meminta didistribusi menjadi hak milik kepada penggarap dan bekas karyawan perkebunan. Akan tetapi belum mendapatkan persetujuan dari pemerintah daerah.

Dari gambaran karakter sengketa tersebut di atas, ditemukan dasar dari berbagai tuntutan yakni;

1. Tuntutan redistribusi tanah oleh warga masyarakat dengan dasar yang jelas yakni Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria 26 Mei 1964 no. 49/Ka./'64 untuk wilayah perkebunan di Jawa Timur dengan luas yang sudah ditentukan dalam surat keputusan tersebut akan tetapi belum ada penyelesaian dari pihak pemerintah dan perkebunan.
2. Tuntutan redistribusi tanah oleh warga masyarakat dengan dasar Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria 26 Mei 1964 no. 49/Ka./'64 untuk daerah Jawa Timur, akan tetapi dengan luas yang berbeda dari surat keputusan tersebut, sehingga penyelesaian menjadi tidak tuntas dan menimbulkan sengketa.

3. Tuntutan redistribusi tanah oleh warga masyarakat dengan dalih tanah tersebut sudah digarap oleh warga masyarakat dalam kurun waktu tertentu, karena diterlantarkan oleh pihak perkebunan. Akan tetapi HGU masih berlaku, sehingga belum mendapatkan persetujuan dari pemerintah dan belum dilepaskan oleh pihak perkebunan.
4. Tuntutan redistribusi tanah oleh warga masyarakat dengan dasar HGU sudah berakhir sementara rakyat menganggap bahwa tanah tersebut dulunya adalah milik nenek moyang mereka, sehingga menuntut untuk kembalinya hak garapan mereka bersamaan dengan berakhirnya HGU.
5. Tuntutan redistribusi tanah oleh warga masyarakat dengan dasar HGU pihak perkebunan telah berakhir sementara pengajuan HGU baru belum mendapatkan persetujuan dari pihak pemerintah, sehingga rakyat mengajukan hal yang sama untuk meminta hak garapan. Dalam hal ini ada warga masyarakat menuntut sebagian dan ada yang menuntut seluruhnya dari luas perkebunan tersebut menjadi hak milik.
6. Tuntutan redistribusi tanah oleh warga masyarakat dengan dasar yang kurang jelas yakni hanya berpedoman bahwa tanah tersebut dulunya adalah milik nenek moyang mereka.

Sedangkan dari dasar tuntutan sengketa dapat dilihat dalam konsep-konsep pendekatan yang dilakukan oleh pihak perkebunan, sehingga memunculkan beberapa faktor dominan yang terjadi di Kabupaten Blitar, sehingga dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Adanya kesenjangan sosial antara masyarakat sekeliling dengan pihak perkebunan. Masyarakat sekitar perkebunan merasa tidak memiliki tanah yang bisa digarap untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga, sehingga masyarakat memberanikan diri menduduki/menggarap tanah-tanah perkebunan.
2. Adanya sengketa hak yang sudah lama tak terselesaikan (akut). Masyarakat merasa sebelumnya telah memiliki tanah yang diambil secara paksa oleh pihak perkebunan sehingga masyarakat menuntut agar tanahnya dikembalikan, yakni pemahaman tentang kepemilikan tanah secara faktual dan yuridis atau sering disebut sebagai kepemilikan (*factual*) *ipso facto* dan (*yuridis*) *ipso jure*.
3. Adanya sikap-sikap perkebunan yang kurang melaksanakan bina lingkungan di sekitar perkebunan. Masyarakat menduduki/ menggarap tanah-tanah perkebunan yang dilerantarkan oleh pemegang hak atas tanah perkebunan.
4. Adanya faktor eksternal yang mendorong masyarakat memberanikan diri meminta, menduduki, menggarap tanah-tanah perkebunan. Faktor ini banyak dipicu oleh kondisi sosial politik dan ekonomi serta perubahan rejim yang sangat mendasar dari sentralistik yang otoriter menjadi desentralistik yang lebih demokratis.

Berkaitan dengan munculnya sengketa sumber daya agraria khususnya masalah perkebunan, dalam penelitian ini dapat ditemukan beberapa cara penyelesaian yang bervariasi diantaranya adalah:

- a. Cara penyelesaian sengketa dengan cara litigasi (jalur peradilan)**
- b. Cara penyelesaian sengketa dengan mediator parlemen (mediasi)**
- c. Cara penyelesaian sengketa dengan negosiasi.**
- d. Penyelesaian sengketa dengan konsiliasi yang diawali dengan negosiasi (konsiliasi)**

BAB V  
PENUTUP  
Simpulan, Implikasi dan Rekomendasi

5.1 Simpulan

Sebagian besar sengketa pertanahan termasuk perkebunan muncul sebagai akibat dari persoalan yang tidak pernah tuntas dalam penyelesaiannya, karena masa-masa transisi sebuah pemerintahan yang tidak pernah terselesaikan, sehingga masalah politik berimbas pada ketidak pastian hukum, khususnya tentang sengketa tanah perkebunan.

Studi yang dikaji dalam disertasi ini telah mengungkapkan bahwa hukum, baik itu dalam bentuk undang-undang atau lainnya, tidaklah bebas dari nilai atau netral keberadaannya, apa lagi hukum nasional, merepresentasikan tarik menarik berbagai kepentingan politik yang mengitarinya.

Masa transisi yang berkepanjangan terjadi secara terus menerus di Indonesia dari mulai penjajahan Inggris, Belanda sampai masuk kemerdekaan, terakhir muncul pemerintahan reformasi adalah bentuk dari transisi pemerintahan dan kebijakan yang berubah-ubah, sehingga tatanan hukum khususnya hukum pertanahan yang berkaitan dengan penyelesaian tanah perkebunan mengalami masa-masa guncangan politik. Studi tentang penyelesaian hak atas tanah perkebunan dengan cara non litigasi ini dapat disimpulkan sebagaimana di bawah ini:

1. Adanya transisi yang terus menerus berakibat pada politik agraria yang berubah-ubah, dan berdampak pada munculnya ketidakpastian hukum. Terjadi periodisasi awal yakni ketika penjajahan Belanda diawali dengan membuka lahan perkebunan hingga pemerintahan Orde Lama muncul sebagai awal kemerdekaan Republik Indonesia. Periode ini menjawab dan menjelaskan tentang adanya transisi politik yang berimbas pada persoalan ketidakpastian hukum pertanahan khususnya tanah perkebunan.
2. Transisi kedua berada pada masa pemerintahan Orde Baru yang mengalami perubahan dalam kebijakan pertanahan termasuk di dalamnya adalah masalah perkebunan. Persoalan perkebunan di selesaikan dengan cara represif dan pendekatan keamanan, sehingga masyarakat sekitar perkebunan mengalami tekanan yang terus-menerus dan organisasi yang menyangkut masalah pertanian dan perkebunan dikendalikan oleh pemerintah, puncaknya adalah munculnya transisi dalam pemerintahan reformasi tahun 1998 dalam masa transisi ini terjadi gejolak dan sengketa masyarakat dengan pihak perkebunan dengan dalih menuntut hak yang telah hilang atau dirampas oleh perusahaan perkebunan, ini terjadi secara sporadis di berbagai wilayah hampir diseluruh Indonesia.
3. Pada pasca bergulirnya reformasi masa transisi belum berakhir, sehingga di daerah penelitian banyak ditemukan adanya perbedaan persepsi mengenai hak kepemilikan atas tanah perkebunan yang

kemudian mengakibatkan sengketa. Pemahaman masyarakat akan kepemilikan hak atas tanah didasarkan pada sejarah munculnya tanah perkebunan yang sebelumnya pernah dikerjakan oleh “nenek moyang” mereka yang mendasarkan pada kepemilikan substansial berdasarkan hukum adat, hal tersebut dianggap sebagai kepemilikan secara turun temurun dan sah menurut hukum. Sementara kepemilikan oleh pihak perkebunan dengan dasar kepemilikan formal (hukum perdata Barat/civil law ) dengan mengacu pada sertifikat Hak Guna Usaha yang diperoleh secara sah berdasarkan hukum formal yang berlaku.

Dari kondisi transisional tersebut penyelesaian dengan cara litigasi menjadi tidak efektif, karena beberapa faktor yang melatarbelakangi sengketa tanah perkebunan tersebut:

Faktor **Internal** yakni: **Pertama**, adanya kesenjangan sosial antara masyarakat sekeliling dengan pihak perkebunan. Masyarakat sekitar perkebunan merasa tidak memiliki tanah yang bisa digarap untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga, sehingga masyarakat memberanikan diri menduduki / menggarap tanah-tanah perkebunan.

**Kedua**, tuntutan penataan kepemilikan Hak Atas Tanah oleh petani yang sempit lahan (*land reform*). Buruh perkebunan merupakan pelaku utama dalam rangka pengelolaan tanah perkebunan selama ini, biasanya buruh perkebunan diambilkan dari orang yang berada di sekitar perkebunan. Melihat kesenjangan sosial yang muncul di wilayah perkebunan masyarakat sekitar merasa tidak menikmati hasil secara



maksimal wilayah perkebunan tersebut, sehingga ada kecemburuan yang muncul terhadap buruh dan majikan di wilayah perkebunan. Dari gambaran tersebut masyarakat sekitar yang sempit lahan merasa perlu juga ikut menikmati hasil perkebunan dengan cara reclaiming tanah dengan dasar dimasa yang lalu tanah tersebut adalah garapan leluhurnya.

**Ketiga**, adanya sengketa hak yang sudah lama tak terselesaikan (akut). Masyarakat merasa sebelumnya telah memiliki tanah yang diambil secara paksa oleh pihak perkebunan sehingga masyarakat menuntut agar tanahnya dikembalikan.

**Keempat**, lemahnya penegakan hukum sebagai pemicu sengketa; Isue tentang pelanggaran HAM oleh aparat berdampak pada tindakan keragu-raguan dalam rangka penegakan hukum manakala terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh massa, khususnya terjadinya penjarahan di berbagai tempat di wilayah perkebunan, sehingga memicu munculnya sengketa di wilayah tersebut baik oleh perkebunan dengan penjarah (massa) maupun antara aparat dengan massa dan juga antara masyarakat itu sendiri.

**Kelima**, adanya sikap-sikap perkebunan yang kurang melaksanakan bina lingkungan di sekitar perkebunan. Masyarakat menduduki/ menggarap tanah-tanah perkebunan yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah perkebunan.

**Keenam**, Lambannya perusahaan perkebunan merespon tuntutan baru; kesenjangan sosial yang muncul antara pemilik HGU perkebunan

dengan masyarakat sekitar menjadikan keberanian masyarakat sekitar wilayah perkebunan menuntut hak garapan, hal ini dipicu oleh lambannya pihak perkebunan membagikan kesejahteraan berupa pembinaan lingkungan agar masyarakat sekitar perkebunan bisa merasa memiliki dengan keberadaan perkebunan tersebut.

Faktor **eksternal** yang mendorong masyarakat memberanikan diri meminta/menduduki / menggarap tanah-tanah perkebunan diantaranya adalah: **Pertama**, isue Kampanye Partai Politik Sebagai Dampak Tuntutan Massa pada Lembaga Perwakilan. Isue kampanye lima besar partai politik pemenang pemilu tahun 1999 menunjukkan bahwa hak pembangkangan damai oleh rakyat merupakan tema yang diusung dalam setiap kampanye partai politik terdapat hubungan yang signifikan antara keberanian rakyat menuntut hak garapan ke DPR/DPRD dengan isue yang diusung oleh partai politik ketika kampanye untuk memenangkan pemilu tahun 1998. Sehingga miniatur dari kemenangan sebuah partai politik diwujudkan dalam keterwakilan di DPR/DPRD sehingga rakyat menagih janji melalui lembaga perwakilan tersebut.

**Kedua**, proses desentralisasi sebagai sebab munculnya sengketa di daerah. Dengan adanya otonomi daerah problem-problem pusat banyak direduksi untuk diselesaikan di daerah, tidak terkecuali problem pertanahan. Dalam sengketa perkebunan ada anggapan dari masyarakat bahwa dengan otonomi daerah tuntutan hak garapan mereka yang telah lama dianggap hilang (dirampas) akan bisa diselesaikan di daerah, oleh karenanya rakyat berbondong-pondong ke pemerintah daerah untuk segera menyelesaikan persolan tersebut dengan cara menuntut hak garapan mereka kembali.

Bergulirnya reformasi pada tahun 1998 memunculkan babak baru sistem pemerintahan di Indonesia dari otoriter yang represif menjadi demokrasi partisipatif, sehingga rakyat merasa punya keberanian untuk menyuarakan aspirasi yang selama pemerintahan sebelumnya

mendapatkan tekanan. Bersamaan dengan itu masyarakat di tingkat “basis” termasuk petani mulai berani menyuarakan aspirasi dengan cara pendampingan oleh mahasiswa serta pembentukan lembaga swadaya masyarakat. Kelompok-kelompok bentukan pemerintahan di masa orde baru sudah tidak digunakan lagi misal : kelompok tani, HKTI yang selama pemerintahan orde baru dipergunakan alat legitimasi, sementara itu bentukan kelompok LSM baru oleh petani di berbagai daerah dengan didampingi mahasiswa di arahkan untuk melakukan penguatan kelompok “basis” dan keberanian menuntut hak yang sebelumnya dianggap di rampas oleh pihak penguasa. Hal itu memicu munculnya sengketa di berbagai daerah dengan modus dan cara yang hampir sama.

Disamping faktor eksternal tersebut diatas juga ditemukan subyek yang berada pada putaran munculnya sengketa wilayah perkebunan antara lain adalah:

- a. Organisasi Non Pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat.
- b. Mahasiswa sebagai motor penggerak reformasi: mahasiswa yang sering turun ke masyarakat secara leluasa tanpa ada tekanan dari rejim yang sebelumnya represif.
- c. Pendampingan parpol-parpol untuk kepentingan politik dalam pemenangan pemilu memunculkan keberanian masyarakat untuk menuntut hak-haknya.
- d. Institusi DPR /DPRD yang lemah kemampuan dalam bidang penyelesaian sengketa dan perundang-undangan sehingga menjadi sasaran gerakan dalam proses menuntut kembalinya hak garapan serta janji-janji kampanye yang memberikan kelonggaran pada masyarakat untuk melakukan gerakan menuntut kembalinya hak atas tanah mereka yang pernah dirampas.

- e. Pemerintahan sipil yang lebih longgar (berasal dari putra daerah) memicu gejala tuntutan akan hak-hak masyarakat setempat yang dikuasai orang diluar daerah yang memiliki hak atas tanah perkebunan.
- f. Lemahnya aparat penegak hukum / keraguan dalam bertindak karena isu HAM yang di hembuskan oleh dunia internasional terhadap negara yang sedang membangun demokrasi seperti Indonesia.

Karena adanya beberapa faktor baik internal maupun eksternal tersebut ditambah dengan subyek yang berada pada putaran sengketa tanah perkebunan maka pada obyek penelitian di Kabupaten Blitar ditemukan penyelesaian dengan cara **non litigasi** yaitu adanya pemahaman baru yang menjadi sasaran dalam menuntut hak yang dilakukan oleh masyarakat di wilayah perkebunan dalam menyelesaikan sengketa tersebut:

- a. Sengketa yang terjadi di perkebunan memunculkan sasaran obyek tuntutan ke DPR/DPRD yang dianggap sebagai perwakilan masyarakat dalam menyelesaikan masalah. Lembaga legislatif yang sekaligus dianggap lembaga yang secara praktis secepatnya bisa menyelesaikan masalah sengketa melalui cara *mediasi*)

Masyarakat enggan menyelesaikan persoalan ke pengadilan karena:

1. Kurang cukup punya bukti yang kuat secara formal terhadap tuntutan yang diinginkan, karena bukti hukum selalu didasarkan pada bukti yang formal.
2. Biaya yang mahal untuk membayar penasihat hukum bila sampai masuk ke pengadilan.
3. Waktu yang panjang dalam proses penyelesaian dari Tingkat PN sampai kasasi dan kemungkinan PK.

4. Penyelesaian sengketa hak atas tanah lebih cenderung diselesaikan dengan cara non litigasi melalui lembaga politik di DPRD daripada harus ke pengadilan, karena memudarnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan.

**b. Penyelesaian sengketa dengan cara negosiasi**

**c. Penyelesaian sengketa dengan konsiliasi yang diawali dengan negosiasi terlebih dahulu (konsiliasi)**

**d. Cara penyelesaian sengketa dengan cara litigasi (jalur peradilan)**

## **5.2 Implikasi**

### 5.2.1 Implikasi teoritik/akademik

**Pertama**, studi ini bermuara pada pemahaman adanya hubungan yang tidak terpisahkan antara persoalan politik dengan persoalan hukum. Negara dalam keadaan transisional seperti di Indonesia, kondisi di bidang politik berdampak pada ketidakpastian hukum. Hukum tidak steril dari pengaruh unsur-unsur non hukum. Disertasi ini membuktikan bahwa penyelesaian non litigasi diperlukan dalam sengketa yang berkaitan dengan perebutan hak atas tanah perkebunan.

**Kedua**, secara teoritis dapat pula diketengahkan bahwa hukum yang berdasarkan pada ketentuan adat lebih menitikberatkan pada kepemilikan secara substansial, yakni kepemilikan diartikan sebagai penguasaan yang turun temurun, sementara kepemilikan yang mendasarkan pada hukum perdata Barat (civil law) lebih menitik beratkan pada kepemilikan formal yang diberikan oleh negara melalui sertifikat kepemilikan tanah. Pada hakekatnya keduanya mengalami perbedaan yang mendasar, sehingga muncul sengketa apa bila diterapkan oleh masing masing pihak dengan cara yang berbeda dalam penyelesaiannya.

**Ketiga**, temuan dalam studi ini secara tidak langsung telah *menegasikan*, bahwa penyelesaian sengketa yang secara teoritik banyak dilakukan dengan cara litigasi akan menjamin kepastian hukum justru tidak banyak dijalankan, sehingga penyelesaian non litigasi menjadi bagian penting dalam penyelesaian sengketa hak atas tanah perkebunan.

**Keempat**, temuan studi ini juga telah mendekonstruksi pemikiran pada tataran metodologis, bahwa penyelesaian litigasi bukan satu-satunya penyelesaian sengketa, akan tetapi penyelesaian bisa dilakukan dengan cara non litigasi.

#### 5.2.2 Implikasi praktis

Implikasi praktis yang ingin diwujudkan dalam penyelesaian sengketa hak atas tanah perkebunan adalah temuan penyelesaian yang diharapkan bisa memberikan implikasi terhadap politik agraria nasional secara menyeluruh dalam kaitanya dengan penyelesaian sengketa. Beberapa implikasi praktis dalam studi ini antara lain:

1. Kepada penegak hukum diharapkan mampu menguasai model-model penyelesaian melalui cara mediasi, konsiliasi dan negosiasi.
2. Bagi legislator, juga harus menguasai pendekatan-pendekatan penyelesaian sengketa secara non litigasi.
3. Bagi dunia akademisi, diharapkan melakukan kajian dan pengembangan cara-cara penyelesaian non litigasi dalam penyelesaian sengketa hak atas tanah.

#### 5.4 Rekomendasi

1. Terdapatnya berbagai temuan karakteristik permasalahan, karena dalam sengketa tanah perkebunan ditemukan berbagai karakteristik permasalahan tanah perkebunan yang berbeda-beda satu dengan yang lain. Demi menghindari suasana yang semakin kacau (*keos*), maka pemerintah dan DPR perlu segera merevisi peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penyelesaian kasus pertanahan. agar memberikann rasa keadilan dalam masyarakat.
2. Segera dibentuknya komisi penyelesaian kasus pertanahan yang keanggotaannya terdiri dari berbagai *stake holder*, diantaranya adalah:
  - a. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang menangi persoalan pertanahan.
  - b. Kaum akademisi yang menekuni di bidang pertanahan baik dosen maupun peneliti bidang pertanahan.
  - c. Kalangan pemerintah yakni lembaga BPN dan Bappenas.
  - d. Kalangan DPR yang selama ini terlibat dalam penyelesaian kasus tanah di berbagai daerah, khususnya tanah perkebunan yang bermasalah.

- e. Pihak kepolisian yang merupakan bagian penting dalam proses penanganan keamanan, sehingga sering terlibat menangani masalah keamanan berkaitan dengan sengketa perkebunan.
3. Supaya segera dibentuk dan dundangkan undang-undang tentang hak milik atas tanah. Undang-undang ini memberi perlindungan baik yang bersifat *preventif* (pencegahan) maupun *represif* bagi setiap orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah.
  4. Perlu juga diberikan pemahaman kepada masyarakat agar memahami ketentuan hukum dan perundang-undangan khususnya tanah perkebunan, sehingga masyarakat paham akan tanah yang boleh didistribusikan dan tanah yang tidak boleh didistribusikan.
  5. Bagi pemegang HGU, hendaknya melakukan bina lingkungan di sekitar perkebunan agar dapat mengurangi timbulnya sengketa.
  6. Agar kebijakkan pendistribusian tanah bekas perkebunan kepada masyarakat, ditentukan dengan syarat-syarat yang ketat serta menjamin rasa keadilan dan kesejahteraan masyarakat.
  7. Penyelesaian sengketa tanah perkebunan hendaknya tetap mengacu pada pemilik tanah bekas perkebunan maupun pemegang HGU yang sah.



## Daftar Pustaka.

### A. Buku / Makalah / Artikel dalam Jurnal

Abcarian, Gilbert dan George S. Massanaut, **Contemporary Political Science**, Berkeley, Calif.: University of California Press, 1967.

Abdullah, Taufik, ed., **Agama dan Perubahan Sosial**. Jakarta: CV. Rajawali, 1983.

Abdurrahman, "**Masalah Pencabutan Hak atas Tanah untuk Kepentingan umum**", dalam majalah HUKUM, No. 4/1976.

Abdurrasyid, **Pola Pemilikan Tanah, Struktur Sosial Masyarakat Petani di Pedesaan (Studi Kasus Desa Lalombi)**, Laporan Penelitian, 1991.

Abubakar, Haji, **Sejarah Hidup K.H.A. Wahid Hasyim dan Karya Tersiar**. Jakarta: Kementerian Agama RI, 1957.

Partadireja, Ace, dkk, **Pengaruh Hak Adat Tanah Atas Pertanian, Peternakan dan Kehutanan di Nusa Tenggara Timur**, 1978.

Ahzin, Benjamin., "**Legislation: The Nature and Function**" dalam D.L. Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences*. vol. 9.. N.Y.: Macmillan Company and The Free Press, 1968.

Al Araf dan Awan Puryadi, **Perebutan Tanah**, Loppera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2002

Alfian, "**Corak-Corak Elit di Indonesia**", dalam *Masyarakat Indonesia*, jilid V, No. 1, Juni 1978.

Alfian, **Pemikiran dan Perubahan Politik di Indonesia**. Jakarta: Gramedia, 1978.

Alfian, **Political Science in Indonesia**. Yogyakarta: Gadjahmada University Press, 1979

Ali, Fachri, "**Pancasila Dan Perubahan Tradisi**" dalam *Kompas*, 17 Januari 1984.

Almond, G.A ,dan Powell, **Comparative Politics: A Developmental Approach**. N.Y.: Little, Brown and Company, 1966.

Almond, G.A. dan J.S. Coleman, eds., **The Politics of the Developing Areas**. Princeton, N.Y.: Princeton University Press, 1960.

Alvin Tofler, (1980) **The New Wave**, New York,: Morrow.

Anderson, Bennedict., "**The Javanese Idea of Power**" dalam Cleire Holt, ed., *Culture and Politics in Indonesia*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1972.

Apter, David E.,**Introduction to Political Analysis**. New Delhi: Prentice-Hall of India, 1978.

Apter, David E., "**Introduction.: Ideologi and Discontent**" dalam Apter, ed., *Ideology and Discontent*. N.Y.: The Free Press, 1964.

Arif, Sritua dan Adi Sasono, **Indonesia: Ketergantungan & Keterbelakangan**, Jakarta, LSP, 1981.

Auslan, Patric Mc., **Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata**, PT Gramedia, Jakarta, 1986

B.Delfgaauw, 1992.. **Sejarah Ringkas Filsafat Barat**, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.

Babbie, Earl, **The Practice of social reasearch**, Belmonth, Wadsworth. 1989.

Babcok & Maria, **Indigenous People dan Sistem penguasaan tanah**, Tanpa penerbit, Tanpa tahun.

Bachriadi, Dianto, **Dalam dokumen "Kekerasan Dalam Persoalan Agraria dan Relevansi Tuntutan Dijalankannya pembaharuan Agraria di Indonesia pasca Orde-Baru"**, Naskah Internal Konsersium Pembaruan Agraria, Tanpa Penerbit, Tanpa tahun.

Bachriadi, Dianto, **Pembaruan Agraria (Agrarian Reform): Urgensi dan Hambatannya Dalam Pemerintah Baru di Indonesia Pasca Pemilu 1999**, (makalah disampaikan dalam seminar pembaruan agraria yang diselenggarakan oleh KPA, ELSAM, dan Lab. SAK IPB di Jakarta 22 September 1999).

Bacriadi, Dianto dkk, 1997, **Perubahan Politik, Sengketa dan Agenda pembaruan Agraria di Indonesia**, Reformasi Agraria, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, Jakarta.

- Bahri, Syaiful, **Gerakan dan Keterlibatan Petani Dalam Pengelolaan Sumber Daya Agraria**, Jurnal Analisis Sosial, AKATIGA, Bandung, Juli 2001
- Bappeda, Sulteng: **"Peningkatan Pembangunan Transmigrasi Dalam kerangka pembangunan Sulawesi Tengah**, Makalah, 1995.
- Barkan, Joel D., **"Kenya: Political Linkage in No-Party State"** makalah tidak diterbitkan, 1976.
- Barkan, Joel. D dan John.J. Okunu., **"Political Linkage in Kenya: Citizen Local Elites and Legislators"**, Occasional Paper No. 1 Iowa: Comparative Legislative Research Center, The University of Iowa, 1974.
- Basuki, Z.D., 1989. **"Mazhab Sejarah dan Pengaruhnya terhadap Pernbentukan Hukurn Nasional Indonesia"**, dalam: Lili Rasjidi & B. Arief Sidharta (Eds.). Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya, Bandung: Rernadja Karya. Bertens, K., 1992. Ringkasan Sejarah Filsafat. Yogyakarta: Kanisius.
- Bell, Daniel (1973), **The Coming of Industrial Society**, New York, Basic Books.
- Bendix, Reinhard, Max Weber, 1960, **An Intellectual Portrait**, Garden City. N.Y. Doubleday.
- Bendix, Richard, **"The Age of Ideology: Persistence and Change"** dalam Apter, ed., Ideology and Discontent. N.Y.: The Free Press, 1964.
- Berger, D.H., **Perubahan-perubahan Struktur dalam Masyarakat Jawa**. Jakarta: Bhratara, 1977.
- Birch, A.H., **Representation**. London: The Macmillan Company, 1971.
- Biro Bina lingkungan Hidup Sulteng, **Neraca Kependudukan dan Lingkungan Hidup Daerah**, 1993.
- Biro Pusat Statik, **Statistik Indonesia 1992**, Pusat Sensus Pertanian, 1993.
- Bodley, John H, **Victims of Progress**, Third Edition. Mountain View, California: Mayfield Publishing Company, 1990.

Bodley, John H. (ed.), **Tribal People & Development Issues, A Global Overview**. MountainView, California: Mayfield Publishing Company, 1988.

Bool, **Delandbouwconcessies ini de Residentie Oostkust van Sumatera**, seperti dikutip oleh Praptodihardjo, 1953)

Brewer, Jeffrey D., "**Penggunaan Tanah Tradisional dan Kebijakan Pernerintah: Bima 1925-1975**," dalam Michael R. Dove, (ed.), **Peranan Kebuclayaan Tradisional Indonesia dalam Modernisasi**. Jakarta: Yayasan Obor Inclonesia, 1985.

Budiardjo, Miriam ,**Dasar-Dasar Ilmu Politik**, Jakarta: Gramedia, 1983.

Budiardjo, Miriam, "**The Provisional Parliament in Indonesia**" dalam **'Far Eastern Survey**, No. 25, Februari 1956.

Bulletin "Ikan", "**Udang Di Laut Arafura: Siapa yang Bertanggung Jawab?**", tanpa tahun. Kegiatan Pukat

Bulletin INFANET, "**Trawl Mengancam Kehidupan Masyarakat Nelayan Kampung**", Agustus 1996.

Burke, Edmund., **A Letter To The Shariff Of Bristol**. Cambridge: Cambridge University Press, 1920.

Centre for Village Studies, Gajah Mada University, "**Rural Violence in Klaten and Banyuwangi**", dalam Robert Cribb (Ed.) (1990), **The Indonesian killings of 1965-1966: Studies from Java and Bali**, Monash Papers on Southeast Asia, No. 21. Centre of South east Asian Studies, Monash University, Clayton, Victoria, 1990.

Chambliss, William J dan Robert B. Seidman, 1985, **Law order and Power**, Addison Wesley Publishing Company, reading, Massachusetts.

Christodoulou, **The Unpromised Land. Agrarian Reform and Conflict Worldwide**, London and New Jersey, Zed Books, 1990.

Cohen, S.I., **Agrarian Structures and Agrarian Reform**, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Social Sciences Division 1978.

Conway, Charles, 1971, **Jurisprudence**, Sweet & Maxwell, London.

- Coopman , Is., 1979, **Bescherming Van Het Parlement**, H.J. Paris, Amsterdam.
- Cribb, Robert (ed.), **The Indonesian killings of 1965-1966: Studies from Java and Bali**, Monash Papers on Southeast Asia, No. 21. Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, 1990.
- Cribb, Robert, "**Problems in the Historiography of Killings in Indonesia**" dalam Robert Gin, Cribb, **The Indonesian killings of 1965-1966: Studies from Java and Bali**, Monash Papers on Southeast Asia, No. 21. Centre of Southeast Asian Studies, Monash University, Clayton, Victoria, 1990.
- Cutler, Anthony, "**The Concept of Ground Rent and Capitalism in Agriculture**", dalam Critique of Anthropology, tanpa penerbit, tanpa tahun.
- Cutright, F., "**National Political Development: Measurement and Analysis**" dalam Jean Blondel, ed., **Comparative Government** N.Y.: The Macmillan Company, 1969.
- D.L. Sills, "**Representation Theory**" dalam ed., **International Encyclopedia of the Social Sciences**, vol. 13. N.Y.: Macmillan and The Free Press, 1968.
- de Sousa Santos, Boaventura, 1995, **Toward A New Common Sense : Law Science and Politics In the Paradigmatic Transition**, Routledge, New York
- Dedy Prihambudi, "**Wawancara dengan Aktivist LSM kasus Kalibakar**", Majalah Manifest, Edisi 29, 1999.
- Dekker, Nyoman.. **Pertumbuhan Lembaga Legislatif., Disertasi yang belum diterbitkan**, Universitas Brawidjaja, 1979.
- Departemen Kehutanan, Sulteng, **Rencana Kerja Lima Tahun dan Rencana Kerja Tahunan, 1989-1990**; Laporan Tahunan, 1993-1994.
- Departemen Pertanian, Direktorat Jenderal Perkebunan, Hasil **Pembangunan Perkebunan dan Kebijakan/Strategi REPELITA V**, Dokumen resmi untuk acara "Dengar Pendapat Dirjen Perkebunan dengan Komisi IV DPR RI, 8 Desember 1988.
- Departemen Transmigrasi, "**Pemantapan Program Transmigrasi di Propinsi Sulawesi Tengah**," Makalah, 1994.

Dhakidae, Daniel., **"Generasi, Karakter dan Perubahan"** dalam, Prisma, No. 3, Februari 1980.

Dirman, **Perundang-undangan Agraris di Seluruh Indonesia**, Wolters, 1952.

Djuweng, Stepanus dan Sandra Moniaga, **"Kebudayaan dan Manusia Yang Majemuk: Apakah Masih Punya Tempat di Indonesia ?"**, Kata Pengantar dalam ELSAM dan LBST, Konvensi ILO 169: Mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di negara-negara Merdeka. Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM, Jakarta) dan Lembaga Bela Banua Talino (LBBT, Pontianak), 1994.

Dove, Michael R., (ed), **Peranan Kebudayaan Tradisional Indonesia Dalam Modernisasi**, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1985.

Dove, Michael R., **Pandangan-Pandangan Penduduk Setempat Kalimantan Barat Mengenai Proyek PIR**. Laporan Penelitian untuk Ford Foundation/East-West Center dan Pusat Penelitian dan Studi Lingkungan (PPSQ Universitas Gajah Mada , Yogyakarta: 1984.

Easton, David., **A System Analysis of Political Life**. N.Y.: John Willey and, Sons, Inc., 1965.

Eaton, John, **Political Economy** (New York: International Publisher, 1963, ed. 1970)

Effendi, Saman, Dkk , **Politik Hukurn Pengusahaan Hutan di Indonesia**, Jakarta: Walhi, 1993.

Eisenstadt, S.N., **"Ideology and Social. \*Change"** dalam Talcot Parson, ed., Knowledge and Society. Voice of America Forum Lectures, 1968.

El Ghonemy, M.R, **"The Crisis of Rural Poverty: Can Participation Resolve It?"**, dalam FAO, Studies on Agrarian Reform and Rural Poverty, Rome: FAO, 1984.

ELSAM & LBBT, Korvensi ILO 169: **Mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat d! negara-negara Merdeka**. Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM, Jakarta) dan Lembaga Bela Banua Talindo (LBBT, Pontianak), 1994.

Emerson, Donald., **Indonesia's Elite: Political Culture and Cultural Politics**. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1976.

- Emmerson, Rupert., **Representative Government In Southeast Asia.** Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1955.
- Eulau, Heinz, **Micro-Macro Political Analysis: Accents on Inquiry.** Chicago, Ill :Aldine Publication Company, 1969.
- Faisal, Sanapiah, 1990, **Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasinya,** IKIP Malang.
- FAO, **Piagam Kaum Tani: Deklarasi Mengenai Prinsip-Prinsip dan Program Aksi,** Rome: FAO-WCARRD, 1981.
- FAO, **Review and Analysis of Agrarian Reform and Rural Development in the Developing Countries Since the Mid 1960s,** Rome: FAO, t.th.
- FAO, **Studies on Agrarian Reform and Rural Poverty,** Rome: FAO, 1984.
- Fauzi, Noer & R. Yando . Zakaria, **Mensiasati otonomi Daerah.- Panduan Fasilitasi Pengakuan dan pemulihan Hak-hak Rakyat Yogyakarta:** Konsorsium Pembaruan Agraria bekerjasama dengan INSIST Press, 2000.
- Fauzi, Noer dan Dadang Juliantara, **Menyatakan Keadilan Agraria,** BP-KPA Bandung, 2000
- Fauzi, Noer, **"Politik Agraria Orde Baru: Penindasan dan Perlawanan"**. dalam Demokrasi: Antara Represj dan Resistensi. Catatan Keadaan Hak Asasi Manusia di Indonesia 1993,3akarta: YLSHI, 1994.
- Fauzi, Noer, **Keadilan Agraria Di Masa Transisi, Dalam Prinsip-Prinsip Reforma Agraria Dalam Kehidupan dan Kemakmuran Rakyat,** Lapera Pustaka Utama Yogyakarta 2001
- Feith, Herbert., **The Decline Of Constitutional Democracy in Indonesia.** Ithaca, N.Y: Cornell University Press, 1962.
- Feith, Herbert., **The Indonesia Election Of 1955.** Ithaca, N.Y.: Modern Indonesia Project, 1957.
- FIS. UI., **Laporan Penelitian Sejarah dan Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.** Jakarta: PIS . UI, 1979.

- Falk Moore, Sally, "Law and Social Change : **The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study**", dimuat kembali dalam Sally Folk Moore, *Law as Process: An Anthropological Approach*, London: Routledge & Kegan, 1978
- Friedman, W , 1990. **Teori dan filsafat Hukum**, Hukum dan Masalah-masalah Kontemporer (Susunan III), terjemahan Muhammad Arifin, Jakarta: Rajawali.
- Friedman, W,1990. **Teori dan filsafat Hukum**, Idealisme Filosofts dan Problema Keadilan (Susunan II), terjemahan Muhammad Arifin, Jakarta: Rajawali.
- Friedman, W., 1990. Teori dan filsafat Hukum, Telaah Kritis Atas Teoriteori Hukum (Susunan I), terjernahan Muhammad Arifin, Jakarta: Rajawali.**
- Friedrick, Carl J., 1968, **Constitutional Government and Democracy**, Blaiosdell Publishing company , weltham, massa chusetts, london.
- G. Nusantara, Abdul Hakim, **Kebijakan Pembangunan Orde Baru**, Prismal No. 1/1991.
- Galanter, Marc, "**Why the 'haves' Come Out Ahead : Speculations on the Limits Of Legal Change**", *Law and Society*, Fall, 1974
- Galanter, Marc , "**Justice in Many Rooms**" dalam *Acces To Justice and The Welfare State*, Maurio Cappelletti (ed),1981.
- Gautama, Sudargo, **Masalah Agraria : Berikut Peraturan-peraturan dan Contoh**, Alumni Bandung, 1973
- Geertz, Clifford, "**Ideology As Cultural System**" dalam. C. Geertz, *The Interpretation Of Cultures*. N.Y.: Basic Books, 1973.
- Geertz, Clifford, "**Integrative Revolution**" dalam C. Geertz, ed., *Old Societies and New States*. N.Y.: Free Press, 1963.
- Geertz, Clifford, **Abangan, Santri, Priyayi Dalarn Masyarakat Jawa**, Jakarta: FT. Dunia Pustaka Jaya, 1960.
- Geertz, Clifford, **Involusi Pertanian**, Jakarta: Shratara,1983.
- Geertz, Clifford, **Mojokuto: Dinamika Sosial Sebuah Kota di Jawa**, Jakarta: Grafiti pers, 1986,



Goodman, David and Michael Redclift, **From Peasant to Proletarian: Capitalist Development and Agrarian Transitions**, Oxford: Basic Balckwell, 1981.

Gouw Giok Siong, **Hukum Agraria Antargolongan**, Jakarta: Penerbit Universitas, 1959, hal. 8. Juga disinggung dalam bukunya; (1) *The Constitution of Society*, Los Angeles: California Press, 1984; (2) *Central Problem in Social Theory*, London: Me. Millan Education, Ltd., 1986.

Green, A.L., "**The Ideology of Anti Flouridation Leaders**" dalam *The Journal of Social Issues*, No. 17, 1961.

Gregory, Ann., "**New Order Indonesia: The Construction of Representation and Political Participation**" makalah disampaikan pada kongres, intemasionil ke-30 Human Sciences in Asia and North Africa, Meksiko 3-8 Agustus, 1976.

Gulliver, PH, 1973, **Negotiations as a mode of dispute settlement: towards a general model**. (dalam kumpulan tulisan *Law and society review/sammer*).

Gurley, John G., 1976, **China's Economy and the Maoist Strategy**, New York and London: Monthly Review Press.

H.Hadiwijono, 1992. **Sari Sejarah Filsafat Barat**, jilid 1, Cet. ke-8, Yogyakarta: Kanisius.

H.Hadiwijono, 1992. **Sari Sejarah Filsafat Barat**, Jilid 2, Cet. ke-8, Yogyakarta: Kanisius.

H.Hamersma, 1992. **Tokoh-tokoh Filsafat Barat Modern**, Cet. ke-5, Jakarta: Gramedia.

Haberer, Joseph., **Politics and the Community of Science**. N.Y.: Von Nostrand, 1969.

Hagen, Everett E., "**Personality and Entrepreneurship**" dalam Finkle and Gable, eds., *Political Development and Social Change*. N.Y.: John Willey, 1966.

Hantington, Samuel P., 1968, "**Political Modernisation America VS Europe**", dalam Reinhard Bendix, (ed), **State and Society**, Litle Brown and Company, Boston.

- Harahap, Yahya, **Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan Dan Penyelesaian Sengketa**, Citra Aditya Abadi, Bandung, 1997
- Hardiyanto, Andik, "**Aspek Hukum dan Kelembagaan Pengelolaan Perikanan di Kawasan Pantai dan Laut Indonesia**", makalah, Jakarta, 1996.
- Hardiyanto, Andik, "**Status of Natural Resources and Environmental Quality of Indonesia's Coastal and Marine Zone**", makalah, Ho Chi Minh, Vietnam, 1996.
- Hardiyanto, Andik, "**The Fisherfolks Reality: A View From Indonesia**", makalah, Bangkok, Thailand, 1995.
- Hardiyanto, Andik, "**Traditional Fishing Rights in Indonesia and UNCLOS**". Silang Cavite, Philippines, 1994.
- Hardjosudarmo, Soedigdo, **Masalah tanah di Indonesia: Suatu Studi Pelaksanaan Landreform di Djawa dan Madura**, Jakarta: Shratara, 1970.
- Haris, J.W., **Legal Philosophies**, London: Butterworth & Co. 1980.
- Harris, John, (ed.), **Rural Development**, London: Hutchinson University Library, 1982.
- Harsono, Budi : **Undang-Undang Pokok Agraria-sejarah penyusunan, isi dan pelaksanaan hukum agraria Indonesia**, jambatan, jakarta, 1970
- Harsono, Budi, **Hukum Agraria di Indonesia: Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah**, Jakarta: Jambatan, 1988.
- Harsono, Budi, **Undang-undang Pokok Agraria: Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya Hukum Agraria Indonesia**, Jakarta: Djambatan, 1970.
- Hart, Gillian, "**Agrarian Change in The Context of State Patronage, dalam Gillian Hart, dkk (Eds), Agrarian Transformation: Local Processes and the State in Southeast Asia**, Berkeley: University of California Press, 1989.
- Hart, Gillian, **Power, Labor, and Livelihood: Processes of Change in Rural Java**, Berkeley: University of California Press, 1986.

Hatta, Muhammad., **Kumpulan Karangan**. Jakarta: Bulan Bintang, 1976.

Hayami, Yujiro et.al., **Toward an Alternative Land Reform Paradigm: A Philippine Perspective**, Manila: Ateneo de Manila University Press, 1990.

Hayek, F. A. , 1963, **The Constitution of Liberty**, Routledge and Kagen Paul, London.

Hazairin, **Demokrasi Pancasila**. Jakarta: Bina Aksara, 1981.

Hindley, Donald, **The Communist Party of Indonesia 1951 - 1963**, Berkeley: University Of California Press, 1966.

Hindley, Donald., "Indonesia 1971: **Pancasila Democracy and the Second Parliamentary Election**" dalam *Asian Survey*, No. 12, Januari 1972.

Hobbes, Thomas., *Laviathan*. Oxford: Blackwell's Political Texts, 1946.

Huijbers, Theo , 1991. **Filsafat Hukum**, Cet. ke-2, Yogyakarta: Kanisius.

Huijbers, Theo, 1988. **Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah**, Cet. ke-5, Yogyakarta: Kanisius.

Huizer, Gerrit, "**Peasant Mobilization and Land Reform in Indonesia**", dalam *Review of Indonesian and Malaysian Affairs*, Vol 8, No. 1 (January-June, 1974).

Huizer, Gerrit, **Peasant Movement and Their Counterfbrces; in Southeast Asia**, New Delhi: Marwah Publications, 1980.

Huntington, Samuel P., **Political Order in Changing Societies**. N.H. Conn.: Yale University Press, 1968.

Husken, Frans dan Benjamin White, "**Java: Social Differentiation, Food Production, and Agrarian Control**" dalam Gillian Hart, dkk (eds), **Agrarian Transformation: Local Processes and the State in Southeast Asia**, Berkeley: University of California Press, 1989.

Husken, Frans dan Benjamin White, "**Ekonomi Politik Pembangunan Pedesaan dan Struktur Agraria di Jawa**", dalam *Prisma*, No. 4, 1989.

Husken, Frans, "**Capitalism and Agrarian Differentiation in A Javanese Vialage**" dalam Masyarakat Indonesia, No. 2, 1984.

Hutagalung, Arie Sukanti, **Program Redistribusi Tanah di Indonesia**, Jakarta: Rajawali, 1985.

Ibrahim, Harmaily., **Pelaksanaan Tugas Anggota DPR Hasil Pemilihan Umum 1977**. Jakarta: Pusat Latihan Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, 1977.

**Islam, Pancasila dan Azas Tunggal**, Jakarta: Perkhidmatan, 1983.

Jacoby, Erich H., "**Has Land Reform Become Obsolete?**" dalam **Peasant in History: Essays in Honour of Daniel Thorner**. Calcutta: Oxford University Press, 1980.

James C. Scott, **Moral Ekonomi Petani**, LP3ES, Jakarta, 1981

Jatikusumah, Hilman, **Hukum Perjanjian Adat, Bandung**: Alumni, 1979,

Jay, Robert J., **Religion and Politics in Rural Central Java**. N. H, Conn. : Yale University Southeast Asia Studies, Cultural Report Series No. 12, 1963.

Jurnal Analisis Sosial, Vol 6 No.2 Juli 2001, Hal. 28, Subekti Mahanani, **Kedudukan UUPA 1960 dan Pengelolaan Sumber Daya Agraria Di tengah Kapitalisme Negara**.

Kahin, George McTurnan., **Nationalism and Revolution in Indonesia**. N.Y.: Cornell University Press, 1952.

Kahn, Joel S., "**Ideology and Social Structure in Indonesia**" dalam Comparative Study of Society and History, Vol. 20, No. 1, Januari, 1978.

Karim, M. Rusli, **Perjalanan Partai Politik di Indonesia: Sebuah Potret Pasang Surut**, Jakarta: Rajawali Press, 1983.

Kartodirdjo, Sartono, **Ratu Adil**, Jakarta: Sinar Harapan, 1984.

Kasdi, Aminuddin, **Masalah Tanah dan Keresahan Petani di Jawa Timur 1960-1965** : Studi Tentang Gerakan Aksi Sepihak Yang Dilancarkan PKI-BTI, Tesis Untuk S2 di Fakultas Pasca Sarjana UGM, Belum Diterbitkan.

- Kasdi, Aminuddin, **Masalah Tanah dan Keresahan Petani di Jawa Timur 1960-1965**: Studi tentang Gerakan Aksi Sepihak yang dilancarkan PKI-BTI, Tesis untuk S-2 di Fakultas Pascasarjana UGM, tidak diterbitkan, 1990.
- Keller, Suzanne., **Beyond the Ruling Class**: The Role of the Strategic Elites'in Modern Societies. N.Y.: Random House, 1963.
- Kissya, Eliza, **Sasi Aman Haru-ukui**: Tradition of Sustainable Resources Management in Haruku Island, Jakarta: Yayasan Sejati, 1994.
- Ko Tjay Sing, **Hukum Perdata Jilid 1 Hukum Keluarga**, Etika Baik, Semarang Tanpa tahun
- Koentjaraningkat & Viktor Simorangkir (penyusun), **Masyarakat Terasing di Indonesia**, Jakarta: Gramedia, 1993.
- Kousaulos, D. George., **On Government: A Comparative Introduction**. Belmont, Calif.: Wadsworth Publishing Company, Inc., 1968.
- Kuntowijoyo, **Radikalisasi Agraria**, Jogjakarta: Bentang, 1993
- Kusumaatmadja, Muchtar, , 1976, **Pengantar Hukum Internasional**, Bandung: Binacipta.
- Kusumaatmadja, Muchtar, ,1976. **Hukum Masyarakat**, dan Pembinaan Hukum Nasional, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.
- Kusumaatmadja, Muchtar, 1970. **Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan**, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.
- Kusumah, Mulyana W, Hendaridi, et. al., **Kedung Ombo, Kasus Arso, Cimacan**. Serial Laporan Ngo, husus, Vol. 2, Juni 1991. Jakarta: YLBHI dan Jarim.
- Kusumah, Mulyana W dkk. (eds), **Demokrasi Masih Terbenam, Catatan Keadaan Hak-hak**, Laporan Ngo, Asasi Manusia di Indonesia 1991. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1991.
- La Palombara, Josep, **Political Within Nation**, Englewood Cliffs, Prentice-Hall Inc, 1974

Ladejinsky, Wolf, "**Agrarian Reform in Asia**", dalam Sein Lin, Readings in Land Reform (tanpa penerbit, tanpa Tahun.)

**Laporan Penelitian Hak Keuangan, Administrasi dan Status Protokoler Pimpinan dan Anggota DPR.** RI Jakarta: FIS. UI, 1980.

**Laporan Tahunan Hak Asasi Manusia**, Lembaga Bantuan Hukum, Surabaya Pos, Malang Tahun 2000.

Lay, Cornelis, "**Pemberdayaan Lembaga-lembaga Legislatif Daerah dalam rangka Otonomi Daerah**", dalam WACANA Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 5 Tahun II, th. 2000. Yogyakarta: Institute for Social Transformation/INSIST.

Ledesma SJ, Antonio J., **Land Reform Program in East and Southeast Asia: A Comparative Approach**, Manila: Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University, Reprint No. 21, 1980.

Lee, Richard (1979) **The Kung Sun : Men, women and Work in a Foraging society**, New York, Cambridge University Press.

Leiserson, Avery., **Parties and Politics: An Institutional and Behavioral Approach.** N.Y.: Alfred Knopf, 1958.

Liddle, William , **Cultural and Class Politics in New Order.** Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 1977.

Liddle, William, "**The 1977 Indonesian Election and the New Order Legitimacy**" makalah, 1977.

LINK, **Tanah dalam Kapitalisme**, Buletin Lembaga Informasi Kemasyarakatan. No. 3/1988.

Lipset, Seymour Martin (1979) **The Third Century: America as A Post Industrial Society**, Chicago, University Of Chicago Press.

Lipson, Leslie., **The Democratic Civilization.** N.Y.: Oxford University Press, 1964.

Lipton, Michael, "**Toward a Theory of Land Reform**" ' dalam David Lehmann (ed.), **Agrarian Reform and Agrarian Reformism**, London: Faber and Faber, 1974.

Loewensberg, G. dan S.C. Patterson., **Comparing Legislatures.** Boston: Little, Brown and Company, 1979.

Loewenstein, Karl., **Volk und Parlament nach der Staatstheorie der Französischen Nationalversammlung von 1789.** Munich: Drei Masken 1979

Lubis, Mochtar., **Manusia Indonesia: Sebuah Pertanggungjawaban.** Jakarta: Idayu Press, 1977.

Lyon, Margo L., "**Dasar-dasar Konflik di Daerah Pedesaan Jawa**" dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, Dua Abad Penguasaan Tanah, Jakarta: Gramedia, 1984.

Lyons, D., 1983. **Ethics and the Rule of Law,** Cambridge: Cambridge University Press.

Mac Pherson, C.B., 1969, **The Real Word of Democracy,** Clarendon Press, Oxford University Press.

Mahfud MD, (1998), **Politik Hukum di Indonesia,** LP3ES, Jakarta.

Malenbaurn, W. dan W. Stilper., "**Political Ideology and Economic Progress: The Basic Question**" dalam. Finkle dan Gable, eds., Political Development and Social Change. N.Y.: John Wiley and Sons, Inc., 1966.

Manheim, Karl, **Ideology and Utopia.** N.Y.: Harvest Books, 1936.

Marais, J., "**Generations: The Concept**" dalam D.L. Sills, ed., International Encyclopedia of the Social Sciences. N.Y.: Macmillan and the Free Press, 1968.

Masoed, Mochtar, **Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966 - 1971,** Jakarta: LP3ES, 1989.

Mc Clelland, David C., "**The Achievement Motive in Economic Growth**" dalam Jason L. Finkle dan Richard W. Gable, eds., Political Development and Social Change. N.Y.: John Wiley and Sons Company, 1966.

Mc Intyre, Angus., "**Division and Power in the Indonesia National Party**" dalam Indonesia No. 13, April 1972.

Menteri Muda Urusan Peningkatan Produksi Tanaman Keras, **Perkebunan dan Peranannya dalam Menunjang**

- Perekonomian Indonesia**, Bahan ceramah di Universitas Padjadjaran, Bandung, 1985.
- Mertokusumo, S., 1991**, Mengenal Hukum (Suatu Pengantar), Edisi ke-3, Yogyakarta: Liberty.
- Mill, John Stuart., **Consideration on Representative Government**. N.Y.: Liberal Arts Press, 1958.
- Milovanovic, Dragan, **A Primer In The Sociology Of Law**, Second Edition, Harrow and Heston Publisher, New York, 1994
- Milovanovic, Dragan, **A Primer In The Sociology Of Law**, Second Edition, Harrow and Heston Publisher, New York, 1994
- Moniaga, Sandra, "**Menuju Hutan Masyarakat Swakelola dan Hubungannya dengan Pengakuan Atas Hak Milik Masyarakat Adat di Pulau-Pulau Luar Jawa, Suatu Analisis Hukum dan Kebijakan**,"dalam INFID (eds), Pembangunan di Indonesia, Memandang dari Sisi Lain. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia,1993.
- Mortimer, Rex, **Indonesian Communism Under Soekarno: Ideology and Politics, 1959-1965**, Ithaca: Cornell University Press, 1974.
- Mortimer, Rex, **The Indonesian Communist Party and Land Reform 1959 - 1965**, Monash Papers on Southeast Asia, No. 1, 1972.
- Mubyarto, et al., **Masyarakat Pedesaan Jambi Menuju Desa Mandiri**. Yogyakarta: Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan (P3PK), Universitas Gadjah Mada, 1990.
- Mubyarto, **Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan**, Jakarta: Sinar Harapan, 1983.
- Muchsin, **Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Perkebunan Pada Era Reformasi**, 25 Nopember 2000 (Makalah disampaikan dalam seminar pertanahan perkebunan 2000 yang diselenggarakan oleh komisi A DPRD Jawa Timur bekerja sama dengan FH UNAIR Surabaya di Gedung DPRD Jawa Timur.
- Mukti Arto, A, **Mencari Keadilan, Kritik dan Solusi Terhadap Praktek Peradilan Perdata di Indonesia**, Pustaka Pelajar Yogyakarta, Februari 2001



- Muthalib, Abdul, **DPR Gotong Royong: Suatu Analisa Politik Parlemen Orde Baru.** Jakarta: Skripsi FIS.UI, 1971.
- Murdjijo, EX, **"Prospek dan Peluang Pengembangan Usaha Perikanan Di Indonesia"**, makalah, Surabaya, 1996.
- Murdjijo, EX., **"Kebijakan Pemanfaatan dan Pengelolaan Potensi Sumberdaya Perikanan Laut"**, makalah, Jakarta, 1995.
- Nahar, Yasin, dkk, **Persepsi Warga Masyarakat Desa Ombo terhadap Penguasaan Hutan (HPH) PT Iradat Puri**, Laporan Penelitian. 1992
- Naim, Muchtar, **"Proses Deulayatisasi dan Nasib Tanah Adat**, "dalam Harian Suara Pembaruan, 19 Juni 1992.
- Nangka, Mike, **"Pembebasan Tanah untuk Perkebunan Tebu di Paguyaman,"** Makalah, 1994.
- Nggao, Ferdi, **"PT INCO di Soroako Berkah atau Laknat,"** dalam majalah AMDAL, No.8/ 1990.
- Ngo, TH.G. Mering, **"Antara Pemilik dan Pemanfaat, Kisah Penguasaan Lahan Orang Kayan di Kalimantan Barat"**, dalam Prisma, No. 4, Tahun XVIII, 1989.
- Ngo, TH.G. Mering, **"Hak Ulayat Masyarakat Setempat: Pelajaran dari Orang Kayan dan Limbai"**, Prisma, No. 6, 1992.
- Noer, Deliar, **Ideologi Politik dan Pembangunan.** Jakarta: Yayasan Perkhidmatan, 1983.
- Nonet, Philip dan Selznick, 1978, **Law and Society in Transition : Toward responsive law**, Harper and Row, Publisher, London.
- Nordholt, Nico G. Schulte, **"Dari LSD ke LKMD: Partisipasi di Tingkat Desa"** ,dalam van Ufford, Philip Quarles, Kepemimpinan Lokal dan Implernentasi Program , Jakarta, Gramedia, 1988.
- Nordholt, Nico G. Schulte, **Ojo Dumeh: Kepernimpinan Lokal dalam Pembangunan**, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1987
- Notosusanto, Nugroho, **The National Struggle and Armed Forces in Indonesia 2nd and rev. ed.** Jakarta: Pusrah Hankam, 1980.

P.J. Fitzgerald, 1966, **Salmond on Jurisprudence**, London: Sweet & Mazwell.

Pantir, Titus, "**Jadikan KUD Sebagai Tuan Rumah**," makalah yang disampaikan Pada Seminar sehari tentang permasalahan Hutan di Indonesia, 31 Juli 1991, diselenggarakan oleh WALHI.

Parlindungan, A.P , **Landreform di Indonesia**, Bandung: Alumni, 1991

Parlindungan, A.P , **Undang-undang Bagi Hasil di Indonesia: Suatu Studi Komparatif**, Bandung: Mandar Maju, 1991.

Parlindungan, A.P., "**Review Undang-Undang Pertanahan di Indonesia dan Prospek Pembaharuan-nya: Sebuah Tinjauan Umum**", paper dalam Dialog Pertanahan yang diadakan Bina Desa, Jakarta, 12-14 Agustus 1991.

Parlindungan, A.P., **Komentar atas Unclang-undang Pokok Agraria**, Bandung: Alumni, 1990.

Parsons, Kenneth H., "**Land Reform in the Post war Era**", dalam Sein Lin, Readings in Land Reform, tanpa penerbit, tanpa tahun .

Paton, G.W., 1972 **a textbok of yurisprudence**, fourth edition, the english language and oxford university press, fourth edition.

Pelzer, Karl j., **Sengketa Agraria : Penguasa Perkebunan Melawan Petani**, Sinar harapan, Jakarta, 1991

Perangin, Effendi, **Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum**, Jakarta: PT Raja Galindo Persada, 1994.

Perdana, Herlambang (editor), **Penindasan Atas Nama Otonomi, Pustaka Pelajar** Yogyakarta, 2001

Perdana, Herlambang (makalah), **Reklaiming dan agenda penyelesaiannya**. Tanpa penerbit, tanpa tahun.

Perdana, Herlambang, **Penindasan Atas Nama Otonomi**, YLBH1 dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, him. 28

Pitkin, Hanna Finkel., **The Concept of Representation**, Berkeley, Calif.: University of California Press, 1967.

- Posner, R.A., 1994. **The Problems of Jurisprudence**, Cet. ke-4, Cambridge: Harvard University Press.
- Powelson, John P. and Richard Stock, **The Peasant Betrayed. Lincoln Insitute of Land Policy Oelgeschlager**: Gunn and Hain Publishers, Inc.
- Praptodihardjo, Singgih, **Sendi-sendi Hukum Tanah di Indonesia, Yayasan Pembangunan**, Jakarta, 1972
- Prasaja, B., "**Pembangunan Desa dan Masalah Kepemimpinannya**, Jakarta: Rajawali Press, 1980.
- Prasaja, B., "**Proses Pemusatan Kekuasaan Lokal: Kasus Desa Gegesik, Jawa Barat**", dalam Tanah Air, th.I. No.1, April 1987.
- Pringgodigdo, A.K., **Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia**. Jakarta: Dian Rakyat, 1977.
- Purboadiwidjojo, Slamet, "**Mencari Suatu Sistem untuk Melaksanakan Pernindahan Penduduk Secara Besar-besaran**," dalam Sri Edi Swasono dan Masri Singarimbun (ed.), **Transmigrasi di Indonesia**, UI-PRESS, 1986.
- Rahail, Tan et.al., "**Traditional Community-Based Fisheries in Key Island**", makalah, Chonburi, Thailand, 1995.
- Rahardjo, Satjipto, 1979, **Hukum dan Perubahan Sosial**, suatu tinjauan teoritis serta pengalaman-pengalaman di Indonesia, Alumni Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, 1986. **Ilmu Hukum**, Cet. Ke-2, Bandung: Alumni.
- Rahardjo, Satjipto, **Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah**. Disunting oleh Khudzaifah Dimiyati, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2002.
- Rahardjo, Satjopto, **Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Disiplin dalam Pembinaan hukum nasional**, Sinar Baru, Bandung, 1985.
- Rajagukguk, Erman**, "Landreform: Suatu Tinjauan ke Belakang dan Pandangan Ke Depan" **dalam Hukum dan Pembangunan No. 4/XV/1985**.
- Ranney, Austin., **The Governing Of Man**. N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1966.

Rasjidi, Lili, 1990. **Dasar-dasar filsafat Hukum**, Cet. ke-5, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Rasjidi, Lili, 1988. **Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu?** Cet. ke-4, Bandung: Remadja Karya.

Renney, Austin, 1958, **The Governing Of Man**, Holt, Rinehart and Winston, New York.

Rintuh, Cornelis, "**Kaitan antara Masyarakat di Lingkungan Hutan dengan Pengusahaan Hutan Tanaman Industri**," makalah yang disampaikan pada seminar tentang Permasalahan Hutan di Indonesia, 31 Juli 1991. Diselenggarakan oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia.

Robinson, Richard, **Sejarah Politik Orde Baru**, Jakarta: Lembaga Studi Pembangunan, 1984.

S.I. Benn and R.S. Peter, 1959, **The Principle of Political Thought**, Social Foundation of The Democratic State, The Free Press, New York.

Sahlins, Marshal D, (1972) **Stone Age economics**, Chicago: Aldine.

Sajogyo dan G, Wiradi, **Rural Poverty and Efforts For Its Alleviation in Indonesia**, In-depth Studies Series 1985

Samford, Charles, 1989, **The Disorder Of Law : A Critique of Legal Theory**, Basil Blackwell Inc. New York, USA.

Samuels, K.J., "Generations, **Cycle and Their Role in American Development**" dalam. ed., Political Generation and Political Development. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977.

Sandoval, Pedro R., dan Willie C. **Depositario, Agrarian Reform in Asia**, Philippines: Agrarian Suddinc Reform Institute, occasional papers no. 9, 1983.

Sanit, Arbi, **Sistem Politik Indonesia: Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan**. Jakarta. CV. Rajawali, 1982.

Sapoetra, Karta, dkk, **Hukum Tanah Jaminan UUPA tentang Keberhasilan Pendayagunaan Tanah**, tanpa tahun.

- Saragih, Hendry, **Analisis Kasus-kasus Sengketa Tanah Sepanjang Orde Baru**, makalah pada Lokakarya Antar Wilayah Advokasi Kasus-kasus Tanah, 11 November 1993.
- Sartori, Giovanni., "**Representation: Theory**" dalam D.L. Sills, ed., International Encyclopedia of the Social Sciences. vol. 13, 1968.
- Sayogyo dalam Karl J. Pelzer, 1991, **Sengketa Agraria, Pengusaha Perkebunan Melawan Petani**, Pustaka Sinar Harapan , Jakarta.
- Schmid, Von, J.J -,1979. **Pemikiran tentang Negara dan Hukum dalam Abad Kesembilan Belas** (terjemahan Boentarman, diperbarui oleh Barnbang Kussriyanto & Theresia L.G.), Cet. ke-3, Jakarta: Purnbangunan & Erlangga.
- Schmid, Von, J.J., 1965. **Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum** (terjemahan R. Wiratno, Djameluddin Singomangkuto, Djamadi), Cet. ke-4, Djakarta: Pembangunan.
- Schuyt, C.J.M., (1983) **Rech En Conflict dalam Recht En Samenleving**, Scalpino, Robert A., "**Ideology and Modernization**" dalam. Apter, ed., Ideology -and Discontent. N.Y.: The Free Press, 1964..
- Shils, Edward., "**Ideologi**" dalam David L. Sills, ed., International Encyclopedia of the Social Sciences, vol. 7. N.Y.: The Macmillan and the Free Press, 1968.
- Shuchman, P. (Ed.), 1979. **Readings in Jurisprudence and Legal Philosophy**, Cet. Ke-2, Boston: Little, Brown and Co.
- Siahaan, Hotman M., Tanah, **Negara dan Rakyat**, makalah, tanpa tahun.
- Sisson, R. dan L. Shrader., **Legislative Recruitment and Political Integration: Patterns of Political Linkage in an Indian State**. Berkeley: Center For South'and Souteast Asian Studies, University of California, 1972.
- Smith, Sir Thomas., **De Republica Anglorum**. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- Smith, V., **The Legislative Way of Life.**: Chicago University Press, 1970.

- Sobhan, Rehman, (1993), **Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development**, London and New Jersey: Zed Books.
- Sobhan, Rehman, **Agrarian Reform and Social Transformation, Preconditions for Development**, London & New Jersey, Zed Books, 1993.
- Sodiki, Achmad, 1994, **Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah di daerah perkebunan Kabupaten Malang (studi Dinamika Hukum)**, (disertasi bulum diterbitkan dipertahankan di Unair Surabaya 12 September 1994).
- Sodiki, Achmad, 2000, **Makalah**, Pidato Pengukuhan Guru Besar Agraria di Unibraw Malang pada tanggal 17 Juni 2000.
- Sodiki, Achmad, **Kebijakan Sumber Daya Alam dan Implikasi Yuridisnya Pasca Tap MPR IX/MPR/2001 dan Kep.pres No.34/tahun 2003**, Makalah disampaikan dalam rangka Seminar Nasional Eksistensi dan Kewenangan BPN Pasca Kepres no.34 tahun 2003, di FH Unibraw, Malang 5 Agustus 2003
- Soekanto, Soerjono,1986, **Pokok-Pokok Sosiologi Hukum**, CV Radjawali press, jakarta.
- Soemardi, Soeleman., **"Some Aspects of Indonesian Political Decision Makers" dalam Transactions of World Congres of Sociology**. London: International Sociological Association, 1956.
- Soemardjono, Maria S.W., **Puspita serangkai, Aneka masalah hukum agraria**, Yogyakarta, Andi Offset, 1982
- Soemitro , Rony Hanitijo, 1992, **Hukum sebagai sarana untuk melakukan pengendali sosial dan sebagai sarana untuk melakukan rekayasa masyarakat (social engineering)**, Lembaran hukum dan masyarakat no.6
- Soemitro, Rony Hanitijo, 1993, **(dalam lembaran hukum dan masyarakat)**, Beberapa perspektif mengenai fungsi hukum dalam masyarakat, Undip, Semarang. Lembaran masalah-masalah hukum No.10 .
- Soemitro, Rony Hanitijo, 1993, **Hukum dan masalah penyelesaian konflik di masyarakat, Lembaran Hukum dan Masyarakat no 2** tahun 1993.

Soerjono Soekanto, 1979. **Pengantar Sejarah Hukum**, Bandung; Alumni.

**Soerjono Soekanto, 1985.** Perspektif Teoritis Studi Hukum dalam Masyarakat, **Jakarta: Rajawali.**

Soeroso, R, **Perbandingan hukum perdata**, Sinar Grafika, Jakarta, 1995 Lihat Noer Fauzi, Petani & Penguasa (Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia), Pustaka Pelajar Yogyakarta, 1999

Soetignjo, Iman, **Politik Agraria Nasional**, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994

Sorokin , Pitirim, 1947, **A Society, Culture and Personality**, New York, Harper.

Strauss, Anselm, Juliet Coprbin, 1990, **Basic Of Qualitative research** (California).

Strong, C.F., 1952, **Modern Political Constitution, An Introduction To The Comparative Study Of Their Historis and Existing Form, Revised edition**, sidywick and Jacson, London.

Sudjendro, Kartini,**Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik, Kanisius**, Yogyakarta 2001

Suhendar, Endang dan Ifdhal Kasim, **Tanah Sebagai Komoditas Strategis, Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru**, ELSAM, Jakarta, 1986

Suhendar, Endang, **Pemetaan Pola-pola Sengketa Tanah di Jawa Barat**, Akatiga, Bandung, 1994

Sunny, Ismail, **Pembagian Kekuasaan Negara** : Suatu Penyelidikan Perbandingan Pola Hukum Tata Negara Inggeris, Amerika Serikat, Uni Soviet dan Indonesia. Jakarta: Deppen RI, 1962.

Sunny, Ismail., **Pergeseran Kekuasaan Eksekutif**: Suatu Penyelidikan Dalam Hukum Tata negara., Jakarta: Karya Nilam, 1963.

Sutherland, Heather., **The Making Of Bureaucratic Elite**. Singapura: Heinemann Educational Books (Asia) Ltd., 1979.

Suyitno, Amin., "**Selamat Bekerja DPR 1982**", Kompas 1 Oktober, 1982.

Tachau, F. dan M.J.D. Good., "**The Anatomy of Political and Social Change: Turkish Parties, Parliament and Election**" dalam Comparative Politics, No. 5, Juli 1973.

Tasrif, S., (Ed), 1987. **Bunga Rampai Filsafat Hukum**, Jakarta-Abardin.

Thamrin, Juni, **Gagasan Menuju Pada Pengelolaan Sumber Daya Agraria Yang Partisipatif dan Berkelanjutan**, Jurnal Analisis Sosisl, Vol 6 No.2 juli 2001, AKATIGA, Jakarta, 2001

Tjokrowinoto, muljarto, "**Peranan Identitas Dalam Partai Politik**" dalam. Kompas, 2 Oktober 1982.

**Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2004 tentang perkebunan**, Citra Umbara Bandung , Desember 2004

Unger , Roberto Mangabeira (1976) **Law In Modern Society**, A Division of Macmillan Publishing Co., Inc. New York.

Unger, Roberto Mangabeira (1983) **Critical Legal Studies Movement**, A Division of Macmillan Publishing Co., Inc. New York.

**Utrecht, E., Land Reform In Indonesia, Bulettin of Indonesian Economic Studies, Vol V, No 3 November 1969.**

Van der Kroef, Justus M., "**Penguasaan Tanah dan Struktur Sosial di Pedesaan Jawa**" dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, Dua Abad Penguasaan Tanah, Jakarta: Gramedia, 1984.

Van Der Meer, Van Setten, 1979, "**Sawah Cultivation In Ancient Java**", Oriental Monograph Series, No.22, ANU, Canberra.

Van der Wal, L., ed., **De Volksraad en de Staathuodige Ontwikkeling von Nederlands Indie**. 2 jilid. , Groningen: Walters, 1964.

Van Dijk, R., 1964, **Pengantar hukum adat Indonesia**, Terj. Soehardi, Alumni, Bandung.

Van Mark, A., "**The First Indonesian Parliamentary Election**" dalam Indonesia, No. 9, 1966.



- Wahyono, Padmo., "**Bernegara dan Bermasyarakat Berdasarkan Pancasila**", Kompas, 29 Agustus, 1983.
- Wargakusumah, Hasan, 1992, **Hukum Agraria I**, Jakarta: Gramedia, Ali: (1) Yurisprudensi Indonesia Tentang Hukum Agraria (Jilid 1), Hak-hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah, Pencabutan Hak atas Tanah, Bandung: Bina Cipta, 1978
- Weber, Max, **On Law in Economy and Society**, Max Rheinstein (ed), Edward Shils & Max Rheinstein (transl) , New York: Clarion Book, 1954.
- Whalke, John ,**Behavioralism in Political Science**. N.Y.: Atherton Press, 1969.
- Whalke, John, dkk. **The Politics Of Representation**. London: Sage Publication, 1978.
- Whalke, John, **The Legislator As Representative: Representational Role**" dalam, et. al., The Legislative System: Exploration In Legislative Behavior. N.Y.: John Willey and Sons Company, 1962.
- Whalke, John C., "Introduction" dalam Samuel Patterson, et. al., **Representative and the Represented**. N.Y.: John Willey and Sons, 1975.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, 1992, **Konsep Hukum, Tipe Kajian, dan Metode Penelitiannya**, (Sebuah makalah Tanpa penerbit.)
- Wignyosoebroto, Soetandyo, 1999, **Tentang lima konsep hukum**, (sari perkuliahan Program Doctor Ilmu Hukum Undip Semarang).tanpa penerbit.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, **Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya**, Elsam Jakarta, 2002.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, **Konsep Hukum, Tipe Kajian, dan Metode Penelitiannya**, Unair, Surabaya, tanpa tahun.
- Willner, Ann Ruth., **The Neotraditional Accomodation To Political Independence: The Case Of Indonesia**. Prinm ceton: Princeton University Press, 1966.
- Wiradi, Gunawan, 2001, **Tonggak-tonggak Perjalanan Kebijaksanaan Agraria di Indonesia**, (dalam Prinsip-

Prinsip Reforma Agraria, Jalan Kehidupan dan Kemakmuran Rakyat, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta,

Yusuf, Slamet Effendi, dkk., **Dinamika Kaum Santri**. Jakarta CV. Rajawali, 1983.

**"Dimension of Elite Integration: The Javanization of Indonesian Political Elite"** dalam Kabar Seberang, No. 5/6, 1979.

**"Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Indonesia"**, Jurnal Penelitian Sosial, No. 8, Oktober 1980.

**"Peranan DPR dalam. Sistem Politik Indonesia"** dalam FIS. UI., Laporan Penelitian Hak Keuangan, Administratif dan Status Protokoler Pimpinan Dan Anggota DPR. RI. Jakarta: FIS. UI, 1980.

**"Policy Demand and System Support: The Role Of The Represented"** dalam British Journal of Political Science, 1 (3),1971.

## **B. Dukumen dan Peraturan Perundangan**

Undang-undang Dasar 1945 Amandemen

Undang-undang Dasar Sementara 1950

TAP MPR No. IV/1978. penjernihan tentang UUPA.

TAP MPR No.II /MPR/1988

TAP MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2602 (1942) tentang Tanah Partikelir

"Osamu Seirei" Nomor 2 Tahun 2603 (1943) tentang "Siryooti Kanrikosya" (Kantor Urusan Tanah Partikelir).

Undang-undang No.13 tahun 1948 Tentang perubahan Vorstenlandse Grondhuurreglement

Undang-undang No. 5 tahun 1950.

Undang-undang Darurat 1951 No. 6 Lembaran Negara 1952 No. 46

Undang-Undang No. 1 tahun 1958 LN 1958 No. 2 Tentang Penghapusan Tanah-Tanah Pertikelir

UU No.2/1960 UUPBH (Undang-Undang Perjanjian Bagi Hasil).

UU No.5 Tahun 1960 UU Pokok Agraria (Lembaran Negara 104 tahun 1960)

Undang-undang Nomor 56 Tahun 1960 (Lembaran Negara 1960 Nomor 179)

UU 52/Prp/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian,

UU Pokok Pertambangan No 11 tahun 1967

UU No. 11 tahun 1974 tentang Pengairan

UU No. 5 tahun 1979 tentang Pokok Pemerintahan Desa

UU Pertambangan Minyak dan Gas Bumi No. 8 tahun 1971

UU No.8 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan

UU Rumah Susun No. 16/1985,

UU No.5 tahun 1986 tentang Hukum Acara TUN

UU No. 14 tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman

UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam dan Ekosistem

UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang

UU Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup NO 4/1982 diperbarui kembali menjadi UU No. 23/1997

UU Transmigrasi No 3 Tahun 1972 kemudian diperbarui pada tahun 1984 dan diperbarui lagi dengan UU No 15 Tahun 1997

UU Pokok Kehutanan No. 5/1967 yang diperbarui dengan UU Kehutanan No 41/1991 dan diperbarui lagi tahun 1999

Undang-Undang No.30 tahun 1999 tentang Penyelesaian Dengan Jalur Arbitrase

UU Pokok Kehutanan tahun No.41/1999 (LN. 167 tahun 1999)

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 Perimbangan Keuangan Daerah

UU No 4 tahun 2004 tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman

Undang-undang No.18 tahun 2004.tentang Perkebunan

UU No 32 tahun 2004 Perubahan atas UU 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

PP No.24 tahun 1961 tentang Pengaturan Soal Tanah-tanah Obyek Land Reform dan Pemberian Ganti-ruginya

PP No.19 tahun 1986 tentang Organisasi Kemasyarakatan

PP Nomor 40 tahun 1996

PP 24 Tahun 1997 tentang surat tanda bukti hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan

Keputusan Presiden RI no 32 Tahun 1979 tentang Pokok-pokok Kebijakan dalam Rangka Pemberian Hak Baru atas Tanah asal Konvensi Hak-hak Barat.

Keppres No. 55 tahun 1993 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum

Keppres No. 121 dan 122 tahun 1999 tentang wewenang penuh pemerintahan daerah untuk memberi ijin penanaman modal asing tanpa persetujuan pemerintahan pusat.

Keputusan Presiden No.34 tahun 2003 tentang Badan Pertanahan Nasional harus melakukan percepatan penyelesaian tanah land reform

Penetapan Presiden No.16 tahun 1948, tentang pembentukan "Panitia Agraria" yang dikenal sebagai "Panitia Agraria Yogya"

Peraturan Menteri Agraria No. 2 tahun 1955, (Tentang penetapan uang sewa untuk tanaman tembakau musim 1955 /1956 di daerah kabupaten Bondowoso dan jember, Karesidenan Besuki Propinsi Jawa Timur. T.L.N. 1955 No. 796.)

Permeneg. Agraria / Kepala BPN Nomor 3 tahun 1999

Permeneg. Agraria / kepala BPN Nomor 9 tahun 1999

SK Menteri agraria No. 49/Ka/64 Tentang nama-nama perkebunan di Kabupaten Blitar yang harus di redistribusi kepada warga masyarakat

Surat Keputusan Menteri Pertanian Nomor :KB.510/ 404 / Kpts / 6 / 1983  
Tentang : Pembinaan dan Penertiban Perkebunan Besar Swasta Yang Terlantar

Putusan Mahkamah Agung tanggal 11 Mei 1955 Nomor 26K/SIP/1955

Instruksi Mendagri No. 11 tahun 1982