

BAB 1**PENDAHULUAN****1.1 Latar Belakang Masalah**

Tanah adalah objek persaingan dalam sejumlah cara yang berpotensi tumpang tindih karena disini tanah sendiri dapat sebagai aset ekonomi, sebagai koneksi dengan identitas dan legitimasi sosial, dan sebagai wilayah politik. Persaingan atas tanah dan sumber dayanya berada di pusat hubungan antara kepemilikan tanah yang semakin sempit dan akan menimbulkan konflik. Persaingan dapat terjadi antara sejumlah dan jenis kelompok identitas, baik berdasarkan etnis, agama, kelas, jenis kelamin, atau generasi. Ketika kompetisi itu melibatkan kelompok orang, bukan individu, risiko kekerasan berskala besar meningkat. Beberapa konflik tumbuh langsung dari persaingan untuk mendapatkan tanah, tetapi tanah seringkali bukan satu-satunya penyebab konflik; faktor-faktor lain, seperti ketegangan etnis atau agama atau marginalisasi politik berkontribusi pada konflik.¹

Konflik berasal dari kata kerja Latin *configere* yang berarti saling memukul. Secara sosiologis, Konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) di mana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya. Adanya konflik biasanya terjadi ketika kedua belah pihak akan tengah memperebutkan sesuatu untuk didapatkan. Baik itu skala kecilcataupun skala besar. Konflik pertanahan dapat terjadi terus-menerus, dan ini menunjukkan kehati-hatian dalam berbicara tentang “resolusi” konflik. Perselisihan khusus atas tanah tertentu, yang mungkin merupakan ekspresi dari konflik yang lebih besar, dapat diselesaikan, dan ini dapat meredakan ketegangan. Sementara institusi lokal dan tradisional seperti dewan desa, pemimpin agama dan tradisional, dan badan-badan lokal lainnya seringkali dapat menyelesaikan konflik tanah lokal, pada tahap tertentu negara harus campur tangan. Ketika sengketa tanah meningkat ke tingkat pemerintahan, seringkali mereka hanya akan mampu "mengelola" konflik, merespons secara konstruktif.

Keragaman pola penguasaan lahan merupakan faktor penting, terutama di negara-negara dengan sistem adat yang beragam serta sistem hukum kepemilikan lahan. Sistem adat

¹ Baranyi dan Weitzner, 2001. analisis hukum sistem penyelesaian sengketa atas tanah.jurnal. unissula. ac.id › index.php › article › download

seperti saat ini diakui sebagai mampu memberikan penguasaan yang aman dan layak untuk pengakuan hukum, sejauh mereka sesuai dengan hak asasi manusia. Dikelola dengan baik, bahwa pengakuan akan keberagaman dapat menjadi sumber kekuatan dan persatuan nasional, dan "pluralisme hukum" adalah strategi yang dapat dijalankan. Tetapi ini mensyaratkan bahwa penguasaan secara adat dan menurut hukum dijamin dengan perlindungan yang sama di bawah hukum dan harus jelas tanah apa yang berada di bawah setiap sistem. Tanpa itu, sering akan ada tepi etnis yang tidak disukai untuk pertikaian atas tanah di antarmuka antara sistem ini.²

Disonansi normatif. Mungkin ada disonansi normatif di mana badan-badan hukum yang hidup berdampingan dengan asal yang berbeda tidak harmonis dan digunakan sebagai alat oleh pihak-pihak dalam pertikaian atas tanah dalam konteks itu. Kegagalan pemerintah Liberia berturut-turut untuk mengakui hak atas tanah adat merupakan faktor penting yang berkontribusi pada penggulingan pemerintah sipil oleh Penguasa militer pada tahun 1980. Masalah ini tetap memecah belah di Liberia (pada klaim tanah adat dan perlakuan yang sesuai).³

Kebijakan politik pertanahan Indonesia menegaskan bahwa bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penguasaan dan pemanfaatan tanah yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan arah dari politik hukum pertanahan Indonesia yang bertujuan untuk menjamin terwujudnya kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Negara sebagai penguasa tertinggi atas tanah sebagai suatu perwujudan dalam pelaksanaan menggunakan bidang tanah tidak terjadi konflik. Bidang tanah bagi masyarakat hukum adat sebagaimana dikutip dari Soerojo Wignjodipuro di dalam masyarakat hukum adat, tanah mempunyai arti yang penting, karena menurut sifatnya tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun juga, masih bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan kadang-kadang malahan menjadi lebih menguntungkan. Karena faktanya, tanah merupakan tempat tinggal persekutuan, memberikan penghidupan kepada persekutuan, merupakan tempat di mana para warga persekutuan yang meninggal dunia dikebumikan dan merupakan pula tempat tinggal kepada dayang-dayang pelindungan persekutuan dan roh para leluhur persekutuan.⁴

² McAuslan, 2005. analisis hukum sistem penyelesaian sengketa atas tanah. [jurnal.unissula.ac.id > index.php > article > download](http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/article/download)

³Freudenberger dan Miller, 2010. analisis hukum sistem penyelesaian sengketa atas tanah. [jurnal.unissula.ac.id > index.php > article > download](http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/article/download)

⁴ Surojo Wignjadipuro, *Asas-Asas Hukum Adat*, Sumur Bandung, Jakarta, 1993, hlm. 197.

Banyak juga faktor-faktor yang mempengaruhi konflik pertanahan yang ada di Indonesia ini. Baik itu faktor ganti rugi antara orang-orang yang bersengketa, adanya faktor penolakan ganti rugi yang ada, bahkan faktor kesehatan lingkungan yang menjadi sorotan yang ada. Dalam konteks ekonomi bisnis, khususnya wacana baru mengenai hubungan Penguasa militer dan bisnis perlu untuk terus dikembangkan.⁵ Masalah-masalah pertanahan ini mempunyai karakter yang bersifat multi dimensi, unik dan banyak aspek yang terlibat didalamnya, sehingga tidak mudah dalam penanganan dan penyelesaiannya.

Dalam melakukan tindakan penyelesaian sengketa atau konflik pertanahan yang ada, badan pertanahan nasional merupakan salah satu lembaga mediasi yang dapat menyelesaikan suatu sengketa pertanahan dengan mengedepankan keadilan, yaitu penyelesaian konflik melalui musyawarah mufakat dengan menghormati hak dan kepentingan para pihak yang bersengketa yang prinsip dasarnya adalah solusi sama-sama menang.

Banyak sekali fenomena-fenomena yang terjadi di Indonesia mengenai konflik pertanahan ini. Seperti yang terjadi dengan warga Pulau Pari, Kabupaten Kepulauan Seribu memasang bambu runcing di depan rumah mereka. Hal ini dilakukan sebagai sikap penolakan privatisasi lahan yang terjadi di sana. Karena bila itu sampai terjadi, warga Pulau Pari akan sangat dirugikan oleh privatisasi yang berlangsung di Pulau tersebut.

Kasus – kasus serupa juga sering terjadi di masyarakat ‘kecil’ yang ada seperti kasus puluhan warga melayangkan gugatan penolakan terhadap harga pembebasan lahan Kereta Api (KA) yang telah ditetapkan tim appraisal. Warga Kecamatan Segeri ini melayangkan surat gugatan keberatan terhadap nilai yang ditaksir tim appraisal yang ada di lahannya yang terletak di Desa Punranga, Kecamatan Segeri. Ada juga konflik antara petani yang dimana Penguasa militer yang seharusnya membela petani sebagai pihak yang lemah justru ikut campur tangan dalam permasalahan sengketa tanah, baik sebagai penyengketa maupun membantu dalam usaha penyengketaan. Padahal menurut UUPA (Undang–Undang Pokok Agraria) dalam pelaksanaannya konsisten dengan tujuan semula yaitu memperdayakan petani golongan bawah.

Beberapa hal ini dapat dikatakan karena pengaruh oleh golongan ‘kuat’ (investor asing) yang ingin mendirikan usaha di tanah yang seharusnya dapat dikelola para warga menjadi milik investor asing yang dibantu oleh pihak-pihak yang seharusnya ikut membantu warga dalam menyelesaikan kasus ini dalam usaha penyeketaan tanah. Keberpihakan pemda terhadap Penguasa militer, juga terbukti dengan mudahnya Penguasa militer menguasai tanah sengketa

⁵ Samego, Indria. 1999. *TNI di Era Perubahan*. Jakarta : Penerbit Airlangga.

dan surat – surat hak pakai. Keberpihakan itu tidak benar dan menyalahi posisinya karena setelah TAP MPR no.9/ 2001, daerah mempunyai kewenangan yang bersifat otonomi. Artinya negara sudah menyerahkan urusannya pada daerah. Kalau ada sengketa dengan Penguasa militer harus jelas, kalau Penguasa militer ikut campur berhak dilaporkan pada panglima.

Sekarang tidak ada lagi daerah yang menentukan warna dan Penguasa militer tidak dominan lagi. Yang menjadi permasalahan sekarang adalah dari pihak sipil sendiri yang dapat dikatakan lemah dan juga mudah di pecah belah. Peralihan pembangunan ekonomi dari agraris menuju ke industry, makin meningkatkan peran Penguasa militer dibidang ekonomi. Praktek kolusi, korupsi, dan nepotisme yang dilakukan soeharto dan yang ada dalam lingkup era orde baru seakan-akan sudah menjadi budaya bangsa Indonesia. Bentuk kolaborasi ini juga terjadi pada era reformasi yaitu kolaborasi rezim dengan sengketa tanah. Penyelesaian kasus sengketa tanah telah menjadi budaya pola pikir, sikap, dan perilaku yang menghalalkan segala cara untuk dapat untuk mendapatkan hak atas tanah.

Permasalahan konflik penguasaan tanah warga kecamatan Lekok, Nguling, dan Grati dengan Penguasa militer di Pasuruan antara Warga yang bermukim di 10 desa di Kecamatan Nguling dan Lekok yang menguasai bidang tanah warisan nenek moyangnya dengan Penguasa militer di lokasi tersebut digunakan Komando Latihan Tempur Marinir (Kolatmar) Penguasa militer di Grati, Kabupaten Pasuruan. Menurut keterangan dari pihak Penguasa militer, bahwa bidang tanah telah dibebaskan dan pembayaran tanah dan penggantian bangunan diselesaikan tahun 1963, namun masih ada sebagian kecil penduduk yang belum melaksanakan pemindahan rumahnya. Lahan itu direncanakan untuk membangun Pusat Pendidikan Penguasa militer terlengkap dan terbesar untuk pendidikan kejuruan Marinir maupun Pelaut. Namun saat itu terjadi peristiwa G 30/S PKI dimana negara dalam kondisi tidak tenteram, dan Penguasa militer belum memiliki dana untuk merealisasikan pembangunannya. Sejak tahun 1963 Penguasa militer mulai melaksanakan pembangunan sarana jalan sepanjang 25 km di areal lahan. Di area tersebut juga ditempati oleh warga Penguasa militer sebanyak 185 KK. Pada tahun 1966 agar tidak terlantar, tanah Penguasa militer Grati dikelola oleh Puskopal untuk ditanami pohon jarak dan palawija sampai dengan tahun 1982. Kemudian pada tahun 1984 keluar Surat Keputusan KSAL No. Skep/675/1984 tanggal 28 Maret 1984 yang menunjuk Puskopal dalam hal ini Yasbhum (Yayasan Sosial Bhumyamca) untuk memanfaatkan lahan tersebut sebagai lahan perkebunan produktif, dengan memanfaatkan penduduk setempat sebagai pekerja. Upaya-upaya penyelesaian sertifikasi tanah yang dilaksanakan Lantamal III Surabaya sejak 20 Januari 1986

dapat terealisasi oleh BPN pada tahun 1993 dengan terbitnya sertifikat sebanyak 14 bidang dengan luas 3.676 hektar.

Kasus yang terjadi di Pasuruan ini dapat kita tinjau dari berbagai aspek dalam bidang ilmu politik.

yang **pertama**, dapat ditinjau dari aspek konflik dan proses politik. Proses politik yang pertama adalah tahap koalisi. Warga setempat berkoalisi dengan sejumlah organisasi LSM-LSM yang ada dan juga LBH untuk mengancam atas tindakan pemasangan kawat berduri di area yang sebenarnya milik warga dan dapat dikatakan masih dalam kasus sengketa yang ada. Karena pada dasarnya masyarakat sadar akan berbagai ketidakmampuannya baik dari segi dana, informasi, strategi, waktu, dukungan massa, dan sumber-sumber lain. Setelah itu tahap kedua adalah berusaha mempengaruhi keputusan politik yang akan diperjuangkan oleh LSM, LBH, dan warga di 3 kecamatan yaitu Lekok, Nguling, dan Grati untuk sama – sama mendesak pihak Penguasa militer untuk membuktikan bukti surat kepemilikan tanah yang dalam hal tersebut masuk dalam asset kekayaan tanah negara serta menyelesaikan konflik ini secara tuntas.

Yang **kedua**, ditinjau dari aspek kekuasaan. Dalam kasus ini, pihak Penguasa militer atau Penguasa militer merupakan pihak yang berkuasa. Dapat terlihat dari Penguasa militer yang ingin membuat fasilitas Penguasa militer dengan mengambil langsung tanah milik warga di Pasuruan. Adanya kekuasaan juga diiringi dengan adanya sebuah kepentingan dalam setiap langkah penyelesaian.

Yang **ketiga**, ditinjau dari aspek legitimasi. Legitimasi sebuah institusi negara/pembuat keputusan politik menjadi penting dalam proses penyelenggaraan negara. Karena legitimasi ini yang dapat menjadi pangkal rasa percaya masyarakat terhadap pemerintah dan dapat menghindarkan negara dari konflik negative. Dalam kasus ini, dimana pemerintah kota harus ikut andil dalam menyelesaikan konflik ini dengan tuntas, karena terciptanya konflik dapat menciptakan krisis legitimasi dari masyarakat terhadap kewenangan/otoritas pemerintahan yang berjalan.

Peraturan pemerintah ini disebabkan karena banyaknya permasalahan-permasalahan yang ada dikarenakan konflik-konflik tanah. Dapat dikatakan bahwa konflik pertanahan di Indonesia bukanlah persoalan sederhana, karena terdapat berbagai kasus kekerasan dalam usaha pemilikan tanah telah menimbulkan keresahan sosiologis. Sengketa tanah telah menjadi warisan konflik yang berkepanjangan dan melelahkan, belum ada solusi yang tepat untuk penyelesaiannya. Dapat dikatakan walau pemerintah telah membuat peraturan-peraturan yang tepat, namun masih sangat banyak masyarakat yang belum dapat menerima kejelasan dalam

konflik atau sengketa tanah yang terjadi di Indonesia ini. Indonesia merupakan negara agraris, sehingga tidak jarang konflik yang terjadi adalah konflik dalam hal memperebutkan tanah sebagai salah satu lahan produksi yang menunjang kehidupan manusia dan merupakan salah satu faktor penentu kesejahteraan masyarakat di dalam suatu negara

Konflik tanah di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir dapat dijelaskan terjadi antara masyarakat melawan masyarakat, masyarakat melawan negara dan perusahaan, dan masyarakat melawan Penguasa militer. Kasus-kasus yang menyangkut tanah terutama dalam hal sengketa tanah yang mungkin terjadi hingga saat ini tidak pernah surut, disebabkan oleh semakin banyaknya pertumbuhan aktifitas manusia dan semakin kompleksnya masalah yang terjadi antara sesama sehingga dapat menimbulkan kecenderungan konflik dan sengketa tanah. Meningkatnya jumlah penduduk yang bertolak belakang dengan kondisi tanah yang tidak mungkin mengalami peningkatan atau perluasan sering memicu timbulnya gesekan-gesekan kepentingan berkaitan dengan penggunaan dan pemanfaatan tanah. Proses struktur konflik yang begitu kuat dimana negara berada dalam otoritas yang paling kuat, kemudian otoritas tersebut terbagi kepada perusahaan, Penguasa militer, pemimpin elite lokal, subordinatnya adalah masyarakat yang pada posisi terakhir. Gambaran seperti ini membentuk sebuah piramida, dimana kalangan elite menguasai yang tempat yang diatas dan membuat ketundukan bagi yang berada dibawahnya.

Kasus-kasus sengketa tanah yang ada ini dan juga yang terjadi secara-terus menerus di Indonesia ini membuat saya sebagai penulis merasa bahwa konflik tanah sangat menarik untuk diteliti. Apalagi bila konflik ini juga dapat dikatakan menyeret dari instansi-instansi pemerintahan yang ada. Dikarenakan akan bisa terlihat bagaimana cara penyelesaian konflik dari pihak masyarakat yang akan melawan kekuatan dari pihak militer.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah diatas maka pertanyaan yang disajikan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Faktor apa yang menyebabkan konflik pertanahan antara TNI dan masyarakat berlarut-larut ?
2. Apa dampak politik hukum pertanahan terhadap perlindungan hak kepemilikan tanah masyarakat ?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan pola interaksi antara Penguasa militer sebagai lapisan yang berada diatas dan yang berada dilapisan dibawah yaitu masyarakat. Kedua pihak ini merebutkan hak akan tanah pada suatu negara, dimana faktor kekuasaanlah sebagai penentu atas apa yang direbutkan yaitu untuk mendapatkan tanah yang akan di inginkan. Penelitian ini juga bertujuan untuk menggambarkan proses politik yaitu sebuah tahap koalisi yang dilakukan masyarakat dengan elemen masyarakat lainnya (komunitas) dan bagaimana penyelesaian konflik ini berakhir.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian secara teoritis, dapat memperkaya atau menambah referensi tentang konflik pertanahan yang sedang marak terjadi di Indonesia. Secara akademis, dapat memberikan masukan bagi peneliti lainnya, khususnya yang tertarik dengan permasalahan konflik pertanahan Penguasa militer dengan masyarakat. Secara praktis, dapat memberikan pemahaman dan pengambilan kebijakan dalam usaha penyelesaian sebuah konflik sengketa tanah melalui proses pengambilan keputusan politik.

1.5 Kerangka Teori

1.5.1. Konflik Pertanahan

1. Konflik

Konflik adalah sebuah gejala sosial yang selalu terdapat di dalam setiap masyarakat atau dengan kata lain konflik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan masyarakat, hal ini karena konflik merupakan salah satu produk dari hubungan sosial (social relations). Rauf menyatakan hubungan sosial menghasilkan dua hal yaitu: pertama, hubungan sosial yang mendatangkan manfaat bersama adalah hubungan sosial yang didiamkan oleh setiap masyarakat yang dinamakan hubungan sosial positif, kedua, hubungan sosial yang negative yang menghasilkan konflik antara mereka yang terlibat di dalamnya karena adanya pandangan bahwa satu pihak dalam hubungan sosial tersebut menganggap bahwa pihak lain memperoleh manfaat yang lebih besar dari hubungan sosial ini menimbulkan rasa ketidakadilan

di dalam diri pihak (atau pihak-pihak) yang terlibat di dalamnya sehingga terbentuk perbedaan mengenai manfaat dari hubungan sosial tersebut.⁶

Selanjutnya menurut Galtung konflik sosial sebagai salah satu bentuk produk hubungan sosial dapat dibedakan dalam tiga jenis yaitu: (1) konflik kultural (kekerasan kultural); (2) konflik struktural (kekerasan struktural); dan (3) konflik kekerasan (kekerasan langsung).⁷ Dalam pandangan Galtung, kekerasan kultural adalah kekerasan yang melegitimasi terjadinya kekerasan struktural dan kekerasan langsung serta menyebabkan tindakan kekerasan dianggap wajar saja atau dapat diterima oleh masyarakat. Kekerasan struktural adalah kekerasan yang berbentuk eksploitasi sistematis disertai mekanisme yang menghalangi terbentuknya kesadaran serta menghambat kehadiran lembaga-lembaga yang dapat menentang eksploitasi dan penindasan itu. Kekerasan jenis ini lebih tersembunyi seperti ketidakadilan, kebijakan yang menindas, dan perundangan-undangan yang deskriminatif. Kekerasan struktural ini termanifestasi dalam bentuk ketimpangan kekuasaan dan ekonomi yang menyebabkan ketimpangan kesejahteraan hidup. Kekerasan langsung adalah kekerasan yang terlihat secara langsung dalam bentuk kejadian, sehingga kekerasan jenis ini sangat mudah diidentifikasi karena merupakan manifestasi dari kekerasan kultural dan struktural.⁸

Sementara itu, Koentjaraningrat menyatakan bahwa konflik bias terjadi kalau: (1) persaingan antara dua atau lebih suku bangsa dalam hal mendapat lapangan mata pencaharian hidup yang sama; (2) pemaksaan unsur-unsur kebudayaan kepada warga satu suku bangsa lain; (3) pemaksaan terhadap suku bangsa lain yang berbeda agama untuk menganut agama tertentu; (4) usaha mendominasi suku bangsa lain secara politis; (5) adanya konflik terpendam antar suku-suku bangsa yang telah bermusuhan secara adat.⁹

Dalam proses konflik memiliki hubungan dengan konsentrasi aktivitas manusia di dalam masyarakat. Kebanyakan proses pertukaran dan pertemuan antara dua orang tidak melahirkan konflik. Dengan demikian mereka juga meninggalkan penggunaan taktik-taktik contentious berat yang menyertai eskalasi konflik.

Disini dijelaskan bahwa ada beberapa konflik, Pertama, konflik ekonomi adalah konflik yang disebabkan oleh karena adanya perebutan sumber daya ekonomi dari pihak yang berkonflik. Kedua, konflik politik adalah konflik yang dipacu oleh adanya kepentingan politik

⁶ Rauf, Maswardi, *Konsensus dan Konflik Politik, Sebuah Penajagan Teoritis*, Jakarta: Dirjen Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan Nasional, 2001, hlm. 2.

⁷ Galtung, Johan. 2003. *Kekerasan Kultural*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Yogyakarta: Insist Press, hlm. 88-103)

⁸ *Ibid.*, hlm. 103.

⁹ Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 354.

dari pihak yang berkonflik. Ketiga, konflik sosial adalah konflik yang disebabkan oleh karena adanya perbedaan kepentingan sosial dari pihak yang berkonflik. Keempat, konflik budaya adalah konflik yang disebabkan oleh karena adanya perbedaan kepentingan budaya dari pihak yang berkonflik. suatu misal, di pentas nasional, budaya dari suku bangsa tertentu ingin mempunyai dominasi yang kuat yang mengenyampingkan budaya dari suku lainnya. Kelima, konflik pertahanan adalah konflik yang dipicu oleh adanya perebutan hegemoni dari pihak yang berkonflik.

Menurut hubungan yang ada mengenai konflik dengan posisi pelaku yang berkonflik. konflik disini terdiri dari : konflik vertikal, bisa dijelaskan bahwa konflik vertikal adalah konflik antar tingkatan kelas antar tingkatan kelompok seperti konflik orang kaya dengan orang tidak punya jadi seperti memiliki kesenjangan yang ada dan cukup kentara dalam konflik ini. Setelah itu ada pula konflik horisontal, dijelaskan bahwa konflik ini terjadi antara individu atau kelompok yang sekelas atau sederajat seperti konflik antar bagian dalam perusahaan atau konflik antar organisasi masa yang satu dengan lainnya. Selanjutnya konflik diagonal, yaitu konflik yang terjadi karena adanya ketidakadilanokasi sumber daya ke seluruh organisasi yang menimbulkan pertentangan secara ekstrim dari bagian yang membutuhkan sumber daya tersebut.

Konflik terdiri dari tiga model, yaitu : Pertama, model agresor-defender. model agresor-defender menarik garis pembeda di antara kedua pihak yang berkonflik. salah satu pihak, sang “agresor” (penyerang), dianggap memiliki suatu tujuan atau sejumlah tujuan yang mengakibatkannya terlibat dalam suatu konflik bersama pihak lainnya, sang “defender” (pihak yang bertahan). Agresor biasanya mulai dengan taktik-taktik contentious yang ringan karena mengingat ongkos yang harus dikeluarkannya bila terjadi eskalasi. Tetapi bila tidak berhasil, ia akan berpindah ke taktik-taktik yang lebih berat. Itu dijelaskan oleh Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin .

Kedua, model spiral-konflik. model spiral-konflik eskalasi ditemukan dalam bentuk tulisan yang dibuat oleh banyak ahli teori. model ini menjelaskan bahwa eskalasi merupakan hasil dari suatu lingkaran setan antara aksi dan reaksi. Dan dari sini akan terlihat bagaimana taktik-taktik yang ada akan berkontribusi dalam peran konflik ini.

Ketiga, model perubahan struktural model ini menjelaskan bahwa konflik, beserta taktik-taktik yang digunakan untuk mengatasinya, menghasilkan residu. residu ini berupa perubahan-perubahan yang terjadi baik pada pihak-pihak yang berkonflik maupun masyarakat di mana mereka tinggal. Residu ini kemudian mendorong perilaku contentious lanjutan yang levelnya

setara atau lebih tinggi dan mengurangi usaha untuk mencari resolusi konflik. Dengan demikian, konflik yang tereskalasi merupakan perubahan yang bersifat antededen dan sekaligus konsekuen.¹⁰

Dalam proses konflik memiliki hubungan dengan konsentrasi aktivitas manusia di dalam masyarakat. Kebanyakan proses pertukaran dan pertemuan antara dua orang tidak melahirkan konflik. Dengan demikian mereka juga meninggalkan penggunaan taktik-taktik contentious berat yang menyertai eskalasi konflik.

Disini dijelaskan bahwa ada beberapa konflik, Pertama, konflik ekonomi adalah konflik yang disebabkan oleh karena adanya perebutan sumber daya ekonomi dari pihak yang berkonflik. Kedua, konflik politik adalah konflik yang dipacu oleh adanya kepentingan politik dari pihak yang berkonflik. Ketiga, konflik sosial adalah konflik yang disebabkan oleh karena adanya perbedaan kepentingan sosial dari pihak yang berkonflik. Keempat, konflik budaya adalah konflik yang disebabkan oleh karena adanya perbedaan kepentingan budaya dari pihak yang berkonflik. suatu misal, di pentas nasional, budaya dari suku bangsa tertentu ingin mempunyai dominasi yang kuat yang mengenyampingkan budaya dari suku lainnya. Kelima, konflik pertahanan adalah konflik yang dipicu oleh adanya perebutan hegemoni dari pihak yang berkonflik.

Menurut hubungan yang ada mengenai konflik dengan posisi pelaku yang berkonflik. konflik disini terdiri dari : konflik vertikal, bisa dijelaskan bahwa konflik vertikal adalah konflik antar tingkatan kelas antar tingkatan kelompok seperti konflik orang kaya dengan orang tidak punya jadi seperti memiliki kesenjangan yang ada dan cukup kentara dalam konflik ini. Setelah itu ada pula konflik horisontal, dijelaskan bahwa konflik ini terjadi antara individu atau kelompok yang sekelas atau sederajat seperti konflik antar bagian dalam perusahaan atau konflik antar organisasi masa yang satu dengan lainnya. Selanjutnya konflik diagonal, yaitu konflik yang terjadi karena adanya ketidakadilanokasi sumber daya ke seluruh organisasi yang menimbulkan pertentangan secara ekstrim dari bagian yang membutuhkan sumber daya tersebut.

Konflik terdiri dari tiga model, yaitu : Pertama, model agresor-defender. model agresor-defender menarik garis pembeda di antara kedua pihak yang berkonflik. salah satu pihak, sang “agresor” (penyerang), dianggap memiliki suatu tujuan atau sejumlah tujuan yang mengakibatkannya terlibat dalam suatu konflik bersama pihak lainnya, sang “defender” (pihak

¹⁰ Dean g. Pruitt, Jefry z. Rubin. 2004. Teori Konflik Sosial. Yogyakarta : Pustaka Pelajar. Hal 17

yang bertahan). Agresor biasanya mulai dengan taktik-taktik contentious yang ringan karena mengingat ongkos yang harus dikeluarkannya bila terjadi eskalasi. Tetapi bila tidak berhasil, ia akan berpindah ke taktik-taktik yang lebih berat. Itu dijelaskan oleh Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin .

Kedua, model spiral-konflik. model spiral-konflik eskalasi ditemukan dalam bentuk tulisan yang dibuat oleh banyak ahli teori. model ini menjelaskan bahwa eskalasi merupakan hasil dari suatu lingkaran setan antara aksi dan reaksi. Dan dari sini akan terlihat bagaimana taktik-taktik yang ada akan berkontribusi dalam peran konflik ini.

Ketiga, model perubahan struktural model ini menjelaskan bahwa konflik, beserta taktik-taktik yang digunakan untuk mengatasinya, menghasilkan residu. residu ini berupa perubahan-perubahan yang terjadi baik pada pihak-pihak yang berkonflik maupun masyarakat di mana mereka tinggal. Residu ini kemudian mendorong perilaku contentious lanjutan yang levelnya setara atau lebih tinggi dan mengurangi usaha untuk mencari resolusi konflik. Dengan demikian, konflik yang tereskalasi merupakan perubahan yang bersifat antededen dan sekaligus konsekuen.¹¹

Dalam proses konflik memiliki hubungan dengan konsentrasi aktivitas manusia di dalam masyarakat. Kebanyakan proses pertukaran dan pertemuan antara dua orang tidak melahirkan konflik. Dengan demikian mereka juga meninggalkan penggunaan taktik-taktik contentious berat yang menyertai eskalasi konflik.

Disini dijelaskan bahwa ada beberapa konflik, Pertama, konflik ekonomi adalah konflik yang disebabkan oleh karena adanya perebutan sumber daya ekonomi dari pihak yang berkonflik. Kedua, konflik politik adalah konflik yang dipacu oleh adanya kepentingan politik dari pihak yang berkonflik. Ketiga, konflik sosial adalah konflik yang disebabkan oleh karena adanya perbedaan kepentingan sosial dari pihak yang berkonflik. Keempat, konflik budaya adalah konflik yang disebabkan oleh karena adanya perbedaan kepentingan budaya dari pihak yang berkonflik. suatu misal, di pentas nasional, budaya dari suku bangsa tertentu ingin mempunyai dominasi yang kuat yang mengenyampingkan budaya dari suku lainnya. Kelima, konflik pertahanan adalah konflik yang dipicu oleh adanya perebutan hegemoni dari pihak yang berkonflik.

Menurut hubungan yang ada mengenai konflik dengan posisi pelaku yang berkonflik. konflik disini terdiri dari : konflik vertikal, bisa dijelaskan bahwa konflik vertikal adalah konflik

¹¹ Dean g. Pruitt, Jefry z. Rubin. 2004. Teori Konflik Sosial. Yogyakarta : Pustaka Pelajar. Hal 17

antar tingkatan kelas antar tingkatan kelompok seperti konflik orang kaya dengan orang tidak punya jadi seperti memiliki kesenjangan yang ada dan cukup kentara dalam konflik ini. Setelah itu ada pula konflik horisontal, dijelaskan bahwa konflik ini terjadi antara individu atau kelompok yang sekelas atau sederajat seperti konflik antar bagian dalam perusahaan atau konflik antar organisasi masa yang satu dengan lainnya. Selanjutnya konflik diagonal, yaitu konflik yang terjadi karena adanya ketidakadilan akses sumber daya ke seluruh organisasi yang menimbulkan pertentangan secara ekstrim dari bagian yang membutuhkan sumber daya tersebut.

Konflik terdiri dari tiga model, yaitu : Pertama, model agresor-defender. model agresor-defender menarik garis pembeda di antara kedua pihak yang berkonflik. salah satu pihak, sang “agresor” (penyerang), dianggap memiliki suatu tujuan atau sejumlah tujuan yang mengakibatkannya terlibat dalam suatu konflik bersama pihak lainnya, sang “defender” (pihak yang bertahan). Agresor biasanya mulai dengan taktik-taktik contentions yang ringan karena mengingat ongkos yang harus dikeluarkannya bila terjadi eskalasi. Tetapi bila tidak berhasil, ia akan berpindah ke taktik-taktik yang lebih berat. Itu dijelaskan oleh Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin .

Kedua, model spiral-konflik. model spiral-konflik eskalasi ditemukan dalam bentuk tulisan yang dibuat oleh banyak ahli teori. model ini menjelaskan bahwa eskalasi merupakan hasil dari suatu lingkaran setan antara aksi dan reaksi. Dan dari sini akan terlihat bagaimana taktik-taktik yang ada akan berkontribusi dalam peran konflik ini.

Ketiga, model perubahan struktural model ini menjelaskan bahwa konflik, beserta taktik-taktik yang digunakan untuk mengatasinya, menghasilkan residu. residu ini berupa perubahan-perubahan yang terjadi baik pada pihak-pihak yang berkonflik maupun masyarakat di mana mereka tinggal. Residu ini kemudian mendorong perilaku contentions lanjutan yang levelnya setara atau lebih tinggi dan mengurangi usaha untuk mencari resolusi konflik. Dengan demikian, konflik yang tereskalasi merupakan perubahan yang bersifat antededen dan sekaligus konsekuen.¹²

Soerjono (dalam Rusdiana, 2015) menyebutkan bahwa dalam konflik sosial terdapat konflik antar golongan atau kelas sosial, di mana konflik tersebut terjadi antar kelas sosial yang biasanya berupa konflik yang bersifat vertikal, yaitu konflik antar kelas atas, dan kelas sosial bawah. Konflik ini terjadi karena kepentingan yang berbeda antara dua golongan atau kelas

¹² Dean g. Pruitt, Jefry z. Rubin. 2004. Teori Konflik Sosial. Yogyakarta : Pustaka Pelajar. Hal 17

sosial yang ada. Golongan buruh yang menuntut perbaikan upah kepada pemerintah atau perusahaan adalah wujud dari salah satu konflik antar golongan. Pemutusan hubungan kerja adalah wujud dari konflik sosial antar kelas sosial yang ada. Pemerintah biasanya menjadi mediator. Agar kedua kepentingan kelas yang berkonflik dapat mencapai kesepakatan dan perusahaan tetap dapat menjalankan aktivitas produksinya. Jika kesepakatan tidak tercapai perusahaan akan terganggu proses produksinya dan buruh akan kehilangan pekerjaannya. Jika terjadi demikian, pemerintah akan terkena dampak dari konflik antar golongan yang ada. Hidayati, dkk (2005) menjelaskan bahwa dalam tataran konflik antar kelompok ini, kepentingan individual dalam kelompok seringkali juga diabaikan, karena telah diwakili oleh kepentingan kelompok (individu mengalami gejala sosial yang dikenal sebagai oversosialized processes dimana tujuan dan kepentingan kolektif menjadi segala-galanya). Artinya, persaingan antar individu pada suatu kelompok melawan kepentingan individu pada kelompok yang berbeda menjadi bagian integral konflik sosial antar kelompok. Dengan kata lain konflik sosial selalu melibatkan perselisihan antar kelompok (partai/pihak) dimana individu di dalamnya menjadi konstituen pendukung perjuangan kelompoknya masing-masing. Demikianlah sehingga pada banyak kasus, konflik kelompok (group conflict) dipakai untuk menunjuk pengertian konflik sosial (social conflict). Ditinjau dari tingkat analisisnya, maka konflik dapat diklasifikasi dalam beberapa tingkatan, yaitu: tingkatan individual, tingkatan kelompok, tingkatan organisasi. Pada tingkatan individual, konflik dapat terjadi karena predisposisi (seperti dogmatisme, persetujuan, motif kekuasaan), atau karakteristik pekerjaan (seperti ambiguitas kerja, anatomi pekerjaan), proses konfliknya meliputi konflik pada kondisi motivasi, kognisi, afeksi, dan efeknya dapat terjadi pada kesejahteraan dan kesehatan, tingkat absensi dan pindah kerja (Kondalkar, 2007 dalam Suryanto, 2012).

Macam-macam konflik, Fisher (dalam Susan, 2009) mengemukakan bahwa terkait persoalan sikap, perilaku, dan situasi konflik dapat dibagi menjadi empat tipe. Tipe-tipe tersebut terdiri dari: 1) Tanpa konflik; menggambarkan situasi yang relatif stabil, hubungan hubungan antar kelompok bias saling memenuhi dan damai. 2) Konflik laten; menggambarkan situasi dimana konflik yang ada sifatnya tersembunyi dan perlu diangkat ke permukaan untuk ditangani. 3) Konflik terbuka; menggambarkan situasi konflik yang nyata dan telah muncul ke permukaan, berakar kuat, serta memerlukan berbagai tindakan untuk mengatasi akar penyebabnya. 4) Konflik di permukaan; memiliki akar yang dangkal atau bahkan tidak berakar, dan muncul hanya karena kesalahpahaman mengenai sasaran. Dilihat dari manifestasinya, Pondy (1969 dalam Suryanto, 2012) menggambarkan adanya dua macam bentuk konflik, yaitu

konflik yang laten dan konflik yang manifest. Konflik laten meliputi konflik yang dipersepsi dan dirasakan seseorang atau kelompok. Sebaliknya, konflik manifest meliputi konflik yang membutuhkan negosiasi artinya dapat terjadi secara dinamik antar individu ataupun antar kelompok. Konflik ini sering memunculkan terjadinya penyimpangan (violence)

Sebagai suatu proses sosial yang sifatnya dinamis, konflik sangat rentan terhadap pengaruh-pengaruh yang berasal dari berbagai aspek. Sifatnya yang dinamis cenderung membuat konflik dapat dikelola untuk mencapai suatu resolusi, dimana resolusi tersebut merupakan suatu keadaan dimana kepentingan yang mengalami pergesekan dapat bertemu dan menetapkan kesepakatan bersama. Dinamika sosial tersebut merupakan jawaban atas tuntutan kehidupan baik secara pribadi maupun kelompok. Hal ini sangat dipengaruhi oleh karakteristik masyarakat yang terdiri atas individu yang diorganisasikan oleh norma dan nilai sosial. Konflik akan selalu terjadi pada diri seseorang dan di dalam masyarakat. Seperti yang dijelaskan sebelumnya, konflik tidak untuk dihindari, melainkan diatasi karena konflik merupakan proses sosial.

Penanganan konflik adalah persoalan kebiasaan dan pilihan. Setiap pilihan resolusi konflik yang diambil seharusnya selalu mempertimbangkan kesesuaian budaya dan lingkungan dimana resolusi itu dipergunakan, sehingga dapat menghindari hambatan-hambatan kultural dan struktur sosial (Salahudin, 2002:34). Lebih lanjut menurut Salahudin bahwa resolusi konflik sebagai bidang spesialis tersendiri berakar dan berkembang di Negara-negara Barat, tetapi bidang ini seringkali memperoleh kritik, karena penyelesaian konflik yang didasarkan pada nilai-nilai internasionalisme justru seringkali gagal memahami konflik baru sebenarnya adalah produk sampingan dampak westernisasi atau internasionalisasi liberal diberbagai belahan dunia.¹³

Tujuan mempelajari resolusi konflik lokal adalah untuk mendorong pemahaman tentang konflik kontemporer dan menunjukkan bagaimana praktek dan pemikiran resolusi konflik berubah dalam responnya. Dalam mengupayakan resolusi konflik terhadap persengketaan yang muncul tidak hanya mereduksi satu diantara sekian banyak model penyelesaian konflik yang telah ada. Mungkin ada konflik disuatu tempat memiliki persamaan materi konflik yang sama. Tetapi sebaliknya, umumnya perbedaan geografis menyebabkan adanya perbedaan budaya. Akibatnya model resolusi konflik yang sama tidak mesti menjamin dapat menyelesaikan kasus yang sama tetapi terjadi ditempat yang berbeda.

¹³ Salahudin, Setawar Sedingin, Sebuah Model Resolusi Konflik Masyarakat Adat Bengkulu. Studi Kasus Penyelesaian Konflik Nelayan di Kota Bengkulu, Yogyakarta: Tesis Magister UGM, 2003, hlm. 34)

Berdasarkan uraian tersebut, meskipun dalam penyelesaian masalah konflik sudah banyak model namun tidak semua dapat diaplikasikan secara general, hal ini menurut Francis karena resolusi konflik meskipun sudah dijadikan model juga masih memiliki kelemahan. Kelemahan-kelemahan itu menurut Francis terletak pada asumsi bahwa pihak-pihak yang bertikai dapat dibujuk untuk melihat ketergantungan mereka yang sifatnya mutual, terlepas dari kekuatan yang ada dan juga karena adanya sumber-sumber yang ada relatifnya.¹⁴

Menurut Colleta, salah satu sarana yang paling efektif untuk berkomunikasi dengan massa yang tengah berkonflik adalah dengan menggunakan saluran-saluran pengaruh informal tradisional dan pemimpin-pemimpin setempat. Peran kepemimpinan informal tradisional ini tidak selalu diakui secara resmi oleh pemerintah, peran-peran tersebut telah berurat berakar dalam kebudayaan asli dan memperoleh legitimasinya berdasarkan factor-faktor seperti keluarga, kedudukan sebagai orang tua dan tradisi.¹⁵ Dengan demikian berdasarkan pendapat Colleta tersebut, menegaskan bahwa dalam mengatasi konflik termasuklah konflik dalam bidang pertanahan tidak hanya mengandalkan pendekatan yang bersifat administrative tetapi juga perlu memperhatikan saluran-saluran pengaruh pemimpin informal yang keberadaannya di tengah-tengah masyarakat sangat dihormati dan disegani.

2. Konflik Pertanahan

Perihal tanah, merujuk pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Bumi dalam arti tanah merupakan kulit bumi bagi Bangsa Indonesia mempunyai arti penting karena untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, untuk itu negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas tanah. Hak menguasai sebagaimana Pasal 2 UUPA, Boedi Harsono mengartikan Hak menguasai dari negara sebagai “sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkret antara negara dan tanah Indonesia.” Berbeda dengan Iman Soetikno yang memberikan pengertian Hak menguasai dari Negara dapat dibagi menjadi: hak menguasai aktif dan Hak menguasai pasif, dimana hak menguasai pasif adalah “hak menguasai dari negara yang meliputi tanah dengan hak-hak perorangan bersifat pasif” maksudnya adalah bahwa diatas tanah telah ada hak-hak perorangan ataupun keluarga, maupun hak-hak yang lainnya. Sedangkan hak menguasai hak yang lain.

¹⁴Francis, Diana. 2006. Teori Dasar Transformasi Konflik Sosial, Yogyakarta: Quill. (2006)

¹⁵ Colleta (1987:9)

Aktif adalah “hak menguasai dari negara yang meliputi tanah dengan hak-hak perorangan ... , apabila tanah tersebut dibiarkan tidak diurus/ditelantarkan.” Hak menguasai dari negara atas tanah yang tidak dipunyai oleh perorangan atau keluarga dengan hak apapun, dan masih belum dibuka juga dapat digolongkan sebagai hak penguasaan bersifat aktif. Dengan kata lain, apabila negara memerlukan tanah tersebut untuk kepentingan rakyat, maka dapat digunakan menggunakan hak menguasai dari Negara tersebut. Maria SW Sumardjono mengatakan bahwa kewenangan negara ini harus dibatasi dua hal:

1. Pembatasan oleh UUD 1945.
2. Bahwa hal-hal yang diatur oleh negara dengan memperhatikan hak ulayat di daerah tersebut.

Menurut Harsono, dalam pelaksanaannya negara memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan hak menurut peruntukan dan keperluannya untuk di dipergunakan sebagaimana mestinya tapi dalam pemberian hak ini dibatasi oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum sepanjang menurut kenyataan masih ada.

Negara secara gramatikal berarti organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat. Wilayah Negara Republik Indonesia diatur di dalam Pasal 1 UUPA bahwa:(1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Menurut Pasal 1 UUPA, ruang lingkup bumi adalah permukaan bumi, dan tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi sebagai bagian dari bumi juga disebut tanah. Tanah yang dimaksud bukan dalam pengaturan di segala aspek, tetapi hanya mengatur salah satunya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah. Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Ada penguasaan beraspek privat dan beraspek publik.

Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki, tidak diserahkan kepada pihak lain. Penguasaan secara yuridis, biarpun memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dikuasai oleh pihak lain. Sebagai contoh, seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain. Dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh pemilik tanah akan tetapi secara fisik dilakukan oleh penyewa tanah. Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik. Sebagai contoh, kreditor

(bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan) akan tetapi secara fisik penguasaannya tetap ada pada pemegang hak atas tanah. Penguasaan yuridis yang beraspek publik, yaitu penguasaan atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 dan Pasal 2 UUPA.

Pengertian "penguasaan" dan "menguasai" dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 45 dan Pasal 2 UUPA dipakai dalam aspek publik. Pasal 2 UUPA menentukan, bahwa:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang- Undang Dasar 45 dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termasuk dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuanketentuan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah, Pasal 1 sub 2 mendefinisikan penguasaan tanah adalah hubungan hukum antara orang perorangan, kelompok masyarakat atau badan hukum dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA. Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan 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 kriterium atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam

hukum tanah. Menurut Urip Santoso, pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah dibagi menjadi dua, yaitu:

- a. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum.
- b. Hak penguasaan tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:
 - a. Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
 - b. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib, dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
 - c. Mengatur hal-hal mengenai subyeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya, dan syarat-syarat bagi penguasaannya;
 - d. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.
- e. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret.

Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai obyeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek atau pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut :

- a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
- b. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak lain;
- c. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
- d. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya;
- e. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya; Dalam kaitannya dengan hubungan hukum antara pemegang hak dengan hak atas tanahnya, ada 8 (dua) macam asas dalam Hukum Tanah, yaitu :
 - a. Asas religiositas, yang memperhatikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.
 - b. Asas kebangsaan, yang mendahulukan kepentingan nasional, dengan memberi kesempatan kepada pihak asing menguasai dan menggunakan tanah untuk keperluan usahanya, yang bermanfaat bagi kemajuan dan kemakmuran bangsa dan negara.
 - c. Asas demokrasi, dengan tidak mengadakan perbedaan antar gender, suku, agama dan wilayah.
 - d. Asas pemerataan, pembatasan dan keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah yang bersedia.

- e. Asas kebersamaan dan kemitraan dalam penguasaan dan penggunaan tanah dengan memperdayakan golongan ekonomi lemah, terutama para petani.
- f. Asas kepastian hukum dan keterbukaan dalam penguasaan dan penggunaan tanah serta perlindungan hukum bagi golongan ekonomi lemah, terutama para petani.
- g. Asas penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai sumber daya alam strategis secara berencana, optimal, efisiensi dan berkelanjutan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bersama, dengan menjaga kelestarian kemampuan dan lingkungannya.
- h. Asas kemanusiaan yang adil dan beradab dalam penyelesaian masalah-masalah pertanahan sesuai dengan sila kedua Pancasila.

Menurut Santoso hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional, antara lain adalah :

- a. Hak Bangsa Indonesia atas tanah
- b. Hak Menguasai dari Negara atas tanah
- c. Hak ulayat masyarakat hukum adat
- d. Hak perseorangan atas tanah, meliputi:
 - 1) Hak-hak atas tanah
 - 2) Wakaf tanah Hak Milik
 - 3) Hak Tanggungan
 - 4) Hak Milik atas satuan rumah susun Masing-masing hak penguasaan atas tanah dalam

hierarki tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah Pasal 33 Ayat (3) UUD 45 menyatakan”Bumi dan Air dan kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak Bangsa Indonesia atas tanah ini merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah. Pengaturan lebih lanjut tentang hak penguasaan atas tanah ini dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UUPA. Hak Bangsa Indonesia atas tanah mempunyai sifat komunalistik, artinya semua tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan tanah bersama rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai Bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA. Selain itu juga mempunyai sifat religius, artinya seluruh tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa. Hubungan antara Indonesia dengan tanah akan berlangsung tidak terputus-

putus untuk selama-lamanya. Sifat abadi artinya selama rakyat Indonesia masih bersatu sebagai Bangsa Indonesia dan selama tanah bersama tersebut masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut. Hak Bangsa Indonesia atas tanah merupakan induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah, mengandung pengertian bahwa semua hak penguasaan atas tanah yang lain bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah dan bahwa keberadaan hak-hak penguasaan apapun, hak yang bersangkutan tidak meniadakan eksistensi Hak Bangsa Indonesia atas tanah. Hak negara atas tanah mengandung tugas kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah bersama tersebut bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang termasuk dalam bidang Hukum Publik. Pelaksanaan kewenangan ini ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia.

- b. Hak Menguasai dari Negara Atas Tanah Hak menguasai dari Negara atas tanah bersumber pada Hak Bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dilaksanakan oleh Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Isi wewenang hak menguasai dari Negara atas tanah sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, adalah :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Termasuk dalam wewenang ini, adalah :
 - a) Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan.
 - b) Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah rusaknya.
 - c) Mewajibkan kepada pemegang hak atas (pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan.
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk wewenang ini, adalah:
 - a) Menentukan hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan

hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing.

- b) Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 jo. Pasal 17 UUPA).
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Termasuk wewenang ini, adalah :
 - a) Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia.
 - b) Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah.
 - c) Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Menurut Oloan Sitorus, kewenangan Negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Pada prinsipnya, hak menguasai dari negara adalah pelimpahan kewenangan publik.

Hak Negara menguasai tanah mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Hak tersebut di antaranya hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UUPA. Hak-hak atas tanah yang dimaksud di atas memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruangnya ada diatasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Selain hak-hak atas tanah sebagaimana tersebut di atas, Kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam “pengelolaan” kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (pasal 2 ayat 4), sebagaimana Penjelasan Umum UUPA. Hak pengelolaan atas tanah yang dimaksud adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya sebagaimana Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hakguna Usaha, Hakguna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah (PP No. 40 Tahun 1996). Hal pengelolaan atas tanah bukan merupakan hak atas tanah sebagaimana Pasal 16 ayat (1) UUPA, hak pengelolaan diberikan oleh negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas tanah kepada di antaranya Departemen (Pertahanan dan Keamanan), atas tanah “yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya”, jika bidang tanah tersebut telah dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya, diberikan ganti kerugian sebagaimana Pasal 18 UUPA, bahwa “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang”. Pemegang Hak Pengelolaan melaksanakan sebagian atas dasar dilimpahkan kepada pemegangnya oleh negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas tanah.

Penguasaan bidang tanah tersebut tidak jarang terjadi konflik pertanahan, antara individu dengan kelompok atau kelompok masyarakat dengan Penguasa militer. Nasikun menyatakan bahwa salah satu masalah sangat penting yang akan dihadapi Indonesia dimasa yang akan datang adalah hadirnya masalah pertanahan di dalam skala dan karakter yang belum pernah terjadi di Indonesia selama ini, yang sumbernya tidak lagi terletak dalam konflik kelas di pedesaan, melainkan konflik antara sektor agraria berupa peningkatan ekspansi dan dominan sektor industri atas sektor pertanian.¹⁶ Hal yang sama juga dikemukakan oleh Widjono yang menyatakan bahwa semakin merebaknya masalah kasus sengketa pertanahan dewasa ini disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya yang mengedepan adalah semakin meningkatnya

¹⁶Nasikun, *Perkembangan Konflik Pertanahan di Pedesaan Dalam era Pembangunan Indonesia*, Bandung: Primaco Akademika, 1999, hlm. 9-10.

kebutuhan akan tanah, baik untuk kepentingan industri dan pembangunan, yang seringkali bersembunyi dibalik kata sakti “untuk kepentingan umum”.

Konflik pertanahan dan sumber daya sering disebut-sebut sebagai akar penyebab konflik komunal atau bahkan konflik kekerasan yang bersifat separatis. Pemahaman umum yang bisa ditarik adalah kelangkaan tanah dan sumber daya ternyata menyebabkan meningkatnya persaingan, perpindahan penduduk yang selanjutnya menimbulkan pengelompokan aktor dan ketidakcocokan antara satu orang dengan orang lain. Kasus tanah adalah kasus yang sering muncul tidak hanya terjadi di daerah perkotaan tetapi juga di daerah pedesaan. Paling tidak dalam setiap desa atau kota selalu ada kasus sengketa tanah. Biasanya konflik pertanahan muncul selain dalam bentuk sengketa batas tanah dan sengketa warisan juga muncul disebabkan tidak diterimanya ganti rugi oleh pemilik tanah.¹⁷

Dalam hal satu ini bisa dikatakan bahwa konflik di bidang pertanahan tidak pernah surut, atau bisa dibilang mempunyai kecenderungan untuk meningkat di dalam kompleksitas permasalahan maupun kuantitasnya. Ini juga adanya dinamika-dinamika di bidang ekonomi, sosial dan politik. Dan salah satu alternatif penyelesaian konflik (tanah) adalah melalui upaya mediasi. Mediasi disini bisa disebut sebagai penyelesaian sengketa alternatif menawarkan cara penyelesaian sengketa yang khas. Karena prosesnya relatif sederhana, maka waktunya singkat dan biaya yang ada dapat ditekan.

Sebagai suatu cara penyelesaian sengketa alternatif, mediasi mempunyai ciri-ciri yakni waktunya singkat, terstruktur, berorientasi kepada tugas, dan merupakan cara intervensi yang melibatkan peras serta para pihak secara aktif. Untuk tingkat keberhasilannya masih perlu ditentukan itikad baik kedua belah pihak untuk bersama-sama menemukan jalan keluar yang disepakati. Dalam proses mediasi ini dapat memberikan kepada para pihak perasaan kesamaan kedudukan dan upaya penentuan hasil akhir perundingan dicapai menurut kesepakatan bersama tanpa tekanan atau paksaan.¹⁸

Karena itu proses-proses seperti ini dalam sengketa atau konflik pertanahan ini sangat bisa menjadi salah satu solusi terbaik. Itu dikarenakan solusi yang dihasilkan mengarah kepada win-win solution. Dan karena ini juga dapat menghemat beberapa sektor yang ada ketika waktu bersengketa ini. Dan tidak perlu lagi untuk ke lembaga peradilan dan kendala administratif yang

¹⁷ (Homer- Dixon, 2001; Swain, 1993; Markakis, 1989)

¹⁸ Husein,i. 1997. Konflik Pertanahan Dimensi Keadilan dan Kepentingan Sosial. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan . Hal 15-16

melingkupinya membuat lembaga pengadilan merupakan pilihan terakhir untuk penyelesaian sengketa.

Dalam kerangka penyelesaian konflik pertanahan, Badan Pertanahan Nasional RI dengan Peraturan Kepala BPN RI No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan merupakan lembaga ADR penyelesaian konflik pertanahan yang dipandang mampu menghasilkan solusi yang mengarah pada win-win solution. Sebagaimana yang diatur dalam Perka BPN RI Nomor 3 Tahun 2012, upaya untuk mencegah terjadinya konflik pertanahan antara lain dengan : (1) Penertiban administrasi pertanahan, (2) Tindakan proaktif untuk mencegah dan menangani potensi konflik, (3) penyuluhan hukum atau sosialisasi program pertanahan, dan (4) Pembinaan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.

1.5.2 Politik Pertanahan dan Politik Penguasaan Tanah

Politik hukum pertanahan dalam pengertian pilihan tujuan dan prinsip hukum yang digunakan sebagai pedoman untuk mewujudkan tujuan sudah tertuang dalam UUPA. Di satu sisi, UUPA berkedudukan sebagai penjabaran tujuan dan prinsip hukum dari Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI 1945 namun di sisi lain UUPA beserta prinsip-prinsip hukumnya berkedudukan sebagai sumber bagi pengembangan kebijakan dan peraturan perundang-undangan pertanahan nasional. Arahnya adalah untuk menjamin terwujudnya kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, UUPA mengandung prinsip-prinsip penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk mendorong kemajuan bidang ekonomi, industri, dan bidang lain yang pelaksanaannya tergantung pada ketersediaan tanah. Namun demikian UUPA juga memberikan perhatian khusus terhadap kelompok masyarakat yang lemah dan termarginalkan oleh kebijakan pertanahan pada masa sebelumnya.

Dengan pilihan prinsip-prinsip yang dimaksudkan menjamin terwujudnya tujuan tersebut, UUPA dapat ditempatkan sebagai hukum progresif atau Hukum Prismatik. Sebagai hukum progresif, UUPA dimaksudkan sebagai instrumen untuk menciptakan suatu perubahan masyarakat yang maju di bidang ekonominya melalui penataan struktur kepemilikan tanah, yang di satu sisi mendorong ke arah perubahan pertanian dan industri yang semakin maju namun dengan tidak mengabaikan keadilan dalam pengertian terciptanya pemerataan kepemilikan tanah. Sebagai hukum prismatik, prinsip-prinsip UUPA dijabarkan dari 2 (dua) kelompok nilai sosial yaitu modern dan tradisional sesuai dengan kemajemukan masyarakat Indonesia. Penjabaran nilai sosial modern tercermin dari prinsip-prinsip: individualisasi kepemilikan hak atas tanah

(Pasal 4 jo. Pasal 9 dan pasal-pasal hak atas tanah), dorongan pemanfaatan tanah yang dapat menghasilkan produksi yang setinggi-tingginya melalui kewajiban memanfaatkan secara intensif (Pasal 10, Pasal 13, dan Pasal 15), persamaan akses bagi setiap orang untuk mempunyai tanah di seluruh wilayah Indonesia dengan tidak membedakan status kewarganegaraan atau jender (Pasal 4 dan Pasal 9 dan pasal-pasal hak atas tanah), dan pemberian kepemilikan tanah bagi pengembangan usaha berskala besar di sektor pertanian atau industri dengan batasan tertentu (Pasal 28 dan Pasal 35).

Penjabaran nilai sosial tradisional tercermin dari prinsip-prinsip: pelekatan fungsi sosial hak atas tanah dan pembatasan luas tanah yang dapat dipunyai setiap orang sebagai pencegah agar individualisasi kepemilikan tanah tidak mengarah kepemilikan mutlak dan menumpuknya pemilikan tanah pada segelintir orang (Pasal 6 dan Pasal 7 jo. Pasal 17), dorongan ke arah konservasi sumber daya tanah melalui pembebanan kewajiban memelihara kesuburan tanah dan larangan pemilikan tanah absentee sebagai penyeimbang agar tekanan pada produktivitas tanah tidak menimbulkan kerusakan terhadap fungsi dan kemampuan fisik tanah (Pasal 15 dan Pasal 10), pemberian perlakuan khusus kepada kelompok yang lemah dan marjinal dengan membebaskan kewajiban kepada pemerintah (negara) untuk melindungi golongan ekonomi lemah dan pendistribusian tanah kepada mereka sebagai penyeimbang pada prinsip persamaan beserta semangat persaingan yang mengiringi (Pasal 11 dan Pasal 17), dan pencegahan dominasi dalam penguasaan dan pengusahaan tanah oleh perusahaan dengan kewajiban kegiatan usaha di sektor pertanian dan industri dilakukan dalam wadah koperasi dan larangan monopoli (Pasal 12 dan Pasal 13). Melalui prinsip-prinsip hukum yang diramu dari perpaduan antara nilai sosial modern dan tradisional dimaksudkan agar pengaturan penguasaan dan pemanfaatan tanah mengarah pada terciptanya kemakmuran yang merata bagi semua orang dan kelompok masyarakat.

Melalui perpaduan prinsip-prinsip hukum tersebut, UUPA di satu sisi hendak mendorong kemajuan ekonomi pertanian dan industri dengan memberikan hak atas tanah secara individual kepada setiap orang atau perusahaan dalam skala besar dan mewajibkan kepada mereka berproduksi secara optimal. Namun di sisi lain, UUPA berusaha mencegah terjadinya dampak sosial-ekonomi-politik negatif dari proses pencapaian kemajuan dengan membebaskan fungsi sosial hak atas tanah, kewajiban konservasi tanah, perlakuan khusus bagi kelompok yang lemah, pewadahan dalam koperasi bagi usaha skala besar, dan larangan monopoli. Semangat hukum prismatic yang terkandung dalam UUPA, dalam perjalanan pelaksanaannya belum dapat dijabarkan secara utuh baik pada masa Orde Lama maupun Orde Baru dan Orde

Reformasi. Pada masa Orde Lama, politik hukum pertanahan sudah mengarah pada upaya mewujudkan pemerataan kemakmuran bagi seluruh rakyat. Melalui program landreform yang sudah diatur dalam UU No.56 Tahun 1960 beserta peraturan pelaksanaannya, perombakan struktur penguasaan tanah yang timpang sudah dimulai dengan mengambalalih tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum dan tanah-tanah absentee, yang kemudian direncanakan untuk didistribusikan kepada kelompok masyarakat yang tidak mempunyai tanah. Tanah-tanah yang dikuasai langsung negara ditetapkan sebagai obyek landreform untuk didistribusikan kepada masyarakat yang belum mempunyai tanah.

Semangat koperasi sebagai wadah pengusahaan tanah dalam skala luas sudah dimulai melalui Peraturan Menteri Agraria dan Pertanian No.11 Tahun 1962 yang menetapkan kepemilikan saham dari perusahaan terbagi menjadi 3 bagian yaitu 50% tetap dipunyai oleh pendiri perusahaan, 25% diserahkan kepada karyawan, dan 25% kepada masyarakat di sekitar tempat beroperasinya perusahaan melalui pemerintah daerah. Tujuannya jelas, agar terdapat pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah sebagai dasar bagi pemerataan kemakmuran dan keuntungan dari perusahaan berskala besar yang dapat dinikmati secara bersama oleh para karyawan dan masyarakat di sekitar perusahaan. Namun demikian, cara dan tujuan yang sudah konsisten dengan UUPA tersebut mengalami kegagalan karena beberapa sebab, yaitu: Pertama, kurang kuat dan konsentratifnya komitmen pemerintah untuk melaksanakan program landreform dan kepemilikan saham perusahaan karena pimpinan negara terlalu sibuk dengan persoalan politik konfrontatif. Hal ini menyebabkan pemerintah tidak cukup mempunyai kekuatan untuk melawan perlawanan para tuan tanah baik di tingkat pengembangan kebijakan di parlemen melalui partai nasionalis dan keagamaan yang menjadi afiliasi para tuan tanah maupun di tingkat pelaksanaannya, yang tidak rela tanahnya diambil alih untuk dijadikan obyek landreform. Kedua, kebijakan yang konfrontatif dan revolusioner terhadap perusahaan berskala besar yang menguasai tanah yang sangat luas terutama yang berstatus perusahaan asing dengan cara melakukan tindakan nasionalisasi. Kebijakan nasionalisasi dilancarkan sejak tahun 1958 sampai 1963 kepada perusahaan asing baik yang bergerak di bidang perkebunan dan sektor perekonomian lainnya.

Tanah-tanah hasil nasionalisasi itu kemudian tidak dijadikan obyek landreform, namun ditempatkan di bawah pengawasan ABRI. Dalam perkembangannya, sebagian dari perusahaan tersebut dikelola oleh ABRI, yang kemudian justru menjadi salah satu sumber konflik pertanahan antara ABRI dengan masyarakat di sekitarnya. Ketiga, adanya sikap tidak percaya kepada pemerintah dari salah satu kekuatan partai politik yang ada dan kemudian melakukan

tindakan pengambil-alihan tanah secara sepihak dari para tuan tanah. Kekuatan partai politik tersebut kemudian dalam peristiwa Gerakan 30 September 1965 telah dinilai melakukan pemberontakan terhadap negara. Akibatnya, pengambilalihan tanah secara sepihak dinilai juga tidak sah dan di era Orde Baru kemudian diserahkan kembali kepada tuan tanah; Keempat, kemiskinan yang merajalela di akhir pemerintahan Orde Lama yang disebabkan oleh kegagalan program Berdiri Di Atas Kaki Sendiri (BERDIKARI) di semua bidang merupakan faktor penyebab gagalnya arah politik hukum pertanahan di Era Orde Lama. Pada masa Orde Baru, terjadi perubahan ideologi pembangunan dari sosialisme ala Indonesia yang dikembangkan oleh Soekarno ke arah kapitalisme beserta anak kandungnya berupa liberalisasi dan swastanisasi penguasaan dan pemanfaatan tanah. Pada awalnya, pemerintah Orde Baru masih mempertahankan peranan badan usaha milik negara (BUMN) dalam penguasaan dan pemanfaatan/pengusahaan tanah bagi kegiatan usaha perkebunan dan industri. Liberalisasi dan swastanisasi belum terlalu banyak dikembangkan. Terhadap perusahaan swasta yang sudah diberikan peranan dilakukan pengawasan yang cukup ketat seperti persyaratan pemberian luas tanah disesuaikan dengan "equity capital" atau modal yang dimiliki oleh perusahaan. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya spekulasi penguasaan tanah dan mencegah terjadinya dampak negatif kepada masyarakat. Namun dalam perkembangannya, pelan tapi pasti terutama sejak pertengahan dekade 1980'an dan semakin intensif awal 1990'an, swastanisasi dan liberalisasi semakin menjadi mainstream substansi kebijakan pertanahan, bahkan semakin mengarah pada komoditisasi tanah yang berdampak negatif bagi perlindungan kepemilikan tanah masyarakat. Perkembangan tersebut dapat dicermati dari beberapa fakta yaitu :

- a. "Pemati-surian" program landreform sebagai instrumen pemerataan kepemilikan tanah. Pemati-surian bermakna adanya kebijakan untuk tidak melaksanakan lagi program landreform (Policy of non Enforcement) meskipun peraturan perundang-undangan yang mengaturnya secara formal tetap berlaku. Pemati-surian program landreform ini semakin sempurna ketika dalam masyarakat berkembang persepsi keterkaitan landreform dengan Partai Komunis Indonesia yang sudah dilarang.
- b. Adanya kebebasan dan persaingan bagi setiap orang dan badan hukum untuk menguasai dan memiliki tanah serta menempatkan tanah sebagai barang komoditas. Kebebasan menguasai dan memiliki tanah tampak dari:
 - (a) tidak dikembangkannya kebijakan pembatasan kepemilikan tanah bagi tanah pekarangan yang menurut UU No.56 Tahun 1960 diamanahkan untuk diatur;

- (b) begitu juga perusahaan berbadan hukum mempunyai kebebasan mempunyai tanah seberapa pun luas yang diinginkan meskipun di dalamnya terkandung penguasaan spekulatif yang bertentangan dengan prinsip Pasal 6 UUPA. Baru pada tahun 1999 dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.2 Tahun 1999 tentang Ijin Lokasi dilakukan pembatasan namun luasannya masih cukup tinggi;
 - (c) diabaikannya ketentuan batas maksimum pemilikan tanah pertanian yang sudah ditentukan dalam UU No.56 Tahun 1960;
 - (d) masuknya instansi pemerintah baik secara langsung atau melalui badan usaha milik negara/daerah yang didirikan menjadi pesaing baru dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah melalui Hak Pakai Selamanya atau Hak Pengelolaan yang kemudian dikategorikan sebagai "Barang Milik Negara/Instansi Pemerintah" di luar kepentingan tempat mendirikan kantor atau di luar misi pelayanan publik.
- c. Kebebasan menjadikan tanah sebagai barang komoditas dapat dicermati dari:
- (a) kebebasan memperjual belikan tanah sebagai obyek mendapatkan keuntungan yang sebanyak-banyaknya dari tanah dengan mengabaikan fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diamanahkan Pasal 6 UUPA. Kebebasan ini secara yuridis dibuka kemungkinannya melalui Kepmenpera No.11/KPTS/1994 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun dan Kepmenpera No.9/KPTS/M/1995 tentang Pedoman Pengikatan Jual Beli Rumah;
 - (b) pembolehan perusahaan pemegang Hak Guna Usaha untuk menyerahkan pengusahaan tanah kepada perusahaan lain melalui Kontrak Manajemen Pengusahaan atau bentuk yang lain jika praktik demikian sudah menjadi kebiasaan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 12 ayat (2) PP No.40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai.
- d. Terjadinya pergeseran dari politik pertanahan yang mendorong pemerataan pemilikan tanah sebagai cara mewujudkan kemakmuran rakyat ke arah politik pertanahan yang mendorong ke arah konsentrasi penguasaan dan pemanfaatan tanah pada sekelompok kecil subyek terutama perusahaan besar. Pergeseran ini sejalan dengan logika kapitalisme, yaitu sumberdaya tertentu termasuk tanah tidak perlu didistribusikan kepada sebanyak mungkin orang, namun cukup dikuasai dan dimanfaatkan oleh subyek tertentu yang mempunyai kemampuan mengusahakan baik secara permodalan maupun manajemen dan penguasaan teknologi.
- e. Melalui konsentrasi penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh perusahaan berskala besar diharapkan terjadi pemerataan kemakmuran melalui ketersediaan lapangan kerja dan upah

yang ditentukan dalam bentuk "Upah Minimum Kabupaten/ Propinsi" (UMK/P) dengan dasar kebutuhan fisik minimum (KFM) dan bukan kebutuhan hidup minimum (KHM). Berbagai kebijakan dikembangkan untuk mendukung terjadinya konsentrasi penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh perusahaan berskala besar ini berupa kemudahan mendapatkan perijinan lokasi (Permennag No.2 Tahun 1993 yang diganti dengan Permennag No.2 Tahun 1999), fasilitas perpajakan, dan termasuk pembiaran hak tradisional masyarakat lokal atau hak ulayat masyarakat hukum adat. Meskipun untuk hak ulayat sudah terdapat kebijakan yaitu Permennag/Ka.BPN No.5 Tahun 1999 yang memberikan perhatian namun aplikasinya oleh pemerintah daerah belum ditindaklanjuti sehingga kebijakan yang populis tersebut tidak mempunyai pengaruh apapun.

f. Ideologisasi pengorbanan oleh rakyat pemilik tanah bagi terwujudnya kepentingan negara atau umum. Artinya rakyat pemilik tanah diminta berkorban dengan cara melepaskan hak atas tanah untuk diserahkan kepada pemerintah dengan besaran ganti rugi yang diinginkan pemerintah meskipun dampaknya bagi kesejahteraan pemilik tanah mengalami penurunan. Demikian semangat yang terkandung dalam Permendagri No.15 Tahun 1975 tentang Pembebasan Hak Atas Tanah Bagi Kepentingan Umum dan Keppres No.55 Tahun 1993 yang menjadi penggantinya. Pada masa Orde Reformasi sekarang, semangat kebijakan kapitalistik, liberal, dan persaingan tidak mengalami perubahan. Artinya kebijakan pertanahan masih melanjutkan yang sudah ada dan dipraktikkan pada masa Orde Baru, bahkan melalui instansi sektoral kebijakan kapitalistik dan liberal itu semakin meningkat, meskipun Badan Pertanahan Nasional berusaha untuk meredam dan mengembalikannya pada semangat UUPA namun tidak cukup mendapatkan dukungan dari instansi sektoral. Hal ini dapat dicermati dari 2 (dua) kelompok kebijakan, yaitu :

a. Terdapat kebijakan atau rencana kebijakan pertanahan yang dibangun oleh instansi sektoral di luar Badan Pertanahan Nasional yang semakin meningkatkan intensitas semangat kapitalistik dan liberal di bidang pertanahan yaitu :

1) rencana kebijakan Kementerian Pertanian yang akan membuka jutaan hektar tanah untuk pertanian pangan melalui "Food Estate Program". Pemerintah dalam rangka menjamin ketahanan dan kedaulatan pangan berencana membuka tanah pertanian baru, namun penguasaan dan pemanfaatannya akan diberikan kepada perusahaan berskala Jurnal RechtsVinding BPHN besar dan bukan didistribusikan kepada warga masyarakat petani. Artinya, kebijakan ini memang merupakan kelanjutan dari kebijakan konsentrasi penguasaan dan pemanfaatan tanah yang sudah dikembangkan di masa Orde Baru.

- Sebaliknya kebijakan ini memang sudah mengabaikan semangat pemerataan pemilikan tanah pertanian yang dikehendaki oleh dasar politik pertanahan yaitu UUPA;
- 2) masih dalam rangka menjamin ketahanan dan kedaulatan pangan, pemerintah melalui badan usaha milik negara berencana untuk menyewa tanah pertanian yang dipunyai petani untuk diusahakan tanaman pangan. Di satu sisi rencana kebijakan ini menunjukkan kepedulian pemerintah terhadap kebutuhan pokok masyarakat, namun di sisi lain rencana tersebut menunjukkan semangat liberal pemerintah dengan tidak ingin membina petani agar mampu memproduksi lebih optimal lagi;
 - 3) pemberian perlindungan kepada penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh perusahaan perkebunan berskala besar dari kemungkinan terjadinya tuntutan atau pendudukan tanah atau gangguan terhadap kegiatan usaha oleh siapa pun dengan cara kriminalisasi terhadap setiap gangguan kegiatan usaha perkebunan. Hal ini ditentukan dalam Pasal 21 UU No.18 Tahun 2004 tentang Perkebunan. Di satu sisi, ketentuan Pasal 21 tersebut bertujuan untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi setiap perusahaan perkebunan yang sudah mendapatkan ijin dan HGU. Namun di sisi lain, ketentuan dapat menjadi ancaman bagi warga masyarakat hukum adat yang atas dasar hak ulayatnya untuk memanfaatkan tanah yang sama namun belum mendapatkan rekognisi apapun bagi penggunaan tanah oleh perusahaan perkebunan.
 - 4) Melalui UU Rumah Susun yang baru disahkan oleh DPR, pemerintah didorong untuk melanjutkan semangat liberalisasi penguasaan dan pemanfaatan tanah dengan cara memperkuat kepemilikan tanah oleh orang asing baik untuk ditempati maupun sebagai sarana investasi. Dengan kebijakan demikian, pemerintah dinilai seakan-akan terhormat di mata investor asing. Namun yang sebenarnya, pemerintah menjadi tidak terhormat di mata warga negaranya sendiri karena begitu sangat sulitnya warga negara menengah ke bawah mendapatkan tanah bagi bangunan Rumah Susun Sederhana/Bersubsidi.
 - 5) Semakin intensifnya semangat liberalisme di kalangan instansi pemerintah atau pemerintah daerah menguasai dan memanfaatkan tanah di luar pelayanan publik yaitu bagi kegiatan usaha. Hal ini dilakukan dengan memanfaatkan Hak Pakai Selamanya atau Hak Pengelolaan yang dipunyai untuk digunakan sebagai sumber pendapatan. Pemanfaatan demikian dimungkinkan oleh UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan PP No.6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Di satu sisi, kebijakan tersebut membuka kemungkinan diperolehnya peningkatan pendapatan pemerintah/ pemerintah daerah sebagai sumber pembiayaan pembangunan.

Dari sisi lain, kebijakan tersebut justru telah menempatkan pemerintah/pemerintah daerah sebagai "pesaing" warga negara untuk mendapatkan tanah. Pemerintah/ pemerintah daerah seharusnya menjadi fasilitator dan advokator agar setiap warga negara dapat mempunyai tanah. Namun dengan kedudukan sebagai pesaing, bukan tidak mungkin nantinya, justru warga negara harus menyewa tanah untuk tempat tinggal atau kegiatan usaha dari pemerintah/ pemerintah daerah seperti yang terjadi pada zaman kolonial.

b. Di tengah-tengah mainstream politik pertanahan yang kapitalistik dan liberal tersebut, Badan Pertanahan Nasional (BPN) berusaha untuk menghidupkan kebijakan pertanahan yang mengembalikan keseimbangan seperti yang diinginkan UUPA. Namun demikian, kebijakan tersebut tidak cukup mendapatkan dukungan dari instansi sektoral lainnya termasuk oleh aparat penegak hukum. Kebijakan yang dimaksud yaitu :

- 1) Penyusunan RPP Reforma Agraria yang sudah dimulai pada awal pemerintahan SBY, namun RPP ini tampaknya tidak berlanjut dan tidak terdengar lagi beritanya. Kendalanya dapat ditebak yaitu Reforma Agraria yang sebenarnya dapat menjadi sarana untuk meningkatkan produksi pertanian dengan tetap menjunjung tinggi pemerataan pemilikan tanah, dinilai menjadi faktor penghambat bagi pengembangan usaha perkebunan atau pertanian berskala besar yang kapitalistik dan liberal. Penilaian demikian sebenarnya sudah dikembangkan dan ditanamkan sejak Orde Baru.
- 2) Pemberlakuan PP No.11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar sebagai pengganti PP No.36 Tahun 1998. PP ini di satu pihak mengandung politik pertanahan yang akan menertibkan tanah terlantar perusahaan yang mencapai jutaan hektar dengan kerugian negara mencapai triliunan rupiah. Di pihak lain, BPN berniat untuk menempatkan tanah terlantar tersebut sebagai obyek landreform sehingga mendorong terjadinya pemerataan tanah pertanian / perkebunan. Namun demikian, PP yang sedemikian populisnya ini kehabisan kekuatan menghadapi perlawanan baik instansi sektoral pendukung liberalisasi dan spekulasi penguasaan tanah maupun perusahaan berskala besar yang mempunyai kekuatan pengaruh yang sangat tinggi dalam pelaksanaan kebijakan.
- 3) Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dan perubahannya dalam Perpres No.65 Tahun 2006. Perpres ini sebenarnya mengandung semangat untuk menyeimbangkan antara kepentingan pemilik tanah yang akan diambil dengan kepentingan umum yang diwakili oleh instansi pemerintah sebagaimana dikehendaki oleh Pasal 6 dan Pasal 18 UUPA. Upaya penyeimbangan kepentingan

tersebut dilakukan melalui keseimbangan hak dan kewajiban. Pemilik tanah wajib menyerahkan tanahnya jika sungguh-sungguh diperlukan bagi kepentingan umum, namun pemerintah wajib memberikan ganti rugi yang layak untuk menjamin keberlangsungan kesejahteraan pemilik tanah. Namun semangat keseimbangan dalam Perpres tersebut tidak mampu melawan "Ideologisasi pengorbanan Rakyat Demi Kepentingan Umum" yang sudah ditanamkan sejak Orde Baru. Artinya rakyat diharuskan untuk berkorban untuk kepentingan umum termasuk harus menerima jika pengorbanan itu menuntut mereka dalam kondisi miskin. Di samping itu, semangat keseimbangan tersebut harus menghadapi satu bentuk perlawanan baru yaitu kriminalisasi atau korupsi oleh Penegak Hukum terhadap setiap pembayaran ganti rugi yang melampaui Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) padahal NJOP menurut Perpres hanyalah pedoman awal dalam pelaksanaan musyawarah yang akan menentukan besarnya ganti rugi yang sebenarnya dan pembayaran ganti rugi terhadap setiap kepemilikan tanah yang tidak bersertipikat meskipun mereka sudah menempati tanah puluhan tahun sebagaimana ditentukan dalam PP No.24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Jika kriminalisasi atau korupsi terus berlanjut, maka penegakan hukum telah menjadi kekuatan baru bagi proses marginalisasi dan kemiskinan warga negara pemilik tanah yang terkena pengadaan tanah dan belum bersertifikat .

Dampak Politik Hukum Pertanahan Terhadap Perlindungan Hak Kepemilikan Tanah Masyarakat Arah dan prinsip politik hukum pertanahan yang berlangsung sampai sekarang seperti yang digambarkan di atas telah berkontribusi terhadap berbagai persoalan sosial-ekonomi dan politik, yaitu :

- a. Konflik kewenangan antar instansi pemerintah yang terkait dengan pertanahan yaitu BPN di satu pihak dengan Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertanian dan kementerian terkait lainnya. Sumber konfliknya adalah perbedaan cara dalam mewujudkan amanah Pasal 33 ayat (3) UUD Negara RI 1945. Di satu pihak terdapat Jurnal RechtsVinding BPHN kebijakan yang mengembangkan cara pemerataan penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk mewujudkan kemakmuran seluruh komponen rakyat, sedangkan yang lain mengembangkan cara konsentrasi penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk mewujudkan arah politik hukum pertanahan tersebut.
- b. Arah dan prinsip politik hukum pertanahan yang kapitalistik dan liberal yang digunakan selama ini memang di satu sisi telah menimbulkan kemajuan dalam pembangunan sektor

perkebunan dan properti di Indonesia. Namun di balik keberhasilan atau dampak positif tersebut, politik hukum pertanahan juga telah mendatangkan dampak sampingan negatif.

Berbagai permasalahan pertanahan di tanah air sering meresahkan berbagai pihak, termasuk di dalamnya juga merugikan negara. Dalam konsep dan peta politik teoritik gerakan sosial membahas suatu konsep, seperti gerakan sosial (sosial movement), perlu dimulai dengan kejelasan konsep yang ada, sehingga dapat diperbolehkan batasan dan koridor yang dimaksud dari konsep tersebut.¹⁹

Ketidakadilan dan persoalan agraria yang begitu kompleks berawal pada proses politik agraria yang tidak mengacu pada nilai dasar yang terdapat dalam ideologi dan dasar negara yaitu Pancasila, maupun konstitusi UUD 1945. Adapun dari ideologi tersebut memiliki kelemahan dan juga adanya hukum yang sedikit menggeser ideologi ekonomi menjadi liberalisasi

Ada pula gerakan-gerakan yang mengikuti dalam rana politik pertanahan ini. Sebagaimana seharusnya terjadi, gerakan dari kelompok-kelompok yang memiliki kekuasaan hak atas tanah, ataupun kelompok yang belum memiliki kekuasaan ini. Tidak dipungkiri bahwa kelompok-kelompok kepentingan ini pun menjadi salah satu daya ukur untuk kepentingan politik pertanahan.

Konflik soal pertanahan ini terjadi dikarenakan adanya perjanjian-perjanjian yang ada dan tiba-tiba dibatalkan ataupun diingkari. Pertanahan merupakan hal-hal yang bersangkutan dengan segala segi penguasaan, pemilikan, pemanfaatan, dan pengelolaan tanah. Mangacu pada bidang pertanahan maka kita perlu untuk memperhatikan produk pertanahan yang sudah dibentuk dalam undang-undang pokok agraria (UUPA). Seperti penggunaan tanah warga yang seharusnya menjadi kepentingan umum atau Negara malah tiba-tiba berubah menjadi perjanjian antara pihak warga dengan pihak swasta. Disini juga ditekankan bila ada perjanjian yang lebih luas lagi maka pihak-pihak yang terlibat harus bermusyawarah bersama agar tidak terjadi kesalahpahaman di kemudian hari.

1.6 Kerangka Konseptual

1.6.1. Negara Sebagai Pemegang Kekuasaan Tertinggi Atas Tanah

¹⁹ Sukmana, Oman. 2016. *Konsep dan Teori Gerakan Sosial*. Malang : Intrans Publishing. Hal 6

Negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas tanah, penguasaan tanah pada posisi sentral pada negara sesuai dengan yang dikemukakan oleh Boedi Harsono mengenai penguasaan hak atas tanah menjelaskan bahwa pengertian penguasaan dan menguasai dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis, juga beraspek perdata dan beraspek publik. Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Pemilik tanah berdasarkan penguasaan secara fisik sekaligus penguasaan secara yuridis, sehingga mempunyai hak untuk menuntut diserahkan kembali tanah yang bersangkutan secara fisik kepadanya jika dihaki oleh orang lain.²⁰

Effendi Perangin mengenai penguasaan atas tanah mengemukakan bahwa obyek hukum tanah ialah hak-hak penguasaan atas tanah. Hak penguasaan atas tanah dalam arti umum, apabila dihubungkan dengan hak atas tanah artinya: dapat berbuat sesuatu dengan tanah. Hak penguasaan ada yang berdasarkan hak, dan ada yang tidak berdasarkan hak. Hak penguasaan dalam arti khusus terkandung dalam pengertian hak menguasai dari negara.²¹

Perihal hak menguasai negara sebagaimana dikutip dari www.jurnalhukum dibedakan dalam 4 (empat) hak, di antaranya:

- 1) Hak mengatur (*regelen*),
- 2) Hak mengurus (*bestuuren*),
- 3) hak mengawasi (*tozichthouden*).

Muhammad Yamin merumuskan pengertian dikuasai oleh negara termasuk mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi.²² Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, menurut Mohammad Hatta artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya, Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan, Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.²³

Dikaitkan dengan hak negara menguasai tanah tidak ada hubungannya dengan hak untuk mengurus (*bestuuren*), hak mengawasi (*tozichthouden*), dan hak memiliki atau milik

²⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria, Sejarah Pembentukan Isi dan Pelaksanaannya, Hukum Agraria, Sejarah Pembentukan Isi dan Pelaksanaannya*, 1999, hlm. 116.

²¹ Effendi Perangin, 1994, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1994, 49. (1991, h. 96)

²² Muhammad Yamin (1954, h. 42-43)

²³ Mohammad Hatta, Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, (Jakarta: Mutiara, 1977), hal. 28.

Negara, melainkan hak negara untuk mengatur hak atas tanah sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagaimana telah dikutip sebelumnya. Hal ini berarti hak negara menguasai tanah sifatnya hanya untuk mengatur atas tanah tersebut, tidak termasuk hak-hak negara menguasai hal yang ada di dalam bumi tersebut di antaranya hak atas air, ruang angkasa dan kekayaan yang terkandung di dalamnya. Hak negara tersebut hanya sebatas menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Di dalam UUPA diatur sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional. Hak atas tanah dengan bersumber pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo Pasal 2 ayat (1) UUPA, bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Menurut Boedi Harsono, hak menguasai negara di antaranya yaitu:²⁴

- 1) Hak bangsa Indonesia;
- 2) Hak menguasai dari negara;
- 3) Hak ulayat masyarakat hukum adat;
- 4) Hak-hak perorangan/individu.

Hak-hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan tolok pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah negara yang bersangkutan. Diketahui bahwa hak-hak penguasaan atas tanah itu dapat diartikan sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan subyek tertentu. Hak-hak penguasaan atas tanah dapat juga merupakan hubungan hukum konkret, jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subyek tertentu sebagai pemegang haknya. Berdasarkan adanya pengertian hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum konkret itulah serta pemaparan mengenai isinya masing-masing, pembahasan hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dapat dilakukan dengan menggunakan suatu sistematika yang khas.

²⁴ Boedi Harsono, *Op. cit.*, hlm. 23-24.

Hak bangsa Indonesia, hak menguasai Negara bersumber dari hak Bangsa Indonesia sebagai hak penguasaan yang tertinggi atas tanah. Mengenai hak bangsa Aslan Noor, mengemukakan bahwa setelah negara terbentuk, negara melegitimasi hak dan subyek hak atas tanah bagi bangsa Indonesia yang bersifat privat dan publik. Bangsa Indonesia sebagai subyek hukum dalam arti kedaulatan, yaitu secara keperdataan (*privaatrechteleijk*) dan sekaligus menjadi subyek hak atas tanah yang terdiri dari: individu perorangan (*natuurlijkepersoon*) dan individu buatan (*rechtspersoon*). Hal ini berarti negara sebagai subyek penguasaan tanah baik penguasaan secara individu (keperdataan) dan bersifat publik.²⁵

Hak negara menguasai tanah tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam UUPA sebagai landasan konstitusional, yang berarti telah diletakkan landasan yang kokoh bagi penyelenggaraan administrasi pertanahan guna mewujudkan tujuan nasional. Dasar-dasar kebijakan bidang pertanahan tersebut dijelaskan oleh Achmad Chomzah sebagai berikut:²⁶

- 1) Wawasan nusantara, bahwa seluruh bumi (tanah), air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia adalah kekayaan milik seluruh bangsa Indonesia, bersifat abadi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa;
- 2) Hak menguasai oleh negara, Asas domein yang digunakan sebagai dasar dari perundang-undangan agraria yang berasal dari pemerintahan jajahan, tidak dikenal dalam hukum agraria nasional;
- 3) Pengakuan terhadap hak ulayat dilakukan sepanjang menurut kenyataan masih ada, serta sesuai dengan kepentingan nasional negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dan tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi;
- 4) Fungsi sosial hak atas tanah, yaitu bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial;
- 5) Asas kebangsaan, yaitu hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak dan manfaat atas tanah;
- 6) Kewajiban pemegang hak atas tanah, yaitu setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah, wajib memanfaatkan tanah tersebut

²⁵ Aslan Noor, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia, Mandar Maju, Bandung, 2006, h. 14.

²⁶ Achmad Chomzah, *Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah, Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2003, h. 13-15.

serta menciptakan rasa keadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- 7) Penatagunaan tanah dilakukan agar tanah dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat.

Hak negara menguasai tanah Menurut Boedi Harsono berarti terdapat hubungan antara negara dengan bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya, selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat, Negara bertindak dalam kedudukannya sebagai Kuasa dan Petugas Bangsa Indonesia. Demikian halnya Penjelasan Umum II UUPA menyatakan bahwa: UUPA berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD tidak perlu dan tidak pada tempatnya, bahwa Bangsa Indonesia maupun Negara bertindak sebagai pemilik Tanah. Adalah lebih tepat jika Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku Badan Penguasa.²⁷

Perihal negara sebagai penguasa tertinggi atas tanah, Ida Nurlinda mengemukakan bahwa bagi negara, terminologi “penguasa” membawa konsekuensi yang sangat berbeda dengan terminologi “pemilik”. Kalaupun negara hendak dikatakan sebagai pemilik, maka harus dipahami dalam konteks hukum publik (*publiekrechtstelijk*), bukan sebagai pemilik (*eigenaar*) dalam pengertian yang bersifat keperdataan (*privaatrechtstelijk*), artinya negara memiliki kewenangan secara yuridis formal sebagai pengatur, perencana, pelaksana dan pengendali kegiatan-kegiatan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya lainnya.²⁸

Hak menguasai Negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum politik. Urip Santoso menyebutnya dengan tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.²⁹

²⁷ Boedi Harsono, *Op. cit.*, hlm. 299.

²⁸ Ida Nurlinda, *Monograf Hukum Agraria Reforma Agraria Untuk Kesejahteraan Rakyat dan Keadilan Agraria*, LoGoz Publishing, Bandung, 2013, h. 12.

²⁹ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Pranada Media Group, Jakarta, 2012, h. 79

Penguasaan Negara atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bersumber dari hak bangsa Indonesia, ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yang menyatakan:

- 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-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kewenangan Negara untuk mengatur, yang berarti bahwa hak negara terhadap hak atas tanah sifatnya hak untuk mengatur di antaranya hak menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan mengenai tanah dalam Pasal 2 UUPA tersebut adalah bersifat publik semata. Hak negara tidak ada kaitannya dengan hak mengurus (*bestuuren*), hak mengawasi (*toezichthouden*), atau bahkan hak memiliki atau milik Negara.

Negara mempunyai kewenangan untuk menentukan adanya macam-macam hak atas tanah yang diberikan dan dapat dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta bahan hukum, cara perolehan dan peralihan hak-hak atas tanah, sampai kepada kewenangan mencabut kembali hak-hak atas tanah tersebut menurut syarat dan cara yang diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Tanah menurut Winahyu Erwiningsih menyebutnya sebagai faktor produksi yang utama harus berada dibawah kekuasaan negara, tanah dikuasai negara artinya tidak harus dimiliki oleh negara, negara memiliki hak menguasai tanah melalui fungsi negara untuk mengatur dan mengurus (*regelen en besturen*). Menurut Penjelasan umum II angka 2 jo penjelasan Pasal 2 UUPA bahwa Negara berwenang mengatur dan penyelenggaraan peruntukan, penggunaan persediaan, dan pemeliharaan. Selain itu juga negara berwenang menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai (bagi dari bumi), air dan ruang angkasa dan menentukan serta mengatur hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.³⁰

Negara melalui pemerintah mengupayakan agar kekayaan yang ada di Indonesia meliputi yang terkandung di bumi, air dan bahan galian adalah dipergunakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia. Untuk mencapai tujuan tersebut negara

³⁰ Winahyu Erwiningsih, *Op. cit.*, hlm. 101)

diberi hak yaitu hak menguasai dari negara, hak menguasai dari negara adalah sebutan yang diberikan UUPA kepada lembaga hukum dan hubungan hukum kongkrit antara negara dan tanah Indonesia yang dirinci tinjauannya dalam Pasal 2 ayat(2) dan (3) UUPA.

Negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas tanah, atas dasar hak menguasai dari Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Hak-hak atas tanah yang dimaksud memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 UUPA. Di dalam Penjelasan Pasal 4 UUPA, dijelaskan bahwa kiranya dapat ditegaskan bahwa dalam hukum agraria yang baru dikenal pula hak milik yang dapat dipunyai seseorang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain atas bagian dari bumi Indonesia. Dalam pada itu hanya permukaan bumi saja, yaitu yang disebut tanah, yang dapat dihaki oleh seseorang. Selain hak milik sebagai hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, diadakan pula hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak-pakai, hak sewa dan hak-hak lainnya yang akan ditetapkan dengan undang-undang lain.

1.6.2. Bukti Pemilikan Tanah

Pemegang sertipikat 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 hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan, ketentuan pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA bahwa pendaftaran meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai pembuktian yang kuat. Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang

sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut sebagaimana pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997.

Sertipikat adalah bukti buat sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 UUPA, menurut pasal 32 PP No. 24 Tahun 1997 jo pasal 19 ayat (2) UUPA sebagai surat bukti kuat atas tanah, sehingga dalam penguasaannya memperoleh perlindungan hukum, sesuai dengan yang dikemukakan oleh Satjipto Raharjo, bahwa maksud perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Sebagai pemegang hak yang kuat, maka perlu diberikan suatu perlindungan dalam menggunakan haknya sebagai hak asasi dari kemungkinan dirugikan oleh orang lain.

Bidang tanah bukti lama, sebagaimana dimaksud adalah tercantum dalam pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997, yang menentukan bahwa untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-pendahulunya, dengan syarat penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya; penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya. Bukti lama sebelum diundangkannya PP No. 24 Tahun 1997 sebagaimana diatur dalam PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kerikil dan Verponding Indonesia sebelum berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961; atau surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; atau lain-lain bentuk pembuktian tertulis dengan nama apapun juga.

Hal di atas berarti bahwa bukti lama yang dimaksud adalah bagi bidang tanah yang belum terdaftar menurut pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997 adalah rangkaian kegiatan yang

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

Pendaftaran tanah dilakukan oleh pemerintah, yang dilakukan secara terus menerus berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya. Pendaftaran merupakan pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir. Hal ini berarti bahwa hak guna usaha harus terdaftar dan kepada pendaftarnya akan diberikan bukti pemilikan sebagaimana Pasal 19 UUPA. Pendaftaran Tanah pada saat ini dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Dari 4 asas pendaftaran tanah dapat dilihat tujuan pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui status atau kedudukan hukum daripada tanah tertentu yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa yang empunya dan beban-beban apa yang ada di atasnya.³¹

Fungsi pokok pendaftaran tanah ialah untuk memperoleh pembuktian yang kuat tentang sahnyanya perbuatan hukum mengenai tanah. Tetapi untuk perbuatan hukum tertentu, pendaftaran mempunyai fungsi lain, yaitu untuk memenuhi sahnyanya perbuatan hukum itu. Artinya tanpa dilakukan pendaftaran, perbuatan hukum ini tidak terjadi dengan sah menurut hukum.³²

Berarti dengan pendaftaran hak atas tanah tersebut dapat diberikan bukti hak berupa sertifikat, yang menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dijelaskan sebagai berikut: Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”. Sertipikat sebagai bukti pemilikan hak sebagaimana Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997, bahwa “Sertipikat merupakan surat tanda bukti yang berlaku

³¹Effendi Perangin, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 90

³²*Ibid.*, hlm. 96.

sebagai pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional diawali dengan pengajuan permohonan pendaftaran oleh pemohon. Pendaftaran di Indonesia menggunakan “sistem negatif yang mengandung unsur positif, jadi bukan sistem publikasi negatif murni, atau biasa disebut sistem publikasi negatif bertendensi positif. Artinya kelemahan sistem negatif dikurangi dengan cara-cara sedemikian rupa sehingga kepastian hukum dapat dicapai”.³³

Bagi pendaftar, Kantor Pertanahan menerbitkan surat bukti pemilikan, sehingga bagi pendaftar pendaftar hak atas tanah, akan memperoleh suatu jaminan kepastian hukum dalam penguasaannya. Hal ini oleh karena dengan didaftarkannya hak atas tanah tersebut, maka menjadi jelas letak, luas dan batas-batasnya. Prosesnya meliputi pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, pemberian surat-surat tanda bukti hak, berlaku sebagai pembuktian yang kuat. Dikatakan demikian, karena di dalam sertifikat terdapat data fisik dan data yuridis. Menurut Boedi Harsono, data yang dihimpun pada dasarnya meliputi 2 (dua) bidang, yaitu:

- 1) data fisik mengenai tanahnya: lokasinya, batas-batasnya, luasnya, bangunannya dan tanaman yang ada di atasnya;
- 2) data yuridis mengenai haknya: haknya apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidak adanya hak pihak lain.³⁴

Apabila didasarkan atas sistem positif atau konstitutif, maka hak milik atas tanah terjadi karena pendaftaran. Jadi pendaftarlah satu-satunya pemilik hak atas tanah, namun pendaftaran tersebut harus diajukan oleh pendaftar yang beritikad baik. Sedangkan pada sistem negatif, pendaftar hak atas tanah dianggap sebagai pemilik hak atas tanah, selama tidak ada pihak lain yang dapat membuktikan kebalikannya. Dengan demikian pemilikan yang didasarkan atas sistem negatif masih memungkinkan dibantah, sepanjang bantahan-bantahan itu dapat dibuktikan dengan memberikan alat bukti yang kuat.³⁵

Persyaratan untuk pendaftaran bidang tanah, bahwa untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat bukti

³³*Ibid.*, hlm. 98.

³⁴ Boedi Harsono, *Op. cit.*, hlm. 235.

³⁵Bachsani Mustafa, 1999, *Hukum Pertanahan Di Indonesia*, umni, Bandung, h. 49-50.

mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Bukti kepemilikan itu pada dasarnya terdiri dari bukti kepemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak. alat bukti tertulis yang dimaksudkan dapat berupa grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Overschrijvings Ordonnantie (Staatsblad. 1834-27), yang telah dibubuhi catatan, bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik; atau grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Overschrijvings Ordonnantie (Staatsblad. 1834-27) sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan; atau surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan; atau sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959; atau surat keputusan pemberian hak milik dari Pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya; atau akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini; atau akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan; atau akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977; atau risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan; atau surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah; atau petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kerikil dan Verponding Indonesia sebelum berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961; atau surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; atau lain-lain bentuk pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, Pasal VI dan Pasal VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA. Dalam hal bukti tertulis tersebut tidak lengkap atau tidak ada lagi, pembuktian kepemilikan itu dapat dilakukan dengan keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya menurut pendapat Panitia Ajudikasi

dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, sedangkan yang dimaksud dengan saksi adalah orang yang cakap memberi kesaksian dan mengetahui kepemilikan tersebut.

Apabila hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap-alat pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-pendahulunya, dengan syarat penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya; penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya. Ketentuan ini memberi jalan keluar apabila pemegang hak tidak dapat menyediakan bukti kepemilikan, baik yang berupa bukti tertulis maupun bentuk lain yang dapat dipercaya. Dalam hal demikian pembukuan hak dapat dilakukan tidak berdasarkan bukti kepemilikan akan tetapi berdasarkan bukti penguasaan fisik yang telah dilakukan oleh pemohon dan pendahulunya. Pembukuan hak menurut ayat ini harus memenuhi syarat sebagai berikut: bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan dilakukan secara nyata dan dengan itikad baik selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut; bahwa kenyataan penguasaan dan penggunaan tanah tersebut selama itu tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan; bahwa hal-hal tersebut diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya; bahwa telah diberikan kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan melalui pengumuman; bahwa telah diadakan penelitian juga mengenai kebenaran hal-hal yang disebutkan di atas; bahwa akhirnya kesimpulan mengenai status tanah dan pemegang haknya dituangkan dalam keputusan berupa pengakuan hak yang bersangkutan oleh Panitia Adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis sebagaimana pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997 beserta penjelasannya.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan interpretif yang menekankan pada 2 sumber data primer dan sekunder. Data primer menggunakan wawancara sedangkan sekunder pendekatannya menggunakan metode netnografi. Secara umum pendekatan interpretatif merupakan sebuah

sistem sosial yang memaknai perilaku secara detail langsung mengobservasi. (Newman, 1997: 68). Metode lainnya yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode penelitian netnografi, menurut Kozinets (2002) “netnografi” dapat disebut juga etnografi pada Internet, atau dari “Inter[net] dan et[nografi]”, yang merupakan metodologi penelitian kualitatif baru yang mengadaptasi teknik penelitian etnografi untuk meneliti berbagai budaya dan komunitas yang dikumpulkan melalui komunikasi-komunikasi dengan menggunakan media komputer. Sebagai sebuah teknik riset pemasaran, “netnografi” menggunakan informasi yang terpublikasi dalam *forum-forum daring*. Ada juga yang menyebut netnografi sebagai “*digital ethnography*” atau “*virtual ethnography*” (Nguyen, 2013).

Keunggulan dari metode netnografi ini adalah kecepatan dalam mengumpulkan informasi, berbiaya sangat rendah dibandingkan dengan teknik etnografi lainnya dan dianggap lebih alami dan tidak instruksif atau mengganggu keaslian dari apa yang terjadi atau bahasan yang dipercahkan. Kelemahannya terletak seberapa ahli seorang etnografer dalam menginterpretasikan informasi yang diperoleh dan identitas seseorang dalam alam maya seringkali tidak menggambarkan keadaan sebenarnya (Maulana, 2009). Nguyen (2013) memberikan beberapa langkah dalam melakukan *riset netnografi*; (1) langkah pertama adalah menetapkan rumusan masalah, situs-situs sosial atau topik-topik untuk diteliti, (2) langkah kedua adalah identifikasi dan pemilihan komunitas yang akan diteliti, (3) langkah ketiga adalah pengumpulan data, (4) langkah keempat adalah analisis data dan interpretasi berbagai temuan secara terus-menerus hingga titik jenuh, kemudian (5) langkah kelima adalah menulis, mempresentasikan dan melaporkan temuan-temuan penelitian atau implikasiimplikasi teoritis dan kebijakan. Pada penelitian ini data-data yang diperoleh dari internet terkait dengan sengketa atau konflik penguasaan bidang tanah yang oleh masyarakat telah dikuasai secara turun menurun dengan Kodam atau Penguasa militer.

1.7.2 Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di kota Pasuruan yang terletak di Provinsi Jawa Timur, Indonesia. Lokasi penelitian ini dipilih berdasarkan tempat yang akan digunakan penelitian hanya di kota Pasuruan, kecamatan Lekok, Nguling, Grati. Lokasi ini dipilih karena langsung

tempat terjadinya perkara konflik dan atas pertimbangan peneliti agar lebih mempermudah untuk melakukan pengambilan data karena lokasinya berdekatan dengan warga ke tiga kecamatan dan juga kantor dari Penguasa militer di Pasuruan tersebut dan juga warga yang sekarang masih tetap menunggu hasil dari sengketa yang berlarut-larut.

Waktu yang digunakan peneliti untuk melakukan penelitian mulai dari mempersiapkan, pengumpulan data, hingga penyusunan laporan penelitian nantinya dilaksanakan pada bulan Oktober 2020.

1.7.3 Subyek Penelitian

Penelitian ini akan tertuju kepada pihak Penguasa militer di Pasuruan sebagai pihak yang membuat pagar didalam pekarangan ataupun di tanah yang telah digunakan lama oleh warga ke tiga kecamatan tersebut. Serta warga kecamatan Lekok, Nguling, Grati sebagai objek yang dipermasalahkan oleh pihak Penguasa militer. Dalam penelitian ini membutuhkan subjek penelitian untuk pencarian data secara rasio yaitu informan. Informan disini adalah narasumber yang dapat memberikan penjelasan serta fakta - fakta yang nantinya digunakan untuk melengkapi data data sekunder atau tambahan yang berasal dari buku -buku atau berita.

Untuk mendapatkan informan yang tepat. Peneliti juga harus menentukan siapa saja yang akan menjadi informan yang nantinya akan dipilih dan ditentukan oleh peneliti sendiri karena nara sumber harus terlibat dalam kasus ini agar keakuratan informasi bisa didapatkan secara maximal dan juga peneliti juga harus mampu mengkategorikan informasi atau fakta mengenai kasus ini nanti. Informan ini nantinya juga harus berasal dari lingkup daerah yang akan diteliti peneliti. Pada penelitian ini, informan yang nantinya akan menjadi pemberi data primer antara lain:

No	Narasumber	Target Wawancara
1	Komandan Pangkalan Utama TNI AL (Danlantamal V) Laksamana Pertama TNI Tedjo Sukmono	Mengetahui info konflik dari sudut pandang TNI
2	Kepala Desa Alas Tlogo	Melihat info dari sudut pandang masyarakat Desa
3	Mbah Min (Sesepuh Desa)	Mengetahui sejarah bagaimana konflik berlangsung
4	Bapak Heri (Warga Desa)	Mengetahui bagaimana konflik bisa berlarut-larut

5	Mas Agus (Karang Taruna)	Mengetahui konflik-konflik yang terjadi di Desa
6	Pak Imam (Warga Desa)	Mengetahui bagaimana cara-cara yang ditempuh untuk menyelesaikan konflik

1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian yang akan peneliti lakukan ini akan menggunakan pendekatan kualitatif dalam proses penelitiannya nanti, sehingga peneliti akan melakukan proses wawancara terhadap informan yang telah dipilih dan ditentukan untuk proses pengumpulan data di lapangan. Dalam proses pengumpulan data nantinya teknik pengumpulan data yang dilakukan harus kompleks dan sesuai dengan struktur pengumpulan data sendiri, dengan melakukan observasi dan wawancara secara mendalam agar pengumpulan data yang diperoleh melalui wawancara ini dapat berhasil dan mendapatkan hasil yang maksimal

Untuk menentukan nara sumber Peneliti akan menggunakan metode purposive dalam penelitiannya, yaitu narasumber nantinya akan dipilih oleh peneliti secara sengaja namun pemilihan secara sengaja ini harus melalui pertimbangan dan memperhatikan kualitas dari narasumber yang akan dipilih nantinya, kemudian untuk mencari informan kunci peneliti akan menggunakan metode (snowball), disini peneliti akan memilih informan kunci dengan memulai memilih satu orang yang punya dan memiliki pemahaman mengenai penelitian ini. Selanjutnya peneliti akan meminta informan tersebut untuk diminta memilih informan berikutnya yang akan menjadi informan kunci selanjutnya.

1.7.5 Jenis Data

Ada dua jenis data yang ada dalam penelitian ini, data primer dan data sekunder, data primer adalah data data utama dalam penelitian ini, sedangkan yang dimaksud data sekunder adalah data sampingan atau data pelengkap yang digunakan dalam keperluan penelitian ini. Data disini adalah fakta fakta atau keterangan yang dikumpulkan dari temuan untuk mengerjakan penelitian ini.

1.7.6.1 Data Primer

Data primer adalah data utama yang didapatkan dari objek yang diteliti dan untuk kepentingan studi atau penelitian lainnya. Data ini bisa didapat melalui interview, wawancara,

dan observasi. Sebelum memulai wawancara, pastikan pedoman wawancara telah tersusun dengan baik dan benar agar mendapatkan data yang diinginkan. Data primer dalam penelitian yang akan dilakukan ini akan didapat melalui Penguasa militer Pasuruan sebagai aparat negara yang membuat pembatas di lahan sengketa di Pasuruan. Dan juga wawancara dengan para warga yang terkena dampak di kecamatan Lekok, Nguling, Grati Pasuruan. Tapi karena dilakukan dengan netnografi akhirnya dicari dari sumber-sumber yang ada dan beredar luas di internet

1.7.6.2 Data Sekunder

Data sekunder adalah data sampingan atau data pelengkap yang sifatnya mendukung data primer atau data data utama. Data sekunder ini didapatkan atau berasal dari sumber sumber buku bacaan yang terdiri dari buku catatan, buku harian, dan juga bisa berasal dari dokumen dokumen dari instansi pemerintahan lainnya. Data sekunder juga bisa berasal dari media cetak seperti Koran dan berbagai sumber sumber lain seperti Undang undang atas tanah, publikasi sebuah organisasi, skripsi skripsi terdahulu, tesis, dan hasil suvey. Data sekunder ini sangat penting sekali dalam sebuah penelitian karena memang data sekunder ini sangat dibutuhkan untuk memperkuat temuan - temuan dalam penelitian yang didapatkan melalui wawancara dan data sekunder ini digunakan juga untuk melengkapi info - info dalam sebuah wawancara penelitian.

1.7.6 Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode analisis kualitatif. Dengan metode kualitatif lebih memudahkan peneliti untuk mendapatkan informasi yang lebih objektif dengan langsung bertatapapan dengan subyek penelitian yang dituju dan hal ini menjadikan peneliti dapat memperoleh informasi untuk lebih dalam dan dapat dipertanggung jawabkan kevalidan datanya karena data yang diperoleh dari subjek-subjek yang terlibat dalam penelitian ini.

Proses analisis data dilakukan melalui tiga kegiatan yang berlangsung secara bersamaan:

IR – PERPUSTAKAAN UNIVERSITAS AIRLANGGA

- Reduksi data atau penyederhanaan data, yaitu kegiatan yang dilakukan dengan membuat abstraksi. Abstraksi merupakan usaha membuat rangkuman yang inti, proses dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga agar tetap berada didalamnya.
- Paparan data, menyusun data dalam satu kesatuan.
- Penarikan kesimpulan atau verifikasi, yaitu kegiatan menyimpulkan makna-makna yang muncul dari data yang harus diuji kebenarannya, kekokohannya dan kecocokannya.

Dalam menganalisis data ini karena metode yang dilakukan netnografi akhirnya dilakuykan dengan cara-cara yang bias digunakan agar penyusunan data hasil penelitian agar tersusun rapi dan langkah berikutnya adalah menganalisis hasil temuan data dengan menghubungkan dengan teori dan konsep yang relevan, setelah itu dengan menyelesaikan analisis temuan data maka tahap terakhir adalah dengan membuat kesimpulan.