

PENYELESAIAN SENGKETA TANAH SESUDAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA

Oleh :
Istijab¹

Abstract

Since September 24th, 1960, land disputes have floated in respect to the government's policies which are inconsistent, overlapping and ambivalent. The UUPA No. 5/1960 has been emasculated by the released of sector regulations such as mining regulation, forestry regulation, local government regulation (Autonomy) that each of them has put the land on the same object, whilst each department has different viewed in understanding the object. The different understanding of land as the object has opened to conflict of interest that substantially causes UUPA No. 5/1960 to compartmentalization. Finally, how to identify the land dispute cases, the causal factor of land dispute and solution of the cases based on the source, principle and prevailed regulation must be discussed.

Kata Kunci : UUPA, sengketa tanah dan kebijakan pemerintah

PENDAHULUAN

Pada hari Sabtu, tanggal 24 September 1960 adalah hari yang sangat penting dalam perkembangan hukum bangsa Indonesia, utamanya dalam bidang hukum Agraria. Tanggal bersejarah ini merupakan hari diundangkan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 (Lembaran Negara No. 104 tahun 1960) yang dikenal dengan Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal secara luas dengan UUPA. Sebagaimana kita bangsa Indonesia maklum dan mengalami sendiri, bahwa sebelum diundangkan UUPA, diberlakukan Hukum Agraria warisan pemerintah kolonial Belanda khususnya dibidang pertanahan yang bersifat dualistis, yaitu Hukum adat dan Hukum Barat. Adapun

Hukum Barat yang diterapkan di Indonesia adalah hukum kolonial yang sangat merugikan bangsa Indonesia yang bersumber pada Burgerlijk Wetboek dan Agrarisch Wet tahun 1870 No. 55.

Dengan diundangkannya UUPA yang berlaku sejak 24 September 1960, maka bangsa Indonesia telah mempunyai sendiri hukum agraria yang sudah diunifikasi dan bersifat nasional yang berdasar Hukum Adat yang sudah disanir. UUPA memuat Panca Program, azas-azas dan ketentuan-ketentuan pokok agrarian reform Indonesia, UUPA bukan hanya memuat ketentuan-ketentuan tentang perombakan hukum yang lama menjadi hukum agraria yang baru. Sesuai dengan namanya UUPA, merupakan

¹ Dosen tetap Hukum Agraria dan Ilmu Hukum di Fakultas Hkum Unversitas Merdeka Pasuruan

peraturan dasar pokok-pokok agraria, tentu memuat pokok-pokok persoalan agraria lainnya.

Kenyataan, dalam empat dekade terakhir, fenomena sengketa tanah yang muncul ke permukaan begitu luar biasa. Sengketa-sengketa itu terjadi antara masyarakat dengan pemerintah, masyarakat dengan investor, masyarakat dengan masyarakat sendiri, bahkan terjadi antara pemerintah dengan pemerintah. Sebagian besar permasalahan ini muncul akibat pembebasan tanah untuk kepentingan pembangunan infrastruktur, industri, perumahan, pariwisata, maupun perkebunan skala besar. Di luar Jawa misalnya, sengketa tanah terjadi antara masyarakat adat yang mempertahankan hak adat atas tanah dengan pemilik modal besar yang mendapatkan konsesi perusahaan hutan, pertambangan, termasuk didalamnya pertambangan minyak dan gas bumi, dan pengembangan agribisnis dengan pola PIR (Perkebunan Inti Rakyat).

Pembahasan penyelesaian sengketa pada tulisan ini dibatasi pada hal yang berhubungan dengan usaha untuk memperoleh tanah bagi keperluan proyek pembangunan yang meliputi, bagaimana cara penyelesaian sengketa tanah dan penerapan asas-asas serta ketentuan penyelesaian sengketa tanah yang dikuasai secara legal maupun secara ilegal. Bagaimana cara penyelesaian sengketa tanah dan penerapan asas-asas serta ketentuan penyelesaian sengketa tanah yang dikuasai antar instansi pemerintah.

Pembahasan masalah-masalah di atas, diharapkan dapat menjawab 4 (empat) permasalahan yang umum terjadi dalam masyarakat kita. Secara garis besar dapat diurutkan secara sistematis seperti, masalah tata cara pengadaan tanahnya, masalah tumpang tindih dengan instansi/proyek lain, misalnya perkebunan dan kehutanan, masalah ganti rugi untuk para “penyerobot” tanah,

masalah kepastian hukum atau tanda bukti hak di wilayah kuasa pertambangan.

1. Penyelesaian Sengketa Tanah

Seperti halnya sengketa di bidang lain, tanah dapat diselesaikan melalui 3 (tiga) cara:

- a. Penyelesaian secara langsung dengan jalan musyawarah.
- b. Penyelesaian melalui Badan Peradilan, yaitu di ajukan ke pengadilan umum secara perdata atau pidana, jika sengketa mengenai penyelesaian tanah secara ilegal yang dimungkinkan oleh Undang-undang No. 51/Prp/1960 tentang larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya atau melalui peradilan tata usaha negara. Pada umumnya semua sengketa pertanahan dapat diajukan ke pengadilan, baik dalam lingkup peradilan umum maupun peradilan tata usaha negara. Namun, bukan rahasia lagi apabila relatif banyak sengketa pertanahan yang penyelesaiannya melalui pengadilan dirasakan kurang efektif di samping memakan waktu dan biaya.

Di samping itu, dari hasil analisis terhadap beberapa kasus menyangkut sengketa pertanahan yang telah diputuskan oleh pengadilan, baik dalam tingkat pertama, banding, maupun kasasi; tanpa bermaksud untuk menggeneralisasi, tampak bahwa diperlukan peningkatan pemahaman substansi permasalahan berkenaan dengan konsep yang mendasarinya agar keputusan yang diambil sungguh-sungguh dapat memberikan keadilan dan kepastian hukum, sehingga bermanfaat bagi pencari keadilan.

Tidak dipungkiri bahwa masalah tanah dilihat dari segi yuridisnya saja merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya dan dalam suatu kasus, tidak jarang terlibat beberapa instansi yang langsung atau tidak langsung berkaitan dengan masalah/sengketa yang diajukan di pengadilan. Kesamaan pemahaman terhadap konsep diperlukan agar

terdapat kesamaan persepsi yang akan menghasilkan keputusan yang solid dan adil bagi pihak-pihak yang meminta keadilan.

Dalam perkembangan sengketa pertanahan yang melibatkan sekelompok anggota masyarakat, dilandasi oleh sikap pesimis terhadap jalur pengadilan, pernah timbul gagasan untuk membentuk 'Pengadilan Pertanahan' di dalam lingkup peradilan umum.

Secara teoretis, pembentukan pengadilan pertanahan dapat saja dilakukan. Sebagai contoh, di masa yang lalu pernah dibentuk Pengadilan Ekonomi sebagai konsekuensi diterbitkannya Undang-undang No. 7/Drt/1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pengadilan Tindak Pidana Ekonomi (ditetapkan menjadi undang-undang dengan Undang-undang No. 1 tahun 1961).

Setelah terbitnya Undang-undang No. 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum, dasar hukum pembentukan pengadilan pertanahan dalam lingkungan peradilan umum dapat dilihat dalam Pasal 8, yang menyebutkan bahwa di lingkungan Peradilan Umum dapat diadakan pengkhususan yang diatur dengan undang-undang.

Ciri pokok Pengadilan Pertanahan yang diharapkan adalah sebagai berikut:

- a. Di setiap Pengadilan Negeri ditempatkan seorang hakim atau lebih, yang semata-mata diberi tugas (dengan demikian: diangkat) mengadili perkara-perkara pertanahan. Dengan demikian, hakim Pengadilan Pertanahan adalah hakim Pengadilan Negeri dengan penugasan khusus.
- b. Hukum acara yang dipergunakan adalah hukum acara perdata yang berlaku bagi pengadilan Negeri.
- c. Bila salah satu pihak berkeberatan terhadap putusan dapat banding ke Pengadilan Tinggi dan kasasi ke

Mahkamah Agung, serta terbuka kemungkinan untuk dimohonkan Peninjauan Kembali.

Walaupun secara teoretis pembentukan Pengadilan Pertanahan dimungkinkan, namun masalahnya yang utama adalah: apakah dengan dibentuknya Pengadilan Pertanahan efektivitasnya dapat dijamin? Berdasarkan pengamatan, ber perkara di pengadilan sungguh tidak ringan biayanya, tidak sederhana, dan makan waktu. Selain kendala yang bersifat organisatoris, adanya campur tangan pihak lain yang bersifat non-yuridis mengakibatkan bahwa pengadilan terkadang diragukan sebagai benteng terakhir untuk menemukan keadilan. Efektivitas Pengadilan Pertanahan yang diusulkan itu dengan demikian masih merupakan tanda tanya.

2. Melalui Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternative Dispute Resolution*).

Dengan telah diundangkannya UU No. 30/1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, terdapat suatu kepastian hukum untuk mengakomodasi cara penyelesaian sengketa perdata di luar peradilan umum.

a. Arbitrase

Penyelesaian sengketa melalui arbitrase yang bersifat informal, tertutup, murah, dan efisien diharapkan mampu menyelesaikan sengketa secara lebih memenuhi harapan para pihak.

Arbitrase sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan dipilih oleh para pihak dengan memuatnya sebagai klausul dalam suatu perjanjian khusus setelah sengketa terjadi. Jika hal ini yang dikehendaki, maka berkenaan dengan strukturnya dapat dipertanyakan arbitrase yang mana yang dimaksud, apakah yang diadakan secara khusus atas persetujuan para pihak (*ad hoc*) atau yang merupakan suatu lembaga?

Beberapa hal perlu diperhatikan dalam kaitan dengan gagasan pembentukan lembaga arbitrase. Pertama, penentuan sengketa pertanahan apa saja yang dapat diserahkan penyelesaiannya pada arbitrase. Kedua, penentuan tentang siapa yang berhak menjadi arbiter. Seorang arbiter harus mampu bersikap independen agar dapat dipercaya oleh kedua belah pihak, di samping harus memahami ketentuan, baik yang tertulis maupun tidak berkenaan dengan masalah tanah. Penguasaan substansi hukum tanah yang rumit itu juga merupakan tuntutan yang harus dipenuhi oleh arbiter. Ketiga, penentuan tentang tata cara pengangkatan arbiter, tata cara dan syarat-syarat pengajuan sengketa serta pemberian keputusannya, serta tata cara pelaksanaan keputusan. Keempat, penentuan sifat keputusan itu, sebaiknya bersifat final dan tidak dapat dimintakan banding. Gagasan membentuk lembaga arbitrase pertanahan masih memerlukan pemikiran yang seksama. Apabila semua unsur yang perlu dipertimbangkan untuk terciptanya lembaga arbitrase itu sudah dapat dipenuhi, barangkali gagasan itu dapat terwujud. Namun, dengan berfungsinya lembaga tersebut, tidak serta merta juga dapat diharapkan bahwa penyelesaian sengketa akan berjalan lebih cepat. Tersedianya tenaga ahli yang profesional, tata kerja yang jelas, dan tersedianya data pendukung yang diperlukan akan berdampak terhadap ketepatan waktu penyelesaian sengketa. Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI) yang sudah ada saat ini ternyata berdasarkan pengalaman kami belum memenuhi persyaratan-persyaratan sebagaimana tersebut di atas.

Diharapkan dengan adanya undang-undang baru tersebut di atas, penyelesaian melalui arbitrase akan memenuhi harapan semua pihak.

b. Alternatif penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsolidasi, atau penilaian ahli

Menurut pendapat Maria S.W. Sumardjono, di samping arbitrase, alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dapat dipilih adalah mediasi. Mediasi menurut Kirtley (1995) dalam Maria S.W. Sumardjono, pada intinya adalah: "*a process of negotiations facilitated by a third person(s) who as lists disputants to pursue a mutually agreeable settle ment of their conflict*"

Selanjutnya, sebagaimana dikutip oleh Maria S.W. Sumardjono sebagai suatu cara penyelesaian sengketa alternatif, mediasi mempunyai ciri: waktunya singkat, terstruktur berorientasi kepada tugas, dan merupakan cara intervensi yang melibatkan peran serta para pihak secara aktif (Nolan Haley, 1992). Pihak yang bersengketa menunjuk pihak ketiga sebagai media tor yang membantu tercapainya hal-hal yang di sepakati bersama. Keberhasilan mediasi ditentukan oleh itikad baik kedua belah pihak untuk bersama-sama menemukan jalan keluar yang disepakati.

Segi positifnya adalah waktunya singkat, biayanya ringan, dan prosedurnya sederhana. Pihak yang bersengketa akan merasa lebih berdaya dibandingkan dalam proses pengadilan, karena mereka sendirilah yang menentukan hasilnya. Di samping itu, dalam mediasi para pihak akan lebih terbuka terhadap adanya nilai-nilai lain di samping faktor yuridis. Segi negatifnya adalah hasil mediasi tidak dapat dimintakan penguatan kepada pengadilan oleh karena itu, efektivitasnya tergantung pada ketaatan para pihak untuk menepati kesepakatan bersama tersebut.

Tugas mediator antara lain:

- 1) menentukan apakah kasus itu sesuai untuk ditangani melalui mediasi dan apakah para pihak siap untuk berpartisipasi;
- 2) menjelaskan tentang proses mediasi dan para mediator;

- 3) membantu para pihak untuk saling menukar informasi dan melakukan tawar-menawar;
- 4) membantu para pihak untuk menentukan dan merancang kesepakatan.

Apakah mediasi sesuai untuk menyelesaikan sengketa pertanahan? Dalam praktik mediasi di Amerika Serikat atau Inggris, walaupun ada yang beranggapan bahwa yang menentukan media, itu adalah sikap para pihak yang menginginkan untuk menyelesaikan sengketanya, pada umumnya mediasi lebih cocok untuk digunakan, misalnya dalam kasus dimana hubungan antara para pihak diharapkan terus berlanjut, kasus-kasus dimana ada keseimbangan antara kekuatan (*power*) kedua belah pihak (Bevan, 1992), sengketanya berjangka waktu singkat (*short-term dispute*), dan tidak ada kepastian tentang hasil akhirnya bila di bawa ke pengadilan (Nolan Haley, 1992).

Barangkali untuk Indonesia, dimana cara-cara musyawarah untuk mencapai mufakat merupakan hal yang lazim, untuk kasus-kasus pertanahan yang bersifat perdata dalam arti luas, yakni yang tidak menyangkut aspek administrasi dan pidana, sepanjang para pihak menghendaki cara-cara mediasi, maka hal itu dapat ditempuh. Barangkali dapat disebutkan bahwa upaya Komnas HAM untuk membantu menyelesaikan beberapa kasus tanah adalah dengan menggunakan cara-cara mediasi.

2. Sumber Hukum, Asas dan Ketentuan Penyelesaian Sengketa atas Tanah

1) Sumber Hukum

Selain mengetahui cara penyelesaian tanah yang umumnya diatur dalam Hukum Acara (Hukum Formal), maka bagi para pihak yang bersengketa, oleh Pemerintah, oleh Badan Arbitrase, maupun oleh Badan-badan Peradilan, perlu diperhatikan dan dipergunakan dan dijadikan sumber pegangan

dalam menyelesaikan sengketa sengketa pertanahan, asas-asas dan ketentuan hukum materielnya, yaitu Hukum Tanah Nasional yaitu UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

- a. Sumber yang pertama dan utama adalah Pancasila;
- b. UUD NRI 1945 karena UUPA merupakan pelaksanaan langsung khususnya pasal 33 ayat 3;
- c. Hukum Tanah Nasional disusun berdasarkan Hukum Adat mengenai tanah dan bahwa Hukum Tanah Nasional adalah Hukum Adat (konsiderans UUPA jo pasal 5 UUPA) yang berarti Hukum Adat mengenai tanah merupakan sumber utama pembangunan Hukum Tanah Nasional dan berfungsi pula sebagai pelengkap Hukum Tanah Nasional (khususnya norma-normanya);

Konsepsi Hukum Adat menjadi konsepsi Hukum Tanah Nasional yaitu konsepsi komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak penguasaan yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan yang dalam pasal 6 UUPA dinyatakan sebagai fungsi sosial.

2) Asas-asas yang harus diperhatikan dalam menyelesaikan sengketa tanah khususnya adalah asas penguasaan dan pemilikan tanah.

Asas-asas yang berlaku mengenai penguasaan dan pemilikan tanah dan perlindungan yang diberikan oleh Hukum Tanah Nasional kita kepada para pemegang hak atas tanah, sebagai hukum suatu "negara yang berdasar atas hukum", seperti yang ditegaskan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa:

- a. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak atas tanah yang

disediakan oleh Hukum Tanah Nasional kita;

- b. Penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya, tidak dibenarkan, bahkan diancam dengan sanksi pidana (Undang-undang nomor 51 /Prp tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak Mau Kuasanya);
- c. Penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional, dilindungi oleh Hukum terhadap gangguan oleh siapapun, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa/pemerintah sekalipun, jika gangguan tersebut tidak ada landasan hukumnya;
- d. Oleh Hukum disediakan berbagai sarana hukum untuk menanggulangi gangguan yang ada:
 - gangguan oleh sesama anggota masyarakat gugatan perdata melalui Pengadilan Umum atau meminta perlindungan Bupati/Walikota sebagai yang diatur oleh UU No. 51 / Prp / 1960 di atas;
 - gangguan oleh Penguasa: gugatan melalui Pengadilan Umum atau Pengadilan Tata Usaha Negara;
- e. Dalam keadaan biasa, diperlukan oleh siapapun dan untuk keperluan apapun (juga untuk proyek-proyek kepentingan umum) perolehan tanah yang haknya dimiliki seseorang, haruslah melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan bersama. Baik mengenai penyeraliaan tanahnya kepada pihak yang memerlukan maupun mengenai imbalannya yang merupakan hak pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk menerimanya;
- f. Sehubungan dengan apa yang tersebut di atas, dalam keadaan biasa, untuk memperoleh tanah yang diperlukan tidak dibenarkan adanya paksaan dalam bentuk

apapun dan oleh pihak siapapun kepada pemegang haknya untuk menyerahkan tanah kepunyaannya dan atau menerima imbalan yang tidak disetujuinya;

- g. Dalam keadaan yang memaksa, jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk penyelenggaraan kepentingan umum, yang tidak mungkin menggunakan tanah yang lain, dapat dilakukan pengambilannya secara paksa. Dalam arti tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya. Kemungkinannya dibuka oleh Undang-undang 20 / 1961 yang disebut di atas, dengan menggunakan apa yang disebut acara pencabutan hak;
- h. Dalam perolehan atau pengambilan tanah, baik atas dasar kesepakatan bersama maupun melalui pencabutan hak, pihak pemilik tanah berhak memperoleh imbalan atau ganti kerugian;
- i. Bentuk dan jumlah imbalan atau ganti kerugian tersebut haruslah sedemikian rupa hingga bekas pemilik tanah tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya. Ini merupakan suatu asas universal yang dinyatakan secara tegas dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah 39 / 1973 tentang Acara Penetapan Ganti Kerugian oleh Pengadilan Tinggi Sehubungan dengan Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda Lain yang Ada di atasnya. Pernyataan dalam PP tersebut menunjukkan, bahwa dalam usaha memperoleh tanah untuk penyelenggaraan kepentingan umum berlaku asas tersebut. Dalam penentuan imbalan sebagai pengganti kerugian tidak ada perbedaan ukuran, apakah tanah yang bersangkutan diperlukan bagi penyelenggaraan kepentingan umum atau bukan.

3. Penerapan Asas-asas dan Ketentuan

Penyelesaian Sengketa Tanah yang dikuasai Secara Legal

Dalam UUPA dinyatakan bahwa Hukum Tanah Nasional kita merupakan perwujudan sila-sila Pancasila.

Sila *Ketuhanan yang Maha Esa* dan *Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan perwakilan* menghendaki penyelesaian sengketa diusahakan pertama-tama melalui musyawarah. Dalam musyawarah itu kedudukan para pihak yang bersengketa sederajat, walaupun salah satu pihaknya adalah Pemerintah. Kalau yang bersengketa meliputi jumlah yang besar, dapat dilaksanakan melalui perwakilan atau kuasa yang ditunjuk oleh yang bersangkutan.

Dalam Keppres 55 /1993 yang merupakan salah satu peraturan pelaksanaan UUPA, diberikan penjelasan mengenai hakikat musyawarah itu. "Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian."

Sebenarnya tujuan musyawarah bukan hanya untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, tetapi juga untuk mencapai kesepakatan mengenai kesediaan pihak yang mempunyai tanah menyerahkan tanahnya kepada pihak yang memerlukan dan kesepakatan mengenai imbalannya.

Mengenai imbalan tersebut terdapat ketentuan dasarnya dalam Pasal 18 UUPA yang mengatur kemungkinan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, yaitu wajib diberikan ganti kerugian yang layak. Pengertian layak dipedomani oleh asas yang dinyatakan dalam Penjelasan PP 39/1973, bahwa dengan tindakan pencabutan hak bekas pemilik/pemegang hak tidak mengalami

kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya.

PP 39/1973 tersebut mengatur cara penetapan ganti kerugian oleh Pengadilan Tinggi, yang bentuk atau jumlah ganti kerugiannya yang ditetapkan oleh Presiden tidak disetujui oleh pihak yang hak atas tanahnya dicabut untuk kepentingan umum. Asas tersebut wajib dijadikan pedoman bagi Pengadilan Tinggi dalam menetapkan ganti kerugian yang bersangkutan.

Negara kita sebagai negara hukum, seperti dinyatakan dalam UUD NRI 1945, mengakui dan melindungi hak-hak rakyat dan masyarakat-masyarakat hukum adat atas tanah. Namun, kalau diperlukan untuk proyek yang mempunyai sifat kepentingan umum atau kepentingan nasional, tanah yang dimiliki itu wajib diserahkan. Merupakan asas hukum umum dalam berkehidupan bersama bahwa kepentingan umum dan kepentingan nasional harus didulukan dari pada kepentingan pribadi dan golongan; apalagi karena tanah yang dimiliki itu adalah tanah bersama Bangsa Indonesia, seperti dinyatakan dalam Pasal 1 UUPA. Akan tetapi demikian dinyatakan dalam Penjelasan Umum UUPA hal itu tidaklah berarti, bahwa hak dan kepentingan mereka diabaikan begitu saja. Hal itu dibuktikan dalam penetapan asas penyelesaian sengketa mengenai bentuk dan jumlah ganti kerugian, yang wajib, diberikan kepada, perserorangan pemegang hak atas tanah, seperti yang dikemukakan di atas.

Kepada masyarakat-masyarakat hukum adat yang tanah ulayatnya diperlukan bagi pembangunan wajib diberikan *recognitie*, seperti juga dinyatakan dalam Penjelasan Umum UUPA. *Recognitie* tidak diberikan dalam bentuk uang, melainkan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat (Keppres 55/1993 Pasal 14).

Sengketa-sengketa dengan masyarakat hukum ada umumnya timbul karena pihak yang memerlukan tanah tidak memperhatikan ketentuan-ketentuan adat dan Hukum Adat setempat dalam usaha memperolehnya. Mereka hanya bertindak berdasarkan hak yang diberikan dengan Surat keputusan yang diperolehnya dari Pemerintah dan mengutamakan sistem target. Setidak-tidaknya seharusnya dimulai dengan "*kulo nuwun*" sebagai layaknya orang memasuki rumah/wilayah pihak lain. Diikuti dengan melakukan upacara dan kegiatan lain menurut adat dan Hukum Adat setempat.

Asas tersebut bukan hanya wajib dipedomani oleh para hakim Pengadilan, tetapi juga oleh Pemerintah dan pihak-pihak lain yang memerlukan tanah dalam menyelesaikan sengketa-sengketa mengenai pembebasan untuk keperluan apapun dan penentuan imbalannya.

Sila *Kemanusiaan yang Adil dan Beradab* serta Sila *Keadilan Sosial* selain menghendaki diusahakannya penyelesaian yang adil, juga menerapkan asas *tepa selira* terutama dalam menghadapi pihak yang ekonomis lemah, seperti yang terdapat juga pernyataannya dalam berbagai Pasal UUPA (Pasal 10, 11, 15, 19, 41, dan 44).

Dalam Pasal 6 lampiran Inpres 9/1973 ditetapkan bahwa jika dalam pemberian imbalan dimasukkan juga rencana penampungan bekas pemegang hak atas tanah, harus diusahakan sedemikian rupa oleh pihak yang memperoleh tanah, agar mereka yang dipindahkan tetap dapat menjalankan kegiatan usahanya/mencari nafkah kehidupan yang layak seperti semula. Sehubungan dengan itu, kalau mereka tidak disediakan penampungan, adalah adil dan manusiawi jika imbalan yang diberikan bukan hanya terbatas pada penggantian harga tanah dan bangunan serta tanaman yang ada, seperti ditetapkan pedomannya dalam Pasal 15 Keppres 55 /1993. Namun, perlu diperhitungkan juga

biaya yang akan diperlukan oleh bekas pemegang hak untuk mencari pengganti lokasi usahanya.

Sila *Persatuan Indonesia* tidak menghendaki bahwa penyelesaian sengketa akan mengakibatkan terganggunya kesatuan dan persatuan bangsa.

Negara Indonesia, sebagai negara hukum seperti ditegaskan dalam Penjelasan Umum UUD 1945, melindungi hak seseorang atas tanah terhadap gangguan dari pihak manapun juga dari pihak Penguasa sekalipun, kalau gangguan itu tidak ada dasar hukumnya. Untuk itu disediakan oleh Negara lembaga peradilan yang bertugas dan berwenang memberi keputusan dalam hal terjadi sengketa.

Dengan dernikian tidak dibenarkan bahwa dalam menyelesaikan sengketa pihak yang bersengketa, baik selama warga maupun Penguasa, bertindak sebagai "hakim sendiri". Biarpun mempunyai bukti bahwa dialah pihak yang berhak atas tanah yang disengketakan, penyelesaian sengketaanya wajib diajukan kepada Pengadilan, kalau tidak dapat diselesaikan melalui musyawarah. Demikianlah dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Agung 11 juli 1958 nomor 279/K/Sip/ 1957: "Seseorang yang merasa dirinya berhak menguasai sebidang sawah, yang berada di tangan orang lain, tidak diperbolehkan begitu saja merebut sawah itu, melainkan harus menggugat orang lain itu di maka Pengadilan. Oleh karenanya, gugatan terhadap orang yang merebut sawah itu, agar sawah dikembalikan, dikabulkan tanpa memeriksa siapakah yang sebenarnya berhak menguasainya. Bagi tergugat masih senantiasa terbuka kemungkinan untuk menggugat si penggugat, agar ditentukan siapa yang berhak menguasai tanah tersebut."

Ketentuan hukum lain yang kita jumpai dalam Hukum Adat adalah bahwa jika seseorang yang berhak atas satu bidang tanah

membiarkan tanah tersebut dikuasai secara terbuka dengan itikad baik oleh orang lain selama waktu yang cukup lama tanpa melakukan kegiatan untuk memintanya kembali, ia akan kehilangan haknya atas tanah yang bersangkutan dan tertutup kemungkinan baginya untuk menuntutnya kembali. Ini yang dikenal sebagai lembaga "*rechtsverwerking*", atau ada juga yang menyebutnya sebagai sudah kedaluarsa tuntutanannya. Lembaga ini kita jumpai dalam berbagai Putusan Mahkamah Agung. Misalnya dalam:

1. Putusan tanggal 10 Januari 1957 nomor 210/K/Sip/ 1955 mengenai kasus di Kabupaten Pandeglang, Jawa Barat (Banten): "Gugat dinyatakan tidak dapat diterima, oleh karena para penggugat dengan mendiamkan soalnya 25 tahun, dianggap telah kehilangan haknya (*rechtsverwerking*)";
2. Putusan tanggal 24 Mei 1958 nomor 329/K/Sip/1957 mengenai kasus di Kabupaten Tapanuli Selatan: "Pelepasan Hak (*rechtsverwerkeing*). Di Tapanuli Selatan apabila sebidang tanah yang diperoleh secara merimba selama lima tahun berturut-turut dibiarkan saja oleh yang bersangkutan maka hak atas tanah itu dianggap telah dilepaskan";
3. Putusan tanggal 7 Maret 1959 nomor 70 K / Sip / 1955 mengenai kasus di Kotapraja Malang "Hal Kedaluarsa. Suatu tangkisan kedaluarsa dalam perkara perdata tentang tanah ditolak dengan alasan, bahwa penggugat telah berulang-ulang minta dari tergugat untuk menyerahkan tanah itu kepada penggugat";

Lembaga "*rechtsverwerking*" tersebut dapat diterapkan untuk menyelesaikan gugatan-gugatan terhadap pihak yang memperoleh dan menguasai tanah dengan itikad baik selama waktu yang lama, tanpa ada pihak yang mengganggu ataupun menggugatinya. (lembaga ini telah diadopsi

dalam PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah).

Lembaga yang sama, juga dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif yang digunakan sekarang dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Hukum Tanah Nasional kita. Hukum Tanah kita yang didasarkan pada Hukum Adat tidak mengenai lampaunya waktu sebagai upaya memperoleh hak pemilikan atas tanah, yang dikenal dalam Hukum Barat sebagai lembaga "*acquisitieve verjaring*", karena Hukum Adat tidak mengenalnya (Putusan *Hoog Gerechtshof* tanggal 25 Oktober 1934).

Dengan menerapkan lembaga *rechtsverwerking* dalam menyelesaikan sengketa-sengketa tanah untuk melindungi pihak yang memperoleh dan menguasai tanah dengan itikad baik dan secara terbuka selama waktu yang lama dan didaftar dalam buku tanah serta dibuktikan dengan sertifikat sebagai pemegang haknya, pernyataan bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat dan bahwa tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum menjadi tampak nyata dan dirasakan anti praktisnya, sungguhpun publikasi yang digunakan sekarang ini dasarnya adalah sistem negatif.

Penyelesaian sengketa dalam usaha memperoleh tanah untuk pelaksanaan pembangunan dengan menggunakan asas-asas dan ketentuan peraturan-peraturan pelaksanaan UUPA telah dibahas di muka.

Dalam hal musyawarah tidak dapat menghasilkan kesepakatan mengenai penyerahan bidang tanah yang diperlukan dan/atau mengenai bentuk dan jumlah imbalannya, sengketa dapat diselesaikan dengan menggunakan lembaga pencabutan hak yang diatur dalam UU 20/ 1961 dan peraturan-peraturan pelaksanaannya, jika tidak dapat digunakan bidang tanah yang lain

dan proyeknya mempunyai sifat kepentingan umum. Pencabutan hak hanya dapat dilakukan dengan Keputusan Presiden dan tanah yang bersangkutan baru boleh dikuasai setelah ganti ruginya diterimakan. Oleh karena itu penyelesaiannya memerlukan waktu dan dinilai kurang memadai untuk proyek-proyek yang terbatas waktu pelaksanaannya atau yang harus segera diselesaikan.

Sebenarnya untuk proyek-proyek demikian UU 20/1961 sudah menyediakan sarana dalam Pasal 6. Dalam mengatasi keadaan "darurat" dimungkinkan tanah yang diperlukan segera dikuasai dan digunakan hanya atas dasar Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Penyelesaian pencabutan haknya oleh Presiden, jika soalnya tetap tidak dapat diselesaikan melalui musyawarah, dapat dilakukan kemudian.

Sebagaimana dimaklumi untuk mengatasi "jalan buntu" melalui musyawarah, digunakan oleh Pemerintah dalam praktik masa lalu dan dibenarkan oleh Pengadilan, lembaga penawaran pembayaran diikuti dengan konsinyasi pada Pengadilan Negeri. Penggunaan lembaga tersebut untuk menyelesaikan sengketa dalam acara memperoleh tanah terang bertentangan dengan hukum. Acara penawaran pembayaran yang diatur dalam Pasal 1404 KUHPdt adalah acara untuk menyelesaikan pembayaran utang debitor kepada kreditor, dalam hal kreditor karena suatu alasan tidak dapat dihubungi ataupun tidak bersedia menerimanya. Dalam acara memperoleh tanah jika pemilik tanah tidak bersedia melepaskan tanahnya ataupun tidak bersedia menerima imbalan yang ditawarkan, tidak ada hubungan utang piutang yang dapat diselesaikan dengan menggunakan lembaga penawaran pembayaran, yang diikuti dengan konsinyasi.

Oleh karena itu, selain bertentangan dengan hukum, penggunaan lembaga tersebut tidak perlu, dengan telah disediakan upaya

hukum dalam Pasal 6 UU 20 / 1961 yang disebut di atas.

4. Penyelesaian Sengketa Tanah yang Dikuasai Secara Ilegal

Apa yang dikemukakan di atas adalah asas-asas dan ketentuan-ketentuan yang harus digunakan dalam menyelesaikan sengketa-sengketa yang tanahnya dikuasai secara legal oleh pihak yang diminta menyerahkannya.

Jika tanah yang diperlukan dikuasai secara ilegal, jika tidak dapat diselesaikan melalui musyawarah, disediakan ketentuannya dalam UU 51/Prp/1960 yang telah disebut di atas.

Biasanya mereka yang menguasai tanah tersebut tidak menyadari bahwa penguasaannya adalah ilegal. Mereka memperolehnya melalui pembayaran kepada pihak yang menguasai tanah yang bersangkutan sebelumnya. Mereka merasa mengambil alih "hak garap" secara "legal", karena tidak jarang perolehannya dilakukan secara tertulis, yang diketahui oleh Kepala Desa/ Kelurahan dan Camat.

UU 51/Prp/1960 tersebut diberikan kewenangan kepada para Bupati/Walikota untuk secara arif dan bijaksana menyelesaikan sengketa tanah yang dikuasai secara ilegal itu, dengan memperhatikan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya penguasaan dan yang meliputi kasus yang dihadapi. Penyelesaian bisa dicapai melalui musyawarah untuk mencapai kesepakatan mengenai pengosongan tanah yang bersangkutan.

Jika musyawarah tidak dapat menghasilkan kesepakatan, diberikan kewenangan kepada Bupati/Walikota untuk secara sepihak memutuskan penyelesaiannya, tapi wajib mengajukan tanpa wajib mengadakan soalnya kepada Pengadilan. Dalam hal ini dilakukan pencabutan hak, karena penguasaan tanahnya tidak ada landasan haknya.

Dapat diperintahkan pengosongan, dengan atau tanpa pemberian uang "pesangon". Apa yang diberikan itu bukan imbalan ataupun ganti kerugian, kecuali mengenai bangunan dan tanaman yang menurut hukum memang merupakan milik pihak yang menguasai tanah. pengosongan bisa juga disertai penyediaan tempat hunian baru. Akan tetapi baik pesangon maupun penyediaan tempat baru merupakan semata-mata putusan kebijaksanaan Bupati/Walikota dalam menyelesaikan kasus yang bersangkutan. Karenanya bukan hak okupan yang dapat dituntut pemberiannya.

Mengenai penyelesaian sengketa itupun pertimbangan kemanusiaan tetap wajib diperhatikan, karena asas dasar utama yang bersumber pada Sila Kedua Pancasila juga berlaku dalam kasus-kasus ini.

Seperti telah dikemukakan di atas, menurut UU 51/Prp/1960 terhadap okupan dapat diajukan tuntutan pidana.

Penggunaan ketentuan UU 51/Prp/1960 umumnya dilakukan dalam usaha menyelesaikan sengketa mengenai penguasaan tanah negara yang meliputi banyak okupan. Penyelesaian sengketa penguasaan tanah perseorangan dilakukan melalui gugatan perdata pada Pengadilan.

5. Penyelesaian Sengketa atas Tanah antar Instansi Pemerintah

Sengketa antar instansi pemerintah atas tanah pada umumnya menyangkut kewenangan. Sebenarnya hal tersebut dapat diselesaikan dengan musyawarah. Kalau musyawarah tidak dicapai kata sepakat, maka masalahnya diajukan kepada instansi atasan untuk diberi keputusan, misalnya melalui Keputusan Presiden dengan melibatkan DPR atau cukup di tingkat Daerah dengan putusan Bupati yang melibatkan DPRD.

Selain itu, dapat digunakan sebagai pedoman Inpres 1/1976 tentang Sinkronisasi Pelaksanaan Tugas bidang keagrariaan,

dengan bidang kehutanan, pertambangan transmigrasi di lingkungan itu, dan ada beberapa kepuasan bersama antara Menteri Pertambangan & Energi dan Menteri Kehutanan yang dapat digunakan sebagai pedoman, yaitu:

1. Keputusan Bersama Menteri Pertambangan & Energi dan Menteri Kehutanan RI No. 969.K/05/M.PE /1989 - 419/Kpts-11/1989 tanggal 23 Agustus 1989 tentang Pedoman Pengaturan Pelaksanaan Usaha Pertambangan dan Energi dalam Kawasan Hutan;
2. Keputusan Bersama Menteri Pertambangan & Energi dan Menteri Kehutanan RI No. 1101.K/702/M.PE/1991-436/Kpts-11/1991 tertanggal 10 Juli 1991 tentang pembentukan Tim Koordinasi Tetap Departemen Pertambangan dan Energi dan Departemen Kehutanan dan Perubahan Tata Cara Pengajuan Ijin Usaha Pertambangan dan Energi dalam Kawasan Hutan. Lembaga "Sewa" atau "Pinjam Pakai" yang dalam praktik dilakukan oleh Departemen Kehutanan dapat digunakan kalau memang di dalam tubuh bumi yang berada di kawasan hutan terdapat sumber-sumber alam (migas) yang dapat digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, seyogyanya pihak kontraktor *production sharing* harus memperhatikan eksese pencemaran lingkungan di sekitarnya termasuk bahaya tanah longsor, banjir, dan sebagainya.

PENUTUP

Dari pokok bahasan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa:

1. Timbulnya sengketa tanah dalam rangka pengadaan tanah untuk proyek pembangunan disebabkan oleh adanya benturan-benturan kepentingan antara pihak yang hendak menguasai tanah dan pihak yang mempunyai hak dan kepentingan atas tanah yang juga dipengaruhi oleh peraturan perundangannya dan kebijakan

pemerintah yang tumpang tindih. Cara-cara penyelesaian sengketa pertanahan dapat dilaksanakan melalui musyawarah, Badan Peradilan, Arbitrase, dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS). Cara-cara melalui Arbitrase dan APS lebih dianjurkan untuk mencegah konflik yang berkepanjangan. Penyelesaian tumpang tindih antara instansi-instansi pemerintah harus diselesaikan secara musyawarah atau melalui instansi yang lebih tinggi.

- Menyelesaikan sengketa pertanahan yang penting adalah bukan caranya, melainkan pemahaman tentang sumber hukum, asas ketentuan, serta penerapan asas dan ketentuan tersebut dalam menyelesaikan sengketa. Dalam hal ini perlu diperhatikan bahwa Keppres 55/1993 tentang pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dan peraturan pelaksanaannya, sifat hakikatnya adalah suatu peraturan intern administratif yang tertuju kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan instansi-instansi yang bertugas membantu dan melayaninya. Peraturan-peraturan tersebut memberi ketentuan berupa petunjuk dan instruksi mengenai apa yang harus dilakukan oleh instansi yang memerlukan tanah dan apa yang harus dilakukan oleh pemerintah Daerah yaitu Bupati/Walikota dan Gubernur serta pejabat-pejabat lain yang bersangkutan dalam penyelesaiannya. Karena itu, ketentuan tersebut tidak mengikat pihak yang memiliki tanah, walaupun ada kesan demikian karena bukan undang-undang, tidak pula dapat dipaksakan berlakunya pada pihak yang mempunyai tanah. Oleh karenanya, perlu pemahaman asas dan ketentuan yang diatur dalam Hukum Tanah Nasional dan bagaimana penerapannya tergantung dari sistem sosial budaya dari daerah. Mengenai

penguasaan tanah ilegal dapat diselesaikan dengan berpedoman pada UU No. 56/Prp/1960.

-o0o-

DAFTAR PUSTAKA

- Boedi Harsono, 1999, "*Hukum Agraria Indonesia*", Bagian pertama, Jilid I, Edisi Revisi, Penerbit Djambatan, Jakarta.
-, 1971, "*Undang-undang Pokok Agraria*" (Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya), Bagian pertama, Penerbit Djambatan, Jakarta.
-, "*Kasus-kasus Pengadaan Tanah dalam Putusan Pengadilan*" (suatu tinjauan yuridis), disampaikan dalam Seminar Nasional, Fakultas Hukum Universitas Trisakti bekerja sama dengan Badan Pertanahan Nasional, 3 Desember 1994.
-, "Penyelesaian Sengketa Pertanahan sesuai Ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Pokok Agraria", disampaikan dalam Seminar HUT UUPA XXXVI 1996, Kantor Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional, 22 Oktober 1996.
- Gouw Giok Siong, 1963, "*Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*", Cetakan ke 2, Penerbit PT Kinta, Jakarta.
- Maria S.W. Sumardjono, *Sengketa Pertanahan dan Penyelesaiannya Secara Hukum*, disampaikan dalam Seminar Penyelesaian Konflik Pertanahan, Sigma Conferences, 26 Maret 1996
- M. Mahfud MD, 2014, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan ke 6, Raja Grafindo Persada, Depok
- Paulus Effendi Lotulung, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan melalui PTUN*, disampaikan dalam Seminar Penyelesaian Konflik

Pertanahan, , Sigma Conferences, 26 Maret
1996

Rachmad Safa'at, 2011, *Advokasi, dan Alternatif
Penyelesaian Sengketa*, Surya Pena
Gemilang, Malang

Rusmadi Murad, 1991, *Penyelesaian Sengketa
Hukum Atas Tanah*, Penerbit Alumni,
Bandung.