SENGKETA PENGUASAAN HAK ATAS TANAH
(Refleksi Terhadap Sengketa Tanah Antara TNI dan Masyarakat)

Layyin Mahfiana[*]

Abstrak: *Rentetan peristiwa sengketa tanah yang melibatkan militer dan rakyat, seperti bentrok antara warga Desa Alas Tlogo Pasuruan dengan Marinir TNI Angkatan Laut, memberikan perhatian tersendiri bagi semua kalangan. Hal tersebut penting untuk dikaji kembali bagaimana kebijakan penguasaan hak atas tanah dalam perundang-undangan di Indonesia, dan mengapa sengketa penguasaan tanah sering terjadi antara pemerintah (TNI) dan rakyat. Realitas memperlihatkan antara kedua belah pihak memang berbeda latar belakang dan kebijakan. Pemerintah cenderung menggunakan kekuatan aturan hukum di atas segalanya dan masyarakat kukuh dengan budaya (adat) yang diamutnya. Tindakan yang represif dan kebijakan yang bersifat top down akan banyak menimbulkan pemberontakan masyarakat. Karenanya, pemerintah harus bersifat responsif dan berusaha mengakomodasi kepentingan dan kemauan rakyat, agar sengeketa tidak terus berlanjut. Model penyelesaian sengketa non litigasi patut dipertimbangkan sebagai alternatif penyelesaian sengketa yang lebih bersahabat dengan masyarakat.*

Kata Kunci: ***Hak Milik, Manfaat, Non Litigasi,*** *Yuridis.*

---

[*] Penulis adalah Dosen Jurusan Syari'ah STAIN Ponorogo

PENDAHULUAN

Tanah dalam masyarakat mempunyai hubungan sangat erat dengan kesejahteraan seseorang, perkembangan kehidupan keluarga, dan kelompok. Mempertahankan tanah berarti mempertahankan hidup dan kehidupan. Di samping bernilai ekonomis, tanah juga secara intrinsik mengandung nilai sangat tinggi dan mendasar. Tanah dapat menunjukkan tingkat status sosial seseorang yang tercermin dari jumlah penguasaanya atas tanah. Semakin banyak tanah yang dimiliki atau dikuasai seseorang semakin tinggi status sosialnya, sekaligus dapat dijadikan tolak ukur prestasi sosial seseorang dan sebagai simbol sosio-kultural suatu masyarakat.

Fungsi dan manfaat tanah sangat penting bagi kehidupan manusia, hal ini dapat dilihat dari banyaknya sengketa atau konflik tanah yang sejak dahulu telah menjadi realitas sosial dalam setiap masyarakat meskipun dalam bentuk dan identitasnya yang berbeda. Pada masa pra kolonial atau masa feodal pola hubungan vertikal dalam penguasaan tanah menentukan bentuk sengketa atau konflik yang sifatnya vertikal dan horizontal. Sengketa atau konflik tanah itu timbul ketika hak rakyat atas tanah terabaikan melalui legitimasi hubungan "raja dengan rakyat" yang difungsikan untuk mempertahankan atau memperluas kekuasaan raja melalui proses terlepasnya tanah-tanah yang digarap rakyat kepada pihak lain yang diberi hak penguasaan oleh raja.[1] Sengketa atau konflik yang terjadi pada masa pra kolonial atau masa feodal belumlah begitu

[1] Gunawan Wiradi, *Kebijakan Agraria/Pertanahan yang Berorientasi Kerakyatan dan Berkeadilan*, Makalah ini disampaikan dalam Seminar Nasional Pertanahan, diselenggarakan oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) di Yogyakarta, Tanggal 25-26 Pebruari 1999

nampak, dan baru nampak secara nyata pada masa kolonialisme yaitu pada masa penjajahan Belanda.

Pada periode awal kemerdekaan sampai dengan pertengahan tahun 1965, bentuk sengketa atau konflik tidak lagi berbentuk struktural vertikal tetapi horizontal. Perubahan bentuk sengketa atau konflik itu disebabkan oleh perubahan sistem politik ke arah sistem politik pluralistik. Dalam sistem politik yang pluralistik, rakyat merupakan aktor politik dominan sehingga aliansi yang kuat dengan partai-partai politik yang ada membuka akses rakyat terhadap politik.[2]

Pada masa orde baru, bentuk sengketa atau konflik tanah bersifat struktural vetikal. Perubahan ini terjadi karena tidak terlepas dari hegemoni negara terhadap rakyat, sehingga muncul pola pergeseran hubungan agraris yang ada. Munculnya sengketa atau konflik pertanahan tersebut tidak dapat dilepaskan dari konteks kebijakan pemerintah yang lebih mementingkan pertumbuhan ekonomi, tanpa memperhatikan dampak dari suatu kebijakan. Pada masa orde baru kebijakan pertanahan lebih diarahkan untuk mendukung kebijakan ekonomi makro. Kebijakan pertanahan lebih merupakan bagian dari pembangunan, tidak sebagai dasar pembangunan. Kebijakan pertanahan lebih ditujukan untuk menfasilitasi kebutuhan pemilik modal. Hal ini, tentu mengabaikan aspek struktur penguasaan tanah, sehingga menimbulkan berbagai macam sengketa atau konflik tanah.

Kasus Sengketa tanah yang marak terjadi antara pemerintah (misalnya TNI) dan rakyat seperti terjadi pada TNI Angkatan Darat (Kodam V Brawijaya) dengan warga

---

[2] Noer Fauzi, *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria* (Jakarta: KPA, 1999), 121-148

Desa Harjokuncaran Sumbermanjing Wetan Kabupaten Malang (1990 sampai sekarang), TNI angkatan Udara Yogyakarta dengan warga Wotgaleh Berbah Sleman Yogyakarta (1943 sampai sekarang), bentrok petani Rumpin desa Sukamulya Kec. Rumpin Kab. Bogor Jawa barat dengan TNI Angkatan Udara (21-22 Januari 2007) dan yang baru saja terjadi bentrok antara warga Desa Alas Tlogo pasuruan dengan Marinir TNI Angkatan Laut (30 Mei 2007) yang memakan korban empat warga masyarakat karena tertembak.[3]

Menyikapi rentetan peristiwa sengketa tanah yang melibatkan militer dan rakyat, seharusnya pemerintah sudah tidak pikir panjang lagi untuk melakukan perombakan kebijakan tanah yang lebih populis dan menindak tegas para pelaku serta mengevaluasi penguasaan tanah militer baik untuk kepentingan latihan maupun bisnis militer. Perlu kiranya untuk meninjau kembali kebijakan-kebijakan pertanahan dengan pikiran jernih tanpa dibayangi oleh kepentingan politik.

Dari latar belakang di atas, penulis tergugah untuk mencoba untuk mengkaji kembali bagaimana kebijakan penguasaan hak atas tanah dalam perundang-undangan di Indonesia, dan mengapa sengketa penguasaan tanah sering terjadi antara pemerintah (TNI) dan rakyat seringkali terjadi ?

KONSEPSI PENGUASAAN HAK ATAS TANAH

Penguasaan atas tanah dapat dipakai dalam arti fisik, dan yuridis. Penguasaan secara yuridis dilandasi oleh hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara

[3] Jawa Pos, 6 Juni 2007

fisik tanah tersebut. Namun ada juga penguasaan yuridis yang biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisik dilakukan oleh pihak lain. Misalnya tanah yang dimiliki disewakan kepada pihak lain dan penyewa yang menguasai secara fisik atau tanah tersebut dkuasai oleh pihak lain tanpa hak. Dalam hal ini pemilik tanah berdasarkan hak penguasaan yuridisnya, berhak untuk menuntut diserahkannya kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya. Selain itu dikenal pula penguasaan yuridis atas tanah yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik, sebagai misal kreditur pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi penguasaannya secara fisik tetap pada empunya tanah.[4]

Berbeda dengan pendapat diatas, Satjipto Rahardjo berpendapat[5] bahwa penguasaan atas tanah dalam arti fisik yakni sebagai hubungan nyata antara seseorang dengan barang yang ada dalam kekuasaannya. Pada saat itu ia tidak memerlukan legitimasi lain kecuali bahwa barang itu ada dalam kekuasaannya. Jadi ukuran bagi suatu penguasaan adalah kenyataan fisik. Oleh karena itu penguasaan bersifat faktual. Pada umumnya penguasaan dapat diperoleh melalui dua cara yakni melalui pengambilan (tanpa persetujuan dari penguasa sebelumnya), dan melalui proses penyerahan yaitu dengan persetujuan dari penguasa sebelumnya.

---

[4] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Bandung: Djambatan, 1999), 23

[5] Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1986), 103

Konsepsi penguasaan hak atas tanah berisikan pengertian serangkaian wewenang, kewajiban atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. "Sesuatu" yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah.[6]

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Poko-Pokok Agraria atau yang sering disebut UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) hak penguasaan atas tanah meliputi : Hak Guna Usaha (pasal 28 UUPA); Hak Guna Bangunan(pasal 35 UUPA); Hak Pakai (pasal 41); dan hak-hak lainnya yang diatur oleh UUPA dan Peraturan pelaksanaan lainnya. Hak-hak tersebut berisi wewenang dan diberikan oleh hukum kepada pemegang haknya untuk memakai tanah yang bukan miliknya yaitu tanah negara atau tanah milik orang lain dengan jangka waktu tertentu dan untuk keperluan yang tertentu pula. Jadi hak penguasaan atas tanah itu pada dasarnya merupakan izin negara (selaku organisasi kekuasaan) untuk memakai tanah dengan kewenangan tertentu.

Berbeda dengan penguasaan, pemilikan mempunyai nilai hukum yang lebih jelas dan pasti. Ia juga menunjukkan hubungan antara seseorang dengan objek yang menjadi sasaran pemilikan. Menurut Lili Rasjidi[7] hak milik itu terdiri dari :

1. Hak untuk memiliki sesuatu. Pemilik berhak untuk memiliki suatu benda atau barang yang dimilikinya. Benda atau barang ini barang kali telah dicuri, diberikan

---

[6] Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, 24

[7] Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Apakah itu?* (Bandung: Remaja Rosda Karya, 1988), 85

kepada seseorang untuk sementara waktu atas dasar pinjam, digadaikan, dan lain-lain. Bagaimanapun pemilik dapat menguasai kembali benda atau barangnya dalam hubungan tersebut di atas telah selesai. Dalam beberapa kasus tertentu, pemilik dapat mengajukan tuntutan atau gugatan untuk mengembalikan benda atau barang miliknya.

2. Hak untuk menggunakan dan menikmati. Pada dasarnya pemilik dapat menggunakan atau menikmati barang miliknya sesuka hatinya.
3. Hak untuk memakai, mengasingkan atau bahkan membinasakan.
4. Hak milik jangka waktunya tak terbatas. Pemilik ini jangka waktunya tak terbatas. Sebaliknya, hak penguasaan yang bersifat sementara memiliki jangka waktu yang terbatas. Jika kontrak sewa telah berakhir, dia harus mengembalikan haknya kepada pemilik benda atau barang yang disewanya, dan sebagainya. Kepentingan pemilik terhadap benda atau barang miliknya, juga tidak terhenti oleh kematian dirinya. Hak milik itu akan diwariskan sesuai dengan Undang-undang kewarisan yang berlaku atau atas dasar syarat-syarat yang termuat dalam testamen.
5. Pemilik juga mempunyai sifat sisa dalam arti bahwa walaupun hak penguasaan telah diserahkan kepada pihak lain karena kontrak sewa, misalnya, hak-hak yang tersisa terhadap benda atau barang tersebut tetap melekat pada pemiliknya. Namun, harus dingat bahwa kekuasaan yang dimiliki pemilik terhadap benda atau barang miliknya tidaklah bersifat mutlak. Oleh karena itu walaupun pemilikan ini tidak dapat dipertengkarkan,

masih juga dipergunakan mungkin dibatasi oleh hukum yang berlaku.

Pemilikan mempunyai arti dalam hubungannya dengan kehidupan masyarakat tempat ia diterima sebagai suatu konsep hukum. Apabila kita membicarakan dalam arti yang demikian itu, maka kita akan membicarakan pemilikan dalam konteks sosial, tidak lagi sebagai katagori yuridis. Dalam konteks yang demikian itu, maka pemilikan bisa merupakan indeks, tidak hanya bagi tingkat kesejahteraan dari pemiliknya, tetapi juga bagi kedudukan sosialnya.[8]

PERKEMBANGAN PENGUASAAN HAK MILIK

Berbicara mengenai perkembangan penguasaan hak atas tanah tentu berkaitan erat dengan politik hukum agraria yang berlaku dari masing-masing periode. Di dalam hukum agraria akan membicarakan hukum agraria dalam tataran praktisnya di dalam kehidupan sehari-hari yakni, mengenai bagaimana strategi atau mekanisme utnuk mrngimplementasikan suatu aturan hukum agraria dalam mewujudkan pemanfaatan sumber-sumber agraria, modal penguasaan dan mekanisme penguasaannya. Karena setiap politik hukum agraria yang berlaku tentu membawa dampak yang berbeda-beda sesuai dengan situasi dan kondisinya.

Pada masa prakolonial, secara detail tidak cukup tersedia mengenai bagaimana bentuk dan watak tata agraria maupun politik hukum agraria pada masa itu, terutama bentuk dukungan data yang akurat mengenai penguasaan tanah dan kelas-kelas sosial desa. Di berbagai tempat pada masa prakolonial, pola penguasaan tanah tersentralisasi dalam suatu penguasaan oleh kerajaan (kaum

[8] Satjipto Rahardjo, *Hukum*, 106

bangsawan), dimana raja merupakan pusat pemerintahan sekaligus sebagai penguasa tanah.[9]

Pada masa prakolonial meskipun penguasaan tanah terpusat pada raja atau kaum bangsawan. Akan tetapi pada masa itu juga sudah ada penguasaan secara individual maupun penguasaan secara kolektif. Menurut Van Setten Van Der Meer,[10] menyatakan bahwa hak kepemilikan individual diberlakukan terhadap seseorang petani pioner, apabila ia sudah membuka lahan baru, maka ia diberi waktu tiga tahun untuk membangun dan mencetak sawah sebelum dianggap pantas untuk dikenakan pajak. Jikalau penduduk desa bekerja sama membuka tanah bagi kepentingan semua orang maka tanah tersebut menjadi milik kolektif sebagai sawah desa.

Penguasaan tanah oleh raja atau penguasa bukan dalam artian " dimiliki" melainkan penguasaan dalam artian politik yakni mempunyai hak yuridiksi atas tanah dalam wilayahnya yang dengan kekuasaan dan pengaruhnya dapat mereka pertahankan, dan secara teoritis juga mempunyai hak untuk menguasai, menggunakan, ataupun menjual hasil-hasil buminya sesuai dengan adat yang berlaku.[11]

Pada masa kolonial politik agraria yang dikembangkan adalah politik agraria kolonial, yang menempatkan tanah jajahan sebagai tempat mengeruk sumber kekayaan untuk memenuhi kebutuhan negara penjajah. Ciri pokok politik kolonial adalah dominasi, eksploitasi, diskriminasi dan dependensi.[12]

---

[9] Eman Rajagukguk, *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*, (Jakarta: Chandra Pratama, 1995), 9

[10] Gunawan Wiradi, *Kebijakan Agraria/Pertanahan*, 4

[11] Ibid., 3

[12] Sartono Kartodirjo dan Suryo, *Sejarah Perkebunan di Indonesia, Kajian Sosial Ekonomi* (Yogyakarta: Aditya Media, 1994), 5

Pada masa pemerintahan Jepang umumnya tidak ada perubahan dalam politik agraria. Akan tetapi usaha yang menonjol dilakukan oleh pemerintah Jepang saat itu adalah usaha peningkatan produksi pangan untuk kepentingan ekonomi perang Jepang. Penanaman bahan makanan dikaitkan dengan kewajiban rakyat mempergunakan syarat-syarat dalam pembangunan pertanian yang baru.[13] Pendudukan Jepang yang kurang lebih tiga tahun setengah telah membawa rakyat Indonesia ke penderitaan yang sangat berat terutama terhadap rakyat tani. Selain itu juga tanah-tanah perkebunan menjadi rusak, sehingga menurunkan ekonomi rakyat.

Pada masa kemerdekaan sampai tahun 1965, setelah bangsa Indonesia memproklanasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945 mulailah babak baru. Dimana rakyat Indonesia sangat mengharapkan dan mendambakan hidup yang lebih layak karena penjajahan selama kurang lebih 350 tahun menyebabkan rakyat Indonesia hidup penuh penderitaan. Oleh karena itu, pengaturan penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam (termasuk tanah) yang berpihak kepada rakyat kecil sangatlah diperlukan, karena mengingat *agrariche Wet* yang masih diberlakukan sangat tidak sesuai dengan semangat dan watak konstitusi kita yakni sebagaimana tercermin dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yakni sebagai berikut : " *Bumi dan tanah air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*"

Sedangkan dalam penjelasan pasal 33 UUD 1945 menyebutkan bahwa "demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah penilaian

---

[13] M. Tauchid, *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia, Bagian II.*(Jakarta: Tjakrawala, 1953), 6

anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang dutamakan, bukan kemakmuran orang perorang". Selanjutnya dikatakan "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, sebab itu harusnya digunakan oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"

Dari cita-cita serta watak yang terkandung dalam pasal 33 UUD 1945 beserta penjelasan tersebut, maka pemerintah Republik Indonesia pada tahun 1948 membentuk "Panitia Agraria Yogyakarta", pembentukan panitia ini berdasarkan pada Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 tanggal 21 Mei tahun 1948 "Panitia Agraria Yogyakarta" ini diketuai oleh Sarimin Reksodihardjo dan beranggotakan pejabat-pejabat dari berbagai kementrian dan jawatan, anggota-anggota badan KNIP yang mewakili organisasi-organisasi tani dan daerah, ahli hukum adat, dan wakil dari serikat buruh perkebunan-perkebunan Republik Indonesia.

Tugas yang diinginkan adalah segera mengadakan perubahan hukum agraria kolonial yang berlaku pada waktu itu dengan maksud untuk menciptakan suasana hukum yang mampu menjadikan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai sumber kesejahteraan lahir dan batin bagi seluruh rakyat Indonesia secara adil dan merata berdasarkan Pancasila dan pasal 33 UUD 1945.[14] Setelah melalui perjalanan panjang akhirnya pada tanggal 24 September 1960 rancangan UUPA itu disahkan oleh presiden Soekarno menjadi Undang-Undang

---

[14] Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Penjabaran ketentuan hak Milik atas Tanah Menurut UUPA kedalam Perundang-undangan Agraria Nasional dan Pengaturan tentang Hak Milik Atas Tanah dalam Rangka pelaksanaan Landreform di Indonesia* (Makalah Seminar) (Bandung: 1984), 33-34

No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA).

Dengan tidak berlakunya konsep Domein seperti yang dianut oleh pemerintah Hindia Belanda, yang kemudian menggantinya dengan konsep Hak Menguasai Negara. Pengertian menguasai bukan sebagai pemilik tanah (sumber agraria) seperti yang dinyatakan dalam pasal 2 ayat 1 UUPA bahwa " atas dasar ketentuan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat".

Dari perspektif hukum, konsep Hak Menguasai Negara mengandung pengertian menempatkan negara sebagai sentral yang mengatur pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya agraria untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak Menguasai Negara tersebut dijabarkan dalam rumusan undang-undang yang memberi wewenang kepada negara untuk :

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

Pada masa Orde Lama penggunaan Hak Menguasai Negara pernah dilaksanakan yakni melalui penguasaan pendistribusian tanah (*land reform*), yang diatur dalam

Undang-undang No. 56/Prp tahun 1960. Namun di dalam pelaksanaan *land reform* tahun 1962-1965, ternyata telah mengalami kegagalan. Menurut Fauzi, penyebab kegagalan dari pelaksanan *land reform* diantaranya: kelambatan praktek-praktek pemerintah melaksanakan hak menguasai negara; tuntutan (organisasi) massa petani yang ingin mendistribusikan tanah secara segera, sehingga menimbul kan aksi sepihak.[15] Sebelum rezim Orde Lama berhasil melaksanakan programnya dalam bidang agraria, terjadilah tragedi nasional dalam tahun 1965 yang kemudian melahirkan Orde Baru. Rezim ini sejak awal kekuasaannya telah meninggalkan kebijakan pembangunan Orde Lama yang bersifat (*neo populis*) atau lebih berpihak kepada rakyat kecil. Dan fokus kebijakan pembangunannya lebih kepada mengejar pertumbuhan ekonomi dengan memfasilitasi para pemilik modal baik dari dalam negeri maupun luar negeri.

Dari strategi pembangunan agraria yang dikembangkan oleh pemerintah Orde Baru yang bersifat kapitalis, dimana produksi komoditi yang menjadi hajat hidup orang banyak dilaksanakan oleh para pemilik modal besar. UUPA (hukum agraria) yang menjadi induk dari peraturan bidang pertanahan hanya dijadikan sebagai simbul dan pajangan belaka. Pendelegasian peraturan perundang-undangan di bidang agraria yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru terlihat jelas keberpihakannya kepada pemilik modal besar, bukan melakukan perlindungan kepada rakyat petani. Dan hal ini bertentangan dengan konsep tanah berfungsi sosial sebagaimana yang dianut oleh UUPA (hukum agraria).

---

[15] Noer Fauzi, *Penghancuran Populis dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Indonesia Pasca Kolonial* dalam Dianto Bachriadi *et.al* (Jakarta: 1997), 71

Peninggalan konsep tanah berfungsi sosial ke konsep tanah sebagai komoditas yang dianut oleh Pemerintah Orde Baru dapat terlihat dari aturan-aturan di bawahnya, seperti "pencabutan hak" (Inpres No. 9 Tahun 1973 tentang Pencabutan Hak-hak atas tanah dan benda diatasnya). "Pembebasan Tanah" (Permendagri No. 15 Tahun 1975 tentang Tata Cara Pembebasan Tanah, Permendagri No. 2 Tahun 1976 tentang Penggunaan Pembebasan Tanah oleh pihak swasta). Penataan ruang Undang-undang No. 24 Tahun 1992. Pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk kepentingan umum (Kepres No. 55 Tahun 1993), dan yang termuat dalam kebijakan Menteri Agraria / Kepala BPN Nomor 22 Perusahaan dalam rangka Penanaman Modal.

Dari paparan di atas dapatlah dikatakan bahwa selama pemerintahan Orde Baru, UUPA (Hukum Agraria) telah disimpangkan dari tujuan sebelumnya yakni untuk memberikan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, dan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah terutama bagi masyarakat petani.

Di era reformasi yang diawali sejak tahun 1998 hingga tahun 2007 belum ada perombakan kebijakan pertanahan yang sangat berarti dan berguna bagi rakyat secara menyeluruh. Tahun 2005 disahkan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang mencabut berlakunya Peraturan Presiden No. 55 Tahun 1993. Akan tetapi dengan disahkannya Peraturan Presiden ini mendapat kecaman dari masyarakat luas dan para LSM, mereka bersama-sama menentang diberlakukannya Peraturan Presiden tersebut karena dianggap kurang menguntungkan masyarakat khususnya petani dan mempermudah para

investor dan pengusaha untuk mendapatkan hak atas tanah. Menurut maria W. Sumardjono[16] disahkannya Pepres ini dimaksudkan untuk menjadi landasan hukum kemitraan antara pemerintah dengan swasta. Kemudian di Tahun 2006 Peraturan Presiden tersebut diperbaharui lagi dengan disahkannya Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2006.Perubahan yang berpotensi tidak menimbulkan masalah adalah penghapusan kata "pencabutan hak atas tanah" dalam Pasal 1 angka3, Pasal 2 dan Pasal 3 karena meluruskan kerancuan antara konsep penyerahan/pelepasan hak atas tanah dengan pencabutan hak atas tanah.[17]

TANAH SEBAGAI SUMBER SENGKETA

Sejak dahulu tanah sudah menjadi sumber sengketa atau konflik dan tidak jarang menimbulkan korban jiwa. Sebagai suatu gejala sosial, sengketa atau konflik agraria (tanah) adalah suatu proses interaksi antara dua (atau lebih) orang atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas objek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah.[18] Namun sengketa atau konflik tanah yang terjadi sangat tergantung kepada kondisi hubungan agraris yang ada, serta sistem dan kebijkan yang berlaku pada kurun waktu tersebut.

Pada masa prakolonial, bentuk sengketa atau konflik pertanahan yang muncul dipengaruhi oleh pola-pola hubungan kekuasaan dalam masyarakat, yaitu feodal. Dalam hubungan ini ada tiga pihak yang berkepentingan terhadap penguasaan tanah, yaitu raja, priyayi (bangsawan), dan petani (*wong cilik*). Walaupun demikian, kekuasaan raja

---

[16] Kompas 21 Juni 2006

[17] Ibid.

[18] Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan Yang belum Berakhir*, (Jakarta: KPA, 2000), 85

dalam penguasaan tanah sangat dominan karena dalam sistem ini tanah adalah milik raja, sementara petani hanyalah merupakan penggarap tanah yang memiliki banyak kewajiban.

Pada masa kolonial, sengketa atau konflik tanah tidak hanya terjadi dalam satu struktur kekuasaan feodal, tetapi juga terjadi dalam suatu pertentangan antara kekuasaan feodal yang masih berlaku dalam masyarakat dan kekuasaan pemerintah kolonial yang bercorak kapitalisme.[19] Pada masa pasca kemerdekaan (1945-1965), kondisi sengketa atau konflik pertanahan pada zaman ini diwarnai dengan adanya pendudukan tanah-tanah bekas perkebunan asing oleh rakyat,[20] Pendudukan tersebut di banyak tempat menimbulkan berbagai kasus sengketa tanah terutama antara rakyat dan pihak perkebunan. Sedangkan pada masa Orde Baru, sengketa atau konflik yang terjadi terkait dengan kebijakan pemerintah yang memberikan keleluasaan kepada pemilik modal dalam melakukan berbagai investasi dengan maksud meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah telah menempat kan pemerintah dan swasta sebagai aktor dominan dalam proses pembangunan yang akhirnya menyebabkan muncul nya sengketa atau konflik.

Dari berbagai sengketa atau konflik agraria (tanah) yang terjadi dapatlah dipahami sebagai suatu proses akumulasi faktor produksi, yang dalam hal ini dapat dilihat sebagai berikut : *pertama*, sengketa atau konflik terjadi dalam konteks perebutan sumber daya agraria, dalam sengketa

---

[19] Kasim dan Suhendar, *Petani dan Konflik Agraria*, (AKATIGA, 1998), 72

[20] M. Tauchid, *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Bagian I (Jakarta: Tjakrawala, 1952), 11

atau konflik agraria ini yang terjadi sebenarnya bukanlah masalah kelangkaan sumber daya tanah, melainkan perebutan sumber daya agraria berupa ekspansi besar-besaran oleh pemodal untuk menguasai sumber agraria yang sebelumnya dikuasai oleh rakyat.

Kedua, sengketa atau konflik terjadi dalam konteks pemaksaan terhadap komoditas tertentu. Pemaksaan untuk menanam komoditas yang telah ditentukan melahirkan konflik-konflik tanah, di sektor pertanian, khususnya sub sektor perkebunan, konflik tanah muncul akibat penentuan komoditas yang dimaksudkan untuk mendorong kebutuhan ekspor.

Tiga, Sengketa atau konflik terjadi dalam konteks masa mengambang. Sengketa atau konflik tanah muncul ketika petani tidak mempunyai kaitan dengan elemen kekuatan diatasnya. Pada saat petani tidak mempunyai aliansi kemanapun, posisinya menjadi lemah. Sengketa-sengketa atau konflik-konflik yang dimunculkan hampir selalu bisa diredam, dan dihambat oleh kekuasaan sehingga tidak menjadi meluas. Keadaan ini tentu saja sangat tidak menguntungkan petani karena kepentingan pada aspirasi yang selama ini melindungi petani telah hilang pelarangan petani untuk mengorganisir diri secara kolektif memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka dan memperkuat posisi tawar mereka.[21]

PERLAWANAN MASYARAKAT PETANI

Sengketa atau konflik tanah muncul karena disebabkan oleh banyak hal, akan tetapi yang paling mengedepan akhir-akhir ini disebabkan oleh perebutan

[21] Kasim dan Subendar, *Petani*, 178-179

sumber daya agraria yang dikuasai oleh mayarakat maupun yang belum kelihatan dikuasai oleh masyarakat, tetapi sudah ada dalam penguasaan masyarakat serta berbagai sebab lain yang melibatkan negara atau tidak.[22] Gerakan perlawanan masyarakat, tampaknya sudah lama menjadi perhatian para ahli. Menurut Siahaan: perlawanan dan protes sosial masyarakat tani dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) macam hal ini sesuai dengan apa yang pernah dilakuakan oleh para ahli, yaitu pendekatan *moral ekonomi*, pendekatan *historis* dan pendekatan *ekonomi politik*. [23]

Pendekatan *moral ekonomi*, yang menurut Scott sebagaimana dikutip oleh Sirajuddin bahwa kehidupan masyarakat petani ditandai oleh hubungan moral yang melahirkan suatu moral ekonomi yang lebih "mendahulukan selamat" (*Safety First*) dan menjauhkan diri dari garis bahaya (*danger line*) Scott menyatakan masyarakat petani menganut hidup gotong royong, tolong menolong dan melihat persoalan sebagai persoalan yang kolektif. Sikap ini disebabkan oleh struktur kehidupan masyarakat petani yang terjepit dan harus menyelamatkan diri. Selain itu para petani juga menganut asas pemerataan, dengan pengertian membagikan secara sama rata apa yang terdapat di desa, karena percaya pada hak moral para masyarakat petani untuk dapat hidup secara cukup. [24]

Pendekatan *historis*, lebih menitikberatkan perhatiannya pada komunitas kesejarahan yang terdapat

---

[22] Ibid

[23] Hotma Siahaan, *Pembangkangan terselubung Petani dalam Program tebu Rakyat Intensifikasi Sebagai Upaya Mempertahankan Subsistensi*, Disertasi S3 Universitas Airlangga (1996),25-73

[24] Sirojudin, *Konflik Hak Milik Atas Tanah Antara Petani dengan Pemerintah Kabupaten di Kabupaten Sumbawa, Nusa Tenggara Barat*, Tesis S2 Universitas Brawijaya, (1989),

pada suatu masyarakat. Berkaitan dengan perlawanan masyarakat petani, dalam hal ini dipahami sebagai konsekwensi dari terjadinya penyimpangan dan ancaman terhadap nilai, norma tradisi atau kepercayaan yang mereka miliki.

Sementara pendekatan *ekonomi politik*, lebih menitikberatkan pada perlawanan masyarakat petani yang di dasarkan pada pertimbangan individual rasional petani terhadap perubahan yang dikalkulasi akan merugikan dan bahkan mengancam mereka, atau sekurang-kurangnya, perubahan ini telah dinilai menghalang-halangi usaha yang mereka lakukan untuk meningkatkan taraf hidup.

Pada penggunaan tanah untuk kepentingan bangsa atau negara terdapat keperluan tertentu yang berhubungan dengan pertahanan dan keamanan seperti instalasi militer. Penggunaan tanah untuk keperluan demikian tidak memerlukan pemberian pelayanan langsung dari masyarakat. Malahan masyarakat umum sama sekali tidak dapat bebas memasukinya, kecuali menyangkut pelayanan kepada masyarakat.

Pada penggunaan tanah untuk kepentingan rakyat bersama, sifat penggunaan tanah dapat ditentukan menurut batasan-batasan tertentu. Penggunaan untuk keperluan pendirian bangunan peribadatan, taman pemakaman umum, dan lain-lain hanya dimanfaatkan menurut syarat-syarat tertentu antara lain keperluan yang bertolak dari nilai-nilai tertentu yang sama dari masing-masing kelompok yang ada dalam masyarakat. Tidak semua orang dapat menggunakan atau memanfaatkan kecuali berada dalam lingkup nilai-nilai yang sama. Sebagai misal, seseorang tidak dapat menggunakan fasilitas untuk dimakamkan di Taman Makam Pahlawan, kecuali almarhum adalah pahlawan atau

anggota ABRI. Peggunaan tanah yang demikian tidak mengandung nilai ekonomis, tetapi penghargaan tertentu yang tidak dapat dinilai ekomonis, tetapi penghargaan tertentu yang tidak dapat dinilai dengan uang.

Penggunaan tanah untuk kepentingan rakyat sebagai kesatuan menyangkut juga pelayanan terhadap keperluan msyarakat tetapi cenderung dinilai ekonomis, pelabuhan, bandara udara, terminal kendaraan, pasar dan berbagai tempat umum lainnya merupakan empat-empat yang dapat dipergunakan oleh siapa saja secara langsung asalkan memenuhi syarat-syarat tertentu yang biasanya mengandung nilai-nilai ekonomis.[25]

MODEL-MODEL PENYELESAIAN SENGKETA PADA MASYARAKAT

Sengketa adalah fenomena hukum yang dapat terjadi dimana saja dan kapan saja, karena sengketa itu tidak terikat oleh ruang dan waktu. Sebagai fenomena hukum, setiap sengketa memerlukan tindakan penyelesaian dan tidak ada suatu sengketa tanpa adanya penyelesaian.[26]

Konflik seringkali disamakan dengan sengketa, tapi Nader dan Todd membedakan pengertian *conflict* (perselisihan) dan *dispute* (sengketa), *conflict* kemudian dapat dibedakan lagi menjadi *preconflict* (perselisihan) dan *conflict*. Menurut Nader dan Todd, konflik adalah perselisihan yang hanya melibatkan dua pihak (diadik), sedangkan sengketa merupakan perselisihan antar dua pihak atau lebih yang

---

[25] Ronald Titahelu, *Penetapan Azas-Azas Hukum dalam Pembangunan Tanah Untuk sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat, Suatu Kajian Filsafat dan Teori tentang Pengaturan dan Penggunaan Tanah di Indonesia*, Desertasi S3 Universitas Airlangga Surabaya (1993),41-42

[26] Mochamad Munir, *Penggunaan Pengadilan Negeri Sebagai Lembaga Untuk Menyelesaikan Sengketa dalam Masyarakat*, Desertasi S3 *Universitas Airlangga (1997),185*

bersifat terbuka dan penyelesaiannya melibatkan pihak ketiga[27]

Secara empirik, penyelesaian sengketa atau konflik agraria (tanah) berlaku norma hukum produk pemerintah (undang-undang), norma adat, norma agama, dan pengaturan diri sendiri (self regulation). Penyelesaian sengketa menurut undang-undang (litigasi), menghendaki adanya penyelesaian dengan melalui prosedur formal dan tahapan-tahapan yang ditentukan oleh undang-undang.

Penyelesaian sengketa atau konflik pada kondisi masyarakat yang masih sederhana (non litigasi), dimana hubungan kekerabatan dan kelompok masih kuat, maka pilihan indtitusi untuk menyelesaikan sengketa atau konflik yang terjadi diarahkan kepada institusi yang bersifat kerakyatan (folk institusions), karena instisusi penyelesaian sengketa atau konflik yang bersifat tradisional bermakna sebagai institusi penjaga keteraturan dan pengembalian keseimbangan magis dalam masyarakat..[28]

Penelitian Moch. Munir (1997)[29] ditemukan bahwa penyelesaian sengketa oleh pihak-pihak yang bersengketa dalam masyarakat dilakukan dengan tiga cara yakni : Pertama, diselesaikan sendiri oleh pihak yang bersengketa (negosiasi), Kedua, diselesaikan dengan bantuan pihak ketiga (mediasi), dan ketiga, berperkara di Pengadilan. Lebih lanjut Moch. Munir menyatakan bahwa dengan berdasarkan dari kasus-kasus yang menjadi fokus dalam penelitian

---

[27] Nader dan Todd, *The Disputing Process Law in Ten Societes*, (New York:Colombia University Press, 1978),14-15

[28] I Nyoman Nurjaya, *Konflik dan Budaya Penyelesaian Konflik dalam Masyarakat*, Makalah dalam Lokakarya Belajar bersama Mengelola Konflik dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Tropika Indonesia, (Jember: 2000), 4

[29] Mochamad Munir, *Penggunaan Pengadilan*, 185

tersebut, maka faktor yang mempengaruhi pilihan tindakan penyelesaian sengketa dari aktor-aktor atau pihak-pihak yang bersengketa apakah menggunakan peradilan formal atau tidak menggunakan peradilan formal adalah faktor budaya (kebiasaan, kekeluargaan, menghindari permusuhan) dan untung rugi (biaya dan waktu).

Masyarakat mempunyai kemampuan untuk mencipta kan norma-norma dan mekanisme-mekanisme serta membangun intitusi-institusi tertentu untuk menyelesaikan setiap sengketa atau konflik yang muncul dalam masyarakat, demngan mengacu pada sistem nilai, ekonomi, politik, religi yang dianut masyarakat. Karena itu, masyarakat memaknai sengketa atau konflik sebagai bagian dari dinamika kehidupan sosial. Makna sengketa atau konflik sangat tergantung pada nilai-nilai kepercayaan dan norma-norma yang dianut, serta bentuk-bentuk intitusi sosial yang dibagun untuk menyelesaikan sengketa atau konflik.

Sistem nilai, norma, politik, ekonomi, keyakinan yang dianut, dan institusi yang dibangun dalam membina kehidupan sosial masyarakat juga sangat mempengaruhi model-model atau bentuk-bentuk penyelesaian sengeketa atau konflik yang dikembangkan masyarakat. Menurut Nader Todd[30] model-model atau bentuk-bentuk penyelesaian sengeketa atau konflik dalam masyarakat dapat berupa : Ajudikasi (Model penyelesaian sengketa melalui institusi pengadilan yang keputusannya mempunyai sifat mengikat pada pihak-pihak yang bersengketa); Mediasi (Model penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga untuk membantu pihak-pihak yang bersengketa untuk mencapai tujuan. Pihak ketiga yang dilibatkan sebagai perantara atau penengah sifatnya pasif karena keputusan yang diambil

[30] Nader dan Todd, *The Disputing Process Law*; 13-15.

tetap didasarkan pada kesepakatan pihak-pihak yang bersengketa); Arbitrasi (Model penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh pihak ketiga yang keputusannya disetujui oleh pihak-pihak yang bersengketa);Negosiasi (Model penyelesaian sengketa yang tidak melibatkan pihak ketiga, namun diselesaikan secara kompromi oleh pihak-pihak yang bersengketa); Pemaksaan atau kekerasan (Model penyelesaian sengketa yang bersifat memaksa kehendak kepada salah satu pihak kepada pihak lawan yakni dapat berupa tindakan fisik seperti melakukan perbuatan hukum sendiri); Penghindaran (Model penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh salah satu pihak, dimana pihak yang paling lemah menundukkan diri pada pihak yang lebih kuat. Pihak yang paling lemah ini berupaya untuk melepaskan diri dari kekuasaan pihak yang lebih kuat, misalnya dengan melakukan pemutusan hubungan sosial) ; Membiarkan saja (Model penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh salah satu pihak dengan tidak melakukan upaya apapun kepada pihak lawan).

PENUTUP

Dari pemaparan diatas, sudah terungkap dengan jelas mengenai kebijakan pertanahan dan sebab-sebab mengapa sengketa antara pemerintah (TNI) sering terjadi dengan masyarakat. Antara kedua belah pihak memang berbeda latar belakang dan kebijakan. Pemerintah cenderung menggunakan kekuatan aturan hukum diatas segalanya dan masyarakat kukuh dengan budaya(adat) yang dianutnya. Solusi yang harus dilakukan adalah pemerintah harus arif dan mencoba untuk memahami kebudayaan masyarakat serta menerapkan aturan hukum tanpa meninggalkan tradisi masyarakat yang telah ada.Proses tindakan yang bersifat

represif dan kebijakan yang bersifat top down bukan zamannya lagi untuk terus diterapkan, bukan solusi yang didapat akan tetapi akan lebih banyak menimbulkan pemberontakan masyarakat dimana-mana. Pemerintah harus bersifat responsif dan berusaha mengakomodir kepentingan dan kemauan rakyat, agar sengketa tidak terus berlanjut dan berlarut-larut. Model penyelesaian sengketa non litigasi patut dipertimbangkan sebagai alternatif penyelesaian sengketa yang lebih bersahabat dengan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Penjabaran ketentuan hak Milik atas Tanah Menurut UUPA kedalam Perundang-undangan Agraria Nasional dan Pengaturan tentang Hak Milik Atas Tanah dalam Rangka pelaksanaan Landreform di Indonesia* (Makalah Seminar). Bandung: 1984.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Bandung: Djambatan, 1999.

Eman Rajagukguk, *Hukum Agraria, Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*. Jakarta: Chandra Pratama, 1995.

Gunawan Wiradi, *Kebijakan Agraria/Pertanahan yang Berorientasi Kerakyatan dan Berkeadilan*, Makalah ini disampaikan dalam Seminar Nasional Pertanahan, diselenggarakan oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) di Yogyakarta, Tanggal 25-26 Pebruari 1999

Hotma Siahaan, *Pembangkangan Terselubung Petani dalam Program tebu Rakyat Intensifikasi Sebagai Upaya Mempertahankan Subsistensi*, Disertasi S3 Universitas Airlangga(1996)

I Nyoman Nurjaya, *Konflik dan Budaya Penyelesaian Konflik dalam Masyarakat*, Makalah dalam Lokakarya Belajar bersama Mengelola Konflik dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Tropika Indonesia. Jember: tp, 2000.

Jawa Pos, 6 Juni 2007

Kasim dan Suhendar, *Petani dan Konflik Agraria*. tt : AKATIGA, 1998.

Kompas 21 Juni 2006

Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Apakah itu?* Bandung: Remaja Rosda Karya, 1988.

M. Tauchid, *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia, Bagian II*. Jakarta: Tjakrawala, 1953.

Mochamad Munir, *Penggunaan Pengadilan Negeri Sebagai Lembaga Untuk Menyelesaikan Sengketa dalam Masyarakat*, Desertasi S3 *Universitas Airlangga* (1997)

Nader dan Todd, *The Disputing Process Law in Ten Societes*, New York: Colombia University Press, 1978.

Noer Fauzi, *Penghancuran Populis dan Pembangunan Kapitalisme: Dinamika Politik Agraria Indonesia Pasca Kolonial* dalam Dianto Bachriadi *et.al* Jakarta: tp, 1997.

Noer Fauzi, *Petani dan Penguasa: Dinamika Perjalanan Politik Agraria.* Jakarta: KPA, 1999.

Ronald Titahelu, *Penetapan Azas-Azas Hukum dalam Pembangunan Tanah Untuk sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat, Suatu Kajian Filsafat dan Teori tentang Pengaturan dan Penggunaan Tanah di Indonesia,* Desertasi S3 Universitas Airlangga Surabaya (1993)

Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat.* Bandung: Angkasa, 1986.

Sartono Kartodirjo dan Suryo, *Sejarah Perkebunan di Indonesia, Kajian Sosial Ekonomi.* Yogyakarta: Aditya Media, 1994.

Sirojudin, *Konflik Hak Milik Atas Tanah Antara Petani dengan Pemerintah Kabupaten di Kabupaten Sumbawa, Nusa Tenggara Barat,* Tesis S2 Universitas Brawijaya, (1989)