

PENYELESAIAN PERMASALAHAN KLAIM SENGGKETA TANAH EIGENDOM VERPONDING MELALUI HUKUM KONFLIK AGRARIA

Damianus Krismantoro

Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Email: d.krismantoro@uajy.ac.id

Abstrak

Penelitian ini akan dilaksanakan dengan tujuan untuk dapat menemukan bagaimana hukum agraria melihat dan menyelesaikan permasalahan dalam sengketa kepemilikan tanah pada lahan yang memiliki permasalahan Eigendom Verponding di negara Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, yang menempatkan norma, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, kesepakatan serta doktrin sebagai kajian utamanya dan mengutamakan data sekunder sebagai data utama. Penelitian ini kemudian menemukan bahwa dalam banyak kasus sengketa tanah Eigendom Verponding yang diambil alih oleh negara, proses legalitas status hak atas tanah menjadi dasar pokok terjadinya konflik tanah Eigendom Verponding yang disebabkan antara lain tidak selesainya proses pendaftaran tanah di Indonesia oleh pemerintah atau pemilik tanah itu sendiri. Kemudian aparat negara sering mengambil alih secara paksa tanah dari tangan orang yang disebut proyek pembangunan. Meskipun pengambilalihan didasarkan pada peraturan perundang-undangan penghapusan tanah-tanah milik pribadi, namun tidak terjadi proses pemberian ganti rugi yang memadai sebagaimana diatur dalam ketentuan undang-undang agraria nasional. Di sini terjadi konflik hukum satu sama lain.

Kata kunci: Teori Kebijakam Publik, Verponding Eigendom Tanah dan Teori Kepemilikan.

Abstract

This research will be carried out with the aim of being able to find out how agrarian law sees and resolves problems in land ownership disputes on land that has Eigendom Verponding problems in Indonesia. This research is a normative juridical research, which places norms, laws and regulations, court decisions, agreements and doctrines as the main study and prioritizes secondary data as the main data. This study then found that in many cases of Eigendom Verponding land disputes which were taken over by the state, the legality process of land rights status became the main basis for the occurrence of Eigendom Verponding land conflicts which were caused, among others, the incomplete land registration process in Indonesia by the government or the land owner himself. Then the state apparatus often forcibly took over the land from the hands of people called development projects. Although the expropriation was based on the legislation on the abolition of privately owned lands, there was no process of providing adequate compensation as regulated in the provisions of the national agrarian law. Here there is a legal conflict with each other.

Keywords: Public Policy Theory, Verponding Eigendom of Land and Ownership Theory.

A. PENDAHULUAN

Istilah agraria berasal dari kata akker (Belanda), agros (Yunani) berarti tanah pertanian, agger (Latin) berarti tanah atau sebidang tanah, agrarius (Latin) berarti budidaya, sawah, pertanian, agrarian (Inggris) berarti pertanian tanah. Dalam Black's Law Dictionary disebutkan bahwa pengertian agraria berkaitan dengan tanah, atau dengan pembagian atau pembagian

tanah; sebagai hukum agraria. Arti yang lebih luas dari 'agraria' melibatkan tanah, air, bukan hanya arti 'urusan tanah' (Arwana & Arifin, 2019).

Definisi 'tanah' dalam kehidupan kita dapat digunakan untuk banyak tujuan. Dalam hukum pertanahan, kata 'tanah' digunakan dalam pengertian yuridis, sebagai suatu pengertian yang secara formal diberikan batasan-batasan peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada hak menguasai negara (Rangkuti, 2017). Ditentukan adanya berbagai hak atas tanah permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dimiliki oleh rakyat. Dengan demikian jelaslah, bahwa 'tanah' dalam pengertian yuridis adalah 'permukaan bumi'. Dalam hal ini, tanah dapat dilihat sebagai bagian integral dari aset properti bernilai ekonomi, dan karena itu paling rentan terhadap konflik (Lubis, 2019).

Pengertian Eigendom adalah hak yang paling sempurna atas suatu benda. Seseorang yang memiliki hak eigendom dapat memperlakukan segala sesuatu terhadap objeknya sendiri asalkan tidak bertentangan dengan hukum atau hak orang lain (Hayati, 2016). Cara memperoleh hak Eigendom adalah sebagai berikut:

1. Pengambilan (pembukaan lahan);
2. Natrekking (peningkatan objek karena perubahan alam);
3. Perjalanan waktu / Verjaring;
4. Penyerahan (overdracht/Levering)

Menurut undang-undang Hindia Belanda, "Hak eigendom adalah hak untuk mendapatkan kesenangan gratis dari suatu objek dan untuk mengontrolnya sepenuhnya asalkan tidak digunakan bertentangan dengan Undang-undang atau aturan umum yang ditetapkan oleh penguasa yang berwenang untuk membentuknya dan ketika itu tidak mengganggu hak orang lain, kecuali pencabutan hak untuk kepentingan umum dengan restitusi" (Djalins, 2015). Hak eigendom atas tanah dibagi menjadi dua, yaitu:

1. Eigendom menurut BW tanpa hak Penguasa

Dalam Undang-undang Hindia Belanda Hak Eigendom atas tanah ini hanya diberikan untuk keperluan perluasan kota dan desa termasuk juga pekuburan dan pendirian bangunan kerajinan serta untuk memperluas yang sudah ada. Pemberian tanah dengan hak Eigendom tidak boleh melebihi sepuluh bouw (Bouw = 7000-7400m). Hak Eigendom atas tanah-tanah tersebut dapat diberikan kepada setiap orang, juga kepada bangsa Indonesia (Priambodo, 2018).

2. Eigendom dengan hak pengusaha

Jenis hak eigendom ini adalah hak eigendom di tanah-tanah pribadi. Dalam peraturan-peraturan yang berlaku pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda tidak ada ketentuan mengenai apa yang disebut tanah pribadi. Hanya saja orang menyebutnya sebagai 'particuliere landerijen' yaitu tanah besar atau kecil yang pada umumnya ada penduduknya yang sudah ada sejak zaman VOC dan kemudian di bawah Daendels dan Raffles dijual kepada perorangan sehingga pembeli mendapat 'hak tinggi'. Fenomena inilah yang melatarbelakangi terjadinya sengketa tanah Verponding Eigendom saat ini, dengan dasar permasalahan penguasaan tanah dan menjadi obyek sengketa di kemudian hari. Hukum Agraria setidaknya dapat dilihat dari Hukum Agraria Eropa, Hukum Adat dan Hukum Nasional. Pada prinsipnya hukum Eropa sebelum Revolusi Perancis, Raja adalah wakil Tuhan di muka bumi, sehingga pada saat Raja-raja di Eropa mempunyai kekuasaan yang besar untuk mengatur negaranya, bahkan raja dianggap berkuasa atas segala sesuatu, Raja adalah penguasa negara dan Raja memerintah tanah di negara mereka. Di Prancis berlaku semboyan *Le'etat c'es Moi* atau 'negara adalah saya', teori yang mencerminkan kekuatan besar atas tanah. Raja dianggap sebagai wakil Negara dan pemilik tanah Negara. Teori ini juga berlaku di Inggris dan Belanda. Indonesia sebagai jajahan Belanda memberlakukan teori ini di Indonesia, yang berarti bahwa semua tanah di Indonesia adalah milik Raja dan karena Raja tunduk pada administrasi

kolonial, maka semua tanah di negara jajahan itu menjadi milik Raja Belanda (Andreas et al., 2019).

Permasalahan ini muncul sebagai akibat dari adanya suatu kesenjangan yang berada di dalam pemanfaatan ataupun otoritas karena adanya suatu undang-undang yang sifatnya diskriminatif ketika mengatur hubungan yang terdapat di dalam otoritas tersebut. Oleh karena itu, banyaknya konflik yang terjadi di dalam konflik agraria yang sedang terjadi di negara Indonesia dapat relevan jika diidentifikasi dengan identifikasi ini (Creydt & Fischer, 2018). Berdasarkan pendapat dari seseorang aktivis bernama USep Setiawan, impelementasi dari kebijakan yang salah urus serta adanya ketidakseimbangan dalam kepemilikan tanah menyebabkan adanya konflik sosial dalam urusan pertanahan. Berbagai permasalahan dan konflik dalam agraria ini menunjukkan bahwa terdapat adanya suatu kondisi yang menyebabkan rasa ketidakadilan bagi berbagai kalangan masyarakat yang memiliki mata pencaharian yang bersumber dari tanah dan sumber daya alam lainnya. Adapun penerapan konsep mengenai kepemilikan dan hak penguasaan negara kepada sumber daya alam akan menyebabkan adanya konflik agraria ini (Wibowo, 2017).

Kesejahteraan milik rakyat merupakan tujuan utama dari konsep hak penguasaan milik negara terhadap sumber daya alam negara tersebut. Namun sayangnya pengimplementasian dari konsep ini menyebabkan adanya legalitas bagi negara untuk memberikan hak dan juga kesempatan bagi para pengusaha swasta ataupun pemilik modal dalam memanfaatkan tanah tersebut untuk usaha mereka karena dapat dianggap sebagai suatu pembangunan ekonomi (Wicaksono & Purbawa, 2018). Konsekuensi yang muncul dari keadaan ini adalah hilangnya hak milik masyarakat sekitar atas tanah-tanah yang diberikan kepada para pemilik modal tersebut, sehingga kemudian masyarakat yang ada kehilangan mata pencaharian mereka. Di saat yang sama, masyarakat yang merasa terusir melakukan perlawanan karena munculnya rasa ketidakadilan di dalam diri mereka, hingga kemudian hal tersebut akan menimbulkan konflik (Rusmiyati & Hikmawati, 2012).

Konflik agraria juga tampak dalam hukum agraria yang bersumber dari berbagai sumber hukum. Menurut Teori Pluralisme Hukum, sengketa Agraria merupakan akibat dari semakin bertentangnya hukum yang dikeluarkan oleh banyak pihak, khususnya hukum adat dan hukum negara. Teori pluralisme menekankan bahwa konflik agama dihasilkan dari pembebanan dua oposisi hukum, hukum negara di satu sisi dan hukum adat di sisi lain (Nurdin & Tegnan, 2019). Dalam sengketa harta benda tertentu yang melibatkan kelompok-kelompok yang diatur oleh hukum adat dan negara, misalnya, negara bertindak sebagai pemegang dan pembuat kebijakan/hukum tertentu. Teori kebijakan juga memperkuat sudut pandang ini. Pengertian ini juga sering digunakan untuk menjelaskan asal-usul sengketa agraria.

Konflik agraria adalah hasil dari inisiatif negara tertentu, seperti kebijakan pembangunan, menurut teori ini (Van Assche et al., 2014). Semua potensi dan sumber daya yang ada, termasuk pertanian dan alam, dipertaruhkan oleh strategi pembangunan. Untuk memperoleh modal sebanyak mungkin untuk ekspansi. Kondisi tersebut mengakibatkan munculnya bentuk-bentuk kapitalisme baru yang mengancam wilayah penghidupan manusia. Karena adanya program konsesi bagi pemilik modal/investor besar dalam penguasaan tanah, para korban yang diusir dari tanah mereka (Paul, 2013).

Dalam kasus tanah terbelenggu *Eigendom Verponding* apakah pemerintah bisa bersembunyi di balik keterbatasan? Namun fenomena konflik pertanahan *Eigendom Verponding* selain berkaitan dengan teori konflik juga berdampak pada belum optimalnya pelayanan pemerintah di bidang pertanahan, sehingga fenomena hukum ini dapat dikaji juga dalam Teori Pelayanan Publik..

Menurut A.P. Parlindungan, anggaran pendaftaran tanah adalah yang paling mahal, sehingga tergantung pada anggaran yang tersedia, urusan kepegawaian, dan infrastruktur yang dibutuhkan sehingga daerah-daerah tertentu diprioritaskan, terutama yang memiliki lalu lintas

perdagangan tinggi satu sama lain, berdasarkan pertimbangan menteri terkait dan urgensi yang ada (Elder et al., 2016). Dalam kondisi pluralisme hukum yang ada, pengambilalihan tanah oleh Negara, dan tidak terlaksananya program pemerintah dengan baik, maka terjadilah konflik tanah Eigendom Verponding. Konflik yang berlarut-larut harus terkait dengan banyak aspek, seperti kebijakan publik dalam kaitannya dengan pelayanan (Tegnan, 2015).

Melalui penjelasan di atas, maka penulis bermaksud untuk meneliti mengenai bagaimana hukum agraria melihat dan menyelesaikan permasalahan dalam sengketa kepemilikan tanah pada lahan yang memiliki permasalahan Eigendom Verponding di negara Indonesia.

B. KAJIAN LITERATUR

1. Reforma Agraria

Secara etimologis, The Law Dictionary mendefinisikan agraria adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tanah, atau pembagian atau pembagian tanah atau sebagai hukum agraria. Dari pengertian tersebut, agraria dapat diartikan sebagai pembagian tanah. Kata “agraria” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah masalah tanah pertanian atau pertanian atau segala sesuatu yang berhubungan dengan pemilikan tanah (Arisaputra, 2016). Black's Law Dictionary mendefinisikan pengertian hukum tanah sebagai hukum yang berlaku di suatu negara dan berlaku bagi para anggotanya, baik hukum itu berbentuk undang-undang, administratif, atau kasus, dan proses hukum yang juga disebut *lex terra*; *ley de terre* (Sihombing & Lisdiyono, 2017).

Menurut Badan Pertanahan Nasional, reforma agraria adalah penataan kembali kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber daya agraria, khususnya tanah. Pasal 2 Ketetapan IX/MPR/2001 Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia mendefinisikan reforma agraria sebagai suatu proses berkelanjutan yang meliputi penataan kembali pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah untuk mencapai kepastian dan perlindungan hukum, serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh penduduk Indonesia (Herrayani et al., 2019).

Sehubungan dengan pengertian hukum pertanahan, maka pengaturannya adalah untuk mengatur aspek-aspek tertentu dari tanah, yang menyangkut penguasaan atas tanah dan ciri-ciri lainnya, seperti cara penggunaan tanah berdasarkan hukum tanah, penggunaan sebagai bagian dari Tata Ruang dan/ atau hukum lingkungan, dan cara mewariskan tanah yang berpedoman pada hukum waris (Doly, 2016). Oleh karena itu, menurut Boedi Harsono, setiap undang-undang pertanahan memuat ketentuan tentang berbagai penguasaan tanah. Seluruh penguasaan atas tanah (HPAT) memuat rangkaian kekuasaan, tugas, dan/atau larangan bagi pemegang hak untuk berbuat sesuatu terhadap tanah yang boleh atau dilarang untuk dilakukan, yang merupakan isi dari hak milik penguasaan yang menjadi kriteria atau pembeda hak penguasaan atas tanah dalam hukum pertanahan (Sudiyono & Elisa, 2018).

Agraria juga diartikan sebagai segala hal yang berkaitan dengan pembagian tanah atau pembagian tanah dan hukum pertanahan. Oleh karena itu, hukum agraria merupakan ilmu hukum yang sebenarnya mempunyai arti yang sangat luas, yaitu mengacu pada tanah dan pemilikan, penggarapan, dan pemilikan yang berkaitan dengan pemerataan pembagian tanah serta penerapan dan pelaksanaannya (Zakie, 2016). Hukum agraria memiliki sejarah panjang yang sudah ada pada tahun 82 SM. Istilah hukum agraria yang ada pada masa itu biasanya berkaitan dengan pemerataan tanah yaitu pembagian tanah umum milik negara yang ditaklukkan. Politisi Romawi kuno, seperti Augustus Octavianus dan Marc Antony pada tahun 43 SM memberlakukan undang-undang untuk merebut dan menempatkan kembali tanah pribadi dalam koridor hukum agraria. Reforma agraria juga terkait dengan tanah dan kepemilikannya, penggarapannya, dan penguasaannya (Nainggolan, 2016).

Hukum agraria mempunyai arti dan dimensi yang sangat luas yang meliputi tanah, air, dan dalam batas-batas tertentu juga ruang dan kekayaan alam yang terkandung di dalam tanah. Menurut Wiradi dalam Erizal Jamal, istilah reforma agraria memiliki nilai lebih dari land reform. Menurut Erizal Jamal, pengertian reforma agraria dibarengi dengan program-program pendukung, termasuk program pascareformasi. Inti dari reforma agraria adalah menata kembali struktur kepemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah untuk kepentingan rakyat banyak (Kristiyanto, 2017). Dengan pembatasan seperti di atas, pengertian reforma agraria jauh lebih komprehensif daripada land reform. Menurut Eduardo Climaco Tadem, prinsip utama dalam reforma agraria adalah hak petani yang tidak memiliki tanah dan nelayan kecil. Selain itu, produsen juga diberikan hak untuk memiliki dan menguasai tanah pertanian, dengan memberikan akses penuh terhadap sumber daya alam lain dan manfaat dari produksi yang dilakukan (Maladi, 2013).

Menurut Noer Fauzi Rahman, reforma agraria bukan sekedar landreform yang dimulai dengan redistribusi tanah. Menurut Michael Lipton, land reform dimaksudkan untuk mengentaskan kemiskinan dengan meningkatkan hak atas tanah bagi kaum miskin. Hal ini dapat diartikan bahwa landreform adalah peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan, dan benar-benar dilaksanakan, untuk mengurangi kemiskinan dengan meningkatkan hak-hak masyarakat miskin atas hak atas tanah. Atau dengan kata lain land reform adalah peraturan perundang-undangan yang dijalankan untuk mendistribusikan kembali kepemilikan tanah dan hak atas tanah untuk kepentingan masyarakat miskin (Lund & Rachman, 2016). Sedangkan menurut John Eaton, isu utama dalam land reform adalah pengadaan tanah atau penguasaan tanah berupa seignorial tanah (landlordism) dan tenancy atau sewa tanah. Menariknya, kedua jenis penguasaan tanah ini ada selama transisi dari feodalisme ke kapitalisme di bidang pertanian. Kepemilikan tanah individu muncul hanya setelah manusia mengadopsi gaya hidup menetap dan mulai bertani dan beternak. Secara khusus, kepemilikan tanah muncul setelah munculnya tingkat produksi dan pertukaran komoditas tertentu (Sevilla-Buitrago, 2012).

C. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, yang menempatkan norma, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, kesepakatan serta doktrin sebagai kajian utamanya dan mengutamakan data sekunder sebagai data utama. Data sekunder diperoleh dari dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian dan studi literatur mengenai teori, penelitian terdahulu, kajian, dan berita-berita yang berkaitan dengan objek penelitian. Data dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan teori analitik kepemilikan, kebijakan publik, dan teori konflik yang digunakan untuk mempelajari sinkronisasi antara *das-sollen* dan *das-sein* terkait dengan penyelesaian sengketa agraria *eigendom verponding* tanah.

D. HASIL DAN DISKUSI

1. Sejarah Agraria di Indonesia

Hukum agraria Eropa/Belanda bertentangan dengan adat bila pemilikan tanah menurut hukum adat didasarkan pada kepemilikan bersama atau kemitraan (*beschikkingsrecht*). Dalam situasi ini, setiap anggota kemitraan dapat menggarap tanah dengan terlebih dahulu membersihkannya, dan jika mereka terus mengolahnya, tanah itu dapat menjadi milik mereka sendiri.

Pada saat Indonesia di bawah pemerintahan kolonial Inggris, Raffles mulai menyelidiki tegakan tanah, khususnya di pulau Jawa. Pada 13 Januari 1812, Raffles membentuk panitia yang bertugas mempelajari tegakan tanah dan apa saja yang dianggap perlu untuk memperlancar roda pemerintahan. Pada tanggal 14 Juni 1813, ia menyampaikan sebuah kenangan kepada panitia: Kekuasaan dan wewenang pemimpin Indonesia terbatas Negara tanah akan disewakan kepada kepala desa, yang harus bertanggung jawab tentang

pemanfaatannya kepada Pemerintah. Tanah-tanah itu harus disewakan kembali kepada petani dengan persyaratan ringan.

Raffles mendasarkan 'landrente-stelsel' pada pandangan bahwa sejak dahulu kala telah menjadi tradisi bahwa Raja dianggap sebagai pemilik tanah. Padahal ini adalah pandangan yang didatangkan dari India dan oleh karena itu sudah sewajarnya para petani sebagai pengguna tanah membayar sewa kepada pemerintah yang menggantikan kedudukan raja-raja. Pandangan Raffles ini tidak heran karena di daerah-daerah Kesultanan di Jawa Tengah pada waktu itu sering terjadi kepala persekutuan diganti oleh para abdi raja, terkadang Raja memberikan hak kepada pegawainya atau anggota keluarganya untuk memungut pajak dari persekutuan. Dengan demikian raja mengambil alih tanah persekutuan hukum ke tangannya sendiri, sehingga hak ulayat dipegang oleh Raja, dan oleh karena itu timbul anggapan, bahwa tanah itu adalah milik Raja.

Oleh karena itu hilanglah hak ulayat, hak untuk menikmati, hak untuk didahulukan, hak untuk menggembalakan ternak, sedangkan hak milik atas tanah berubah bentuk dan dihasilkan menjadi hak untuk bekerja atau hak untuk mengusahakan yang sangat goyah. Pandangan Raffles yang keliru ini mempengaruhi politik agraria Hindia Belanda pada abad ke-19.

Ketika Indonesia dikembalikan oleh Inggris ke Belanda pada tahun 1816, maka pada tanggal 1 Mei 1827 pemerintah kolonial Hindia Belanda mengeluarkan risalah yang berisi bahwa orang Jawa tidak cakap mencari hasil bumi yang bisa dijual di pasar Eropa. Karena jiwa 'primitief-conservatief' serta tingkat pendidikan mereka yang lebih rendah sehingga mereka tidak mungkin menerima sesuatu yang baru tentang cara mengolah tanah.

Van den Bosch, seorang perwira tinggi di Hindia Belanda, menerapkan tanam paksa. Semua tanah adalah milik Raja, jadi setiap petani harus membayar sewa dengan menyerahkan sebagian dari hasil panen mereka. Sistem Van den Bosch dikenal sebagai 'Cultuurstelsel' atau 'kultivasi paksa'. Selain itu ada juga tanah pertanian yang diusahakan oleh pengusaha swasta Eropa yang memperoleh tanah dari Pemerintah dengan cara sewa, tetapi kebijakan menyewakan tanah ini kepada swasta dihentikan oleh pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1839.

2. Tanah Pribadi

Keberadaan tanah pribadi merupakan kemauan politik pemerintah kolonial Hindia Belanda yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangnya. Tujuan menjual tanah secara besar-besaran kepada pihak swasta terutama untuk keuntungan finansial atau untuk mengisi kas Pemerintah Belanda dan Pemerintah Kolonial Hindia Belanda, dan pembukaan hutan yang tidak dapat dilakukan oleh Pemerintah Kolonial Hindia Belanda mengingat keterbatasan dana dan personel.

Dengan demikian, tanah-tanah pribadi yang dimiliki oleh orang-orang pribadi, baik itu orang Belanda maupun orang Eropa yang berkebangsaan Belanda. Akibat dari tanah-tanah pribadi yang ada adalah munculnya 'tuan tanah-tuan tanah besar' dengan 'hak-hak seignorial' (landheerlijke rechten) yang merupakan hak-hak istimewa yang diberikan kepada mereka oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda. Jadi tanah pribadi ini hampir seperti 'Negara kecil di Negara Bagian' (Staatjes binnen de Staat).

Tuan-tuan (pemilik) tanah pribadi terdiri dari orang Eropa dan orang Timur. Hampir jarang kita jumpai orang Indonesia sebagai pemilik tanah pribadi. Yang dapat memiliki tanah pribadi tidak hanya personilnya, tetapi badan hukum seperti perseroan terbatas dan kotamadya, seperti Jakarta dan Surabaya.

3. Sistem Pertanahan Republik Indonesia

a. Hak milik atas tanah

Semua tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah milik rakyat Indonesia. Selain itu, merupakan keyakinan agama bahwa semua tanah di dalam batas-batas Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah karunia dari Tuhan Yang Maha Esa. Penetapan tanah bersama sebagai milik nasional menunjukkan ciri-ciri keperdataan, yaitu interaksi antara masyarakat Indonesia dengan hukum adat. Namun demikian, hak bangsa Indonesia bukan berarti hak milik pribadi yang tidak memungkinkan adanya hak perseorangan.

Ungkapan 'penguasa' dapat digunakan baik secara fisik maupun hukum; mereka juga memiliki makna sipil dan publik. Kontrol hukum meniadakan hak yang diakui oleh hukum dan umumnya memberikan pemegang hak kemampuan untuk secara fisik menguasai tanah dengan hak pribadi. Bentuk lain dari kontrol yudisial, yaitu pemberian kewenangan untuk mengelola tanah dengan hak pribadi yang berwujud, menghasilkan pelaksanaan kontrol fisik oleh orang lain. Misalnya, jika tanah yang disewa disewakan kepada pihak ketiga, maka tanah yang disewa secara fisik dikuasai oleh pihak ketiga. Dalam situasi ini, pemilik tanah dengan kontrol hukum memiliki hak untuk menuntut penguasaan fisik atas tanah yang disengketakan.

Dalam hukum pertanahan juga diketahui bahwa penguasaan hukum tidak memberikan penguasaan yang sebenarnya atas daerah yang bersangkutan. Kreditur yang memiliki hak agunan atas tanah memiliki yurisdiksi hukum atas tanah yang dijadikan jaminan, sedangkan pemiliknya tetap menguasai secara hukum atas tanah yang dijamin. Hak menguasai tanah jika berhubungan dengan tanah orang perseorangan (badan hukum). Oleh karena itu, yang dimaksud dengan hak menguasai atas tanah adalah hak menguasai berdasarkan suatu hak atau kuasa yang memberikan wewenang untuk bertindak tergantung seberapa tepat hak seseorang itu.

Pemilik tanah pada awalnya mengambil wilayah yang dihuni oleh masyarakat adat, yang kemudian dikenal sebagai tanah ulayat (tanah bersama). Di tempat-tempat pedesaan di luar Jawa, tanah diakui baik berdasarkan garis keturunan atau ikatan geografis di bawah hukum adat yang tidak tertulis. Budidaya alternatif mengarah pada akuisisi progresif penguasaan tanah oleh anggota masyarakat yang diatur oleh hukum adat, seiring dengan perubahan pola sosial ekonomi. Sistem kepemilikan komunitas kemudian mengenal sistem kepemilikan individu ini.

Dalam hukum pertanahan nasional terdapat berbagai hak penguasaan atas tanah, yaitu:

- 1) Hak bangsa Indonesia sebagai hak penguasaan tertinggi atas tanah memiliki aspek keperdataan dan publik.
- 2) Hak menguasai dari negara semata-mata bersifat publik.
- 3) Hak atas tanah masyarakat hukum adat memiliki aspek sipil dan publik.
- 4) Hak perseorangan, bersifat keperdataan terdiri atas hak atas tanah sebagai hak perseorangan yang secara langsung maupun tidak langsung telah mengakar pada hak-hak bangsa. Berbagai hak atas tanah dalam Pasal 16 menentukan bahwa, hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh orang perseorangan itu meliputi: Hak milik, Hak kultivasi, Hak guna bangunan, Hak penggunaan, Hak sewa, Hak pembukaan lahan, Hak memungut hasil hutan, dan Hak-hak lain termasuk hak-hak di atas ditetapkan oleh hukum dan hak sementara.

Karena hak rakyat Indonesia bersifat komunalistik, maka ada ketentuan Hak Menguasai Negara atas tanah (HMN). HMN tidak diartikan menguasai fisik secara mutlak, tetapi semata-mata sebagai tugas mengurus semua tanah bersama yang tidak memungkinkan dilakukan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia. Sehingga dalam pelaksanaannya, rakyat Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanah, pada tingkat tertinggi

dilimpahkan kepada Negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan rakyat. Dalam prakteknya, HMN seringkali mengabaikan hak individu atas tanah seperti yang terjadi pada kasus *Verponding Eigendom* karena pengambilalihan tanpa kompensasi yang layak sebagaimana diatur dalam hukum agraria.

Negara tidak memiliki wewenang untuk menjual atau menggadaikan properti. Ketika kewenangan HMN berinteraksi dengan hak milik perseorangan dan hak ulayat, maka terjadilah masalah pertanian (tanah bersama). Orang-orang yang ada sebelum negara memiliki hak untuk hidup, hak ekonomi, hak politik, hak sosial budaya, dan hak ekologi yang melekat di dalamnya. Konstitusi kita, yang berasal dari tahun 1945, mengakui semua hak asasi manusia.

Menurut peraturan perundang-undangan: Berdasarkan hak menguasai dari Negara, ditentukan adanya berbagai hak di permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, serta kesatuan undang-undang. Kata-kata 'baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang dan badan hukum lain', menunjukkan bahwa dalam konsepsi Hukum Pertanahan Nasional, tanah-tanah tersebut dapat dikuasai dan digunakan sendiri-sendiri dan tidak ada keharusan untuk menguasai dan menggunakannya secara bersama-sama.

Sifat privat dari hak perseorangan mengacu pada kemampuan pemegang hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan untuk kepentingan pribadi dan keluarganya. Persyaratan undang-undang mengatur bahwa setiap warga negara Indonesia, laki-laki atau perempuan, memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah dan memperoleh manfaat dan hasil untuk dirinya sendiri dan keluarganya. Dalam rancangan Undang-undang Hak Milik Negara, frasa "untuk kepentingan dan hasil akhir bagi dirinya dan keluarganya" menunjukkan sifat manusiawi dari hak atas tanah.

b. Konversi tanah *verponding eigendom* menjadi hak milik

Eigendom atas status tanah yang diterapkan pada saat Undang-Undang Agraria Hindia Belanda setelah berlakunya undang-undang agraria harus diubah menjadi hak milik melalui pendaftaran tanah adalah tugas pemerintah dan pemilik tanah.

Ketentuan mengenai hak atas tanah menurut undang-undang Belanda yang disebut *Eigendom*, tidak berlaku lagi sejak berlakunya undang-undang agraria nasional. Untuk memberikan kepastian dan kejelasan hukum kepada pemegang hak *Eigendom*, maka dibuatlah ketentuan konversi. Dengan adanya ketentuan konversi tersebut maka hak *eigendom* sebagai hak milik perseorangan atau kelompok atas tanah tersebut diubah menjadi hak milik dengan kekuatan kepemilikan yang hampir sama. Ketentuan konversi adalah bahwa hak *eigendom* atas tanah yang ada pada mulanya berlaku Undang-Undang Republik Indonesia, yang sejak saat itu menjadi hak milik, kecuali yang mempunyai hak tidak berhak.

Kata 'konversi' berasal dari bahasa Latin *convertera* yang berarti membalikkan atau mengubah nama dengan memberi nama baru atau sifat baru sehingga memiliki isi dan makna baru. Yang dimaksud dengan konversi hak atas tanah adalah perubahan hak atas tanah yang lama menjadi hak atas tanah yang baru menurut peraturan perundang-undangan agraria. Jauh sebelum undang-undang agraria Republik Indonesia telah dikenal istilah konversi hak atas tanah. Seperti halnya dalam hal hak milik adat menjadi hak subyek hukum perdata barat (BW) yang disebut *agrarische Eigendom* dan hak kuasa menjadi hak pakai hak kelola. 'Konversi hak atas tanah' berbeda dengan 'peralihan hak atas tanah'. Konversi hak atas tanah berkaitan dengan jenis-jenis hak atas tanah yang ada sebelum dan sesudah berlakunya peraturan perundang-undangan agraria Republik Indonesia. Sedangkan peralihan hak atas tanah berbicara tentang proses atau tata cara pemindahan hak atas tanah dari satu pihak kepada pihak lain.

Hak milik (Eigendom) adalah hak tertinggi yang dimiliki sepenuhnya oleh seorang warga negara untuk selama-lamanya dan dapat diturunkan kepada keturunannya sesudahnya. Salah satu penyebab hak ini adalah hak tertinggi yang sifatnya tetap dan tentunya tanpa batas waktu yang ditetapkan, pada awal munculnya hak ini posisi negara sendiri menjadi terpinggirkan sebagai penguasa hajat hidup orang banyak. Sedangkan untuk hak-hak lain menurut peraturan perundang-undangan agraria Republik Indonesia mempunyai batas waktu, dan tanahnya dikuasai oleh Negara, tanah negara. Bagi mantan pemegang hak atas tanah diberikan kesempatan untuk dapat mengajukan hak atas tanah bekas haknya sepanjang tidak digunakan untuk kepentingan umum atau tidak ditempati oleh masyarakat luas.

Secara garis besar konversi hak atas tanah dibagi menjadi tiga jenis, yaitu:

- 1) Konversi hak atas tanah yang berasal dari tanah barat;
- 2) Konversi hak atas tanah yang berasal dari tanah bekas hak Indonesia;
- 3) Konversi hak atas tanah yang berasal dari bekas tanah pemerintahan sendiri.

c. Hak menguasai negara (HMN)

Hak menguasai negara, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, yang menurutnya bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alamnya, pada tingkat tertinggi dikelola oleh negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Dalam hukum agraria yang dikuasai, hak menguasai negara memberikan kewenangan sebagai berikut:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- 2) Menetapkan dan mengatur hubungan hukum antara manusia dengan bumi, air, dan luar angkasa;
- 3) Menetapkan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang menyangkut bumi, air, dan ruang angkasa.

Kewenangan negara yang bersumber pada hak menguasai negara menurut ketentuan undang-undang harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kemakmuran, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Ditetapkan pula bahwa hak menguasai negara di atas pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada daerah-daerah otonom dan masyarakat hukum adat, semata-mata diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan yang ada.

Hak Menguasai Negara (HMN) adalah istilah yang diberikan oleh hukum agraria nasional kepada badan hukum dan hubungan hukum yang konkrit antara Negara dan tanah Indonesia. Kewenangan negara di bidang pertanahan merupakan pendelegasian tugas negara. Dalam penjelasan undang-undang disebutkan bahwa: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria didasarkan pada penetapan bahwa untuk mencapai apa yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar tidak perlu dan tidak pada tempatnya, bahwa bangsa Indonesia atau negara yang bertindak sebagai pemilik tanah. Lebih tepat jika negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak sebagai badan yang berkuasa.

Dasar negara untuk menguasai dan mengatur pemanfaatan tanah dan sumber daya alam yang disebut dengan hak menguasai negara (HMN) dijamin oleh konstitusi. Muara adalah kesejahteraan terbesar manusia. Dalam konsep negara integralistik yang dikemukakan oleh R. Supomo dalam sidang BPUPKI pada tanggal 31 Mei 1945, pembangunan ekonomi (termasuk tanah) menggunakan sistem 'sosialisme negara', yaitu kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Orientasi HMN adalah: 'Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.' Oleh karena itu tujuan HMN

adalah ‘untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Negara Kesatuan Republik Indonesia’.

Dalam pelaksanaannya, HMN harus memiliki semangat nilai-nilai dasar Pancasila. Dalam melaksanakan HMN Pemerintah harus berpedoman pada amanat UUD 1945 yaitu tentang kemerdekaan, keadilan, kewajaran, pemerataan, dan kemakmuran. Dalam konteks kenegaraan, HMN harus benar-benar memperhatikan dua hal sekaligus dalam keseimbangan yang mumpuni yakni antara kepentingan pembangunan dan hak-hak dasar rakyat (baik individu maupun komunal). Di satu sisi pemerintah pusat dan daerah berwenang memberikan izin kepada investor untuk kepentingan nasional, termasuk untuk kemakmuran rakyat melalui mekanisme perpajakan. Namun pada saat yang sama Pemerintah berkewajiban menegakkan hak-hak masyarakat di bidang sosial, ekonomi, dan budaya (adat).

d. Pencabutan hak atas tanah

Pengambilalihan tanah eigendom Verponding oleh pemerintah sehubungan dengan ketentuan pencabutan tanah. Negara menurut undang-undang berhak mencabut hak atas tanah sebagai berikut: bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama rakyat, hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberikan ganti rugi yang layak dan dengan cara-cara yang diatur oleh undang-undang.

Dengan demikian unsur-unsur pencabutan hak atas tanah adalah sebagai berikut: Kepentingan bangsa/negara, kepentingan bersama rakyat, sebagai bagian dari kepentingan umum, oleh karena itu apabila dicabut hak atas tanah; harus diberi kompensasi; layak; dan harus sudah diatur dengan undang-undang.

Dalam sistem hukum agraria nasional kita tidak mengenal adanya perampasan tanah orang untuk pembangunan, kecuali (sita) sebagai tindak pidana. Demikian pula perampasan karena (selisih) pandangan politik seseorang, tetapi semuanya harus dengan ganti rugi, dan patut baik oleh pemerintah maupun pihak-pihak yang terkena pencabutan hak atas tanah. Demikian pula pencabutan hak yang terjadi sepihak dari pemerintah, harus diupayakan karena telah ada kehendak bersama seperti yang terjadi dalam pembelian biasa. Schenk menyatakan bahwa setiap kerugian langsung dan akibat pencabutan hak harus diberikan ganti rugi. Dalam banyak kasus penyelesaian sengketa Eigendom Verponding oleh pemerintah atau bahkan swasta seringkali mengabaikan ganti rugi kepada pemilik tanah dan hal inilah yang membuat terjadinya konflik.

4. Hukum Agraria Dalam Kasus Eigendom Verponding Tanah

Kasus Eigendom Verponding Tanah X merupakan kasus konflik hukum bidang agraria, khususnya pertanahan, dan pada umumnya sebagai bagian dari masalah atau konflik agraria. Konflik agraria bersifat multidimensi sehingga tidak dapat dilihat hanya sebagai masalah agraria atau aspek hukum saja, tetapi juga terkait dengan variabel non-hukum. Landasan hukum agraria nasional adalah dasar negara Pancasila, UUD 1945, dan Ketetapan MPR, serta ketentuan-ketentuan tanah agraria nasional. Ada beberapa undang-undang sektoral yang terkait dengan agraria, yaitu undang-undang tentang kehutanan; Sumber air; Perikanan; Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; Penanaman Modal; dan Pengadaan Tanah untuk Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Hukum agraria nasional dianggap sebagai payung hukum dari semua peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang agraria dan pertanahan. Namun secara de facto telah terjadi ketidaksinkronan antara materi muatan peraturan perundang-undangan agraria nasional dengan peraturan perundang-undangan sektoral sehingga timbul konflik hukum. Konflik hukum peraturan perundang-undangan seperti tidak sinkronnya isi materi hukum tidak hanya terjadi antara peraturan perundang-undangan sektoral itu sendiri dengan hukum agraria

nasional, tetapi juga antara hukum-hukum sektoral itu sendiri. Konflik hukum perundang-undangan yang kurang sinkron ini merupakan salah satu faktor utama terjadinya sengketa dan konflik agraria selama ini.

Tidak adanya sinkronisasi vertikal dalam peraturan perundang-undangan, yang pedomannya dikembalikan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang menerapkan asas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, membuatnya tidak berlaku jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*Lex superior derogat legi inferiori*). Menurut asas hukum *lex specialis derogat legi generali*, tidak ada kesesuaian antara undang-undang khusus dengan undang-undang lainnya. Undang-undang lain harus dibuat sesuai dengan *lex specialis derogat legi generali*. Selain undang-undang yang lebih baru disahkan daripada undang-undang lain yang sejenis, undang-undang lama dengan sendirinya tidak berlaku (*Lex posterior derogat legi priori orlex posterior derogat legi anteriori*).

Kekuasaan hukum peraturan perundang-undangan menurut hierarkinya, sebagaimana disebutkan dalam penjelasan bahwa dalam ayat ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penyetaraan segala bentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan pemikiran bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Apabila dalam hal *Eigendom Verponding* tanah X telah perbuatan para pihak mendasarkan landasan hukumnya dalam ketentuan pasal atau pasal dalam peraturan perundang-undangan ternyata tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan di bidang agraria maka dikembalikan ke dasar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu adalah UUD 1945 dan MPR. Apalagi tegakan hukum agraria adalah undang-undang yang secara khusus mengatur tentang kedudukan hukum agraria sebagai payung hukum. Apabila terjadi pertentangan hukum yang tidak harmonis antara peraturan perundang-undangan agraria dengan peraturan perundang-undangan lainnya, maka peraturan perundang-undangan tersebut harus dikesampingkan (*lex specialis*). Selain undang-undang agraria nasional yang diundangkan pada tahun 1960, undang-undang agraria atau undang-undang pertanahan tidak dapat diterapkan (*Lex posterior derogat legi priori* atau *lex posterior derogat legi anteriori*). Sengketa klaim *eigendom* atas tanah yang telah diambil alih negara, ditinjau dari Hukum Agraria, Teori Kepemilikan, dan Teori Pelayanan Publik sudah sangat jelas permasalahannya yaitu sengketa kepentingan dan hasrat untuk memiliki tanah yang memiliki nilai kekayaan ekonomi tinggi.

Hak milik atas tanah *Eigendom Verponding* dalam hukum agraria versi Hindia Belanda secara mekanis peraturan perundang-undangan agraria nasional masih diakui selama dilakukan konversi tanah *Eigendom Verponding* menjadi status hak milik melalui proses pendaftaran tanah. Mekanisme ini jika dilaksanakan dengan baik akan memenuhi aspek Hak Milik, Hak Kebijakan Publik, dan dapat menghindari konflik.

5. Alternatif Solusi Penyelesaian Pendekatan dengan Teori

a. Teori Kepemilikan dalam Perspektif Hukum Agraria

Hak milik menjadi prinsip yang harus diperhatikan dalam menyelesaikan sengketa atau konflik tanah *Eigendom Verponding* yang telah diambil alih oleh Negara. Tentu saja hak milik negara (HMN) untuk pembangunan dan kepentingan umum menjadi prinsip lain dalam pendekatan analisis dan penyelesaian sengketa tanah *Eigendom Verponding* atau tanah pribadi masa Hindia Belanda yang diambil alih oleh Negara.

Hak memiliki arti pengakuan atau klaim atas sesuatu (sesuatu-bisa berupa barang/fisik yang berwujud, jasa atau pengetahuan/informasi yang tidak berwujud) yang dapat dipaksakan atau dihormati oleh pihak lain. Teori Hukum Agraria Nasional yang menghargai kepemilikan fisik atau yuridis harus dihormati. Bromley mendefinisikan

hak kepemilikan sebagai hak untuk memperoleh secara aman aliran pendapatan/keuntungan bagi orang lain sehubungan dengan aliran pendapatan tersebut, yang terkait dengan transaksi.

Alexandr Opoulou mengungkapkan tiga elemen dasar hak kepemilikan, yaitu (i) eksklusivitas hak untuk memilih penggunaan suatu sumber daya; (ii) eksklusivitas hak atas layanan sumber daya; dan (iii) hak untuk menukar sumber daya dengan persyaratan yang disepakati bersama.

Sedangkan Vincent RJ berpendapat bahwa 'hak' memiliki lima unsur utama, yaitu:

- 1) Subyek hak, yaitu pemegang hak. Mereka lebih sebagai individu, tetapi bisa juga dalam bentuk kelompok (keluarga, suku, perusahaan, bangsa, negara, wilayah, budaya, bahkan mungkin properti global)
- 2) Objek hak, apa yang menjadi haknya, baik positif maupun negatif sebagai tuntutan atas sesuatu hak.
- 3) Pelaksanaan hak, suatu kegiatan yang menghubungkan antara subjek (pemegang) dengan objek (apa yang diklaim sebagai hak) (aktivitas yang menghubungkan subjek dengan objek).
- 4) Pembawa kewajiban korelatif, ketika hak yang melekat pada seseorang berarti terhadap orang lain yang tidak mendapatkan hak ini, maka perjuangan untuk 'mengalahkan' semua hambatan penghalang dari pihak lain.
- 5) Pembeneran suatu hak, adalah pertanyaan tentang pembeneran bahwa sesuatu itu adalah milik orang/kelompok (pertanyaan tentang pembeneran suatu hak). Oleh karena itu, hak harus didasarkan pada tuntutan terhadap objek hak itu, dan diharapkan tidak ada pihak lain yang keberatan.

Berdasarkan hak milik yang dijamin oleh hak asasi manusia yang bersifat universal, tentunya akan menjadi nilai filosofis dalam peraturan perundang-undangan. Pertanyaannya adalah sejauh mana hukum berjalan efektif di tengah masyarakat Indonesia.

b. Teori kontrak sosial dalam perspektif hukum agraria

Teori yang cocok untuk kasus tanah *Eigendom Verponding* diambil alih oleh Negara antara lain dalam perangkat kajian Teori Kontrak Sosial, bahwa setiap orang dalam suatu keadaan saling membutuhkan sehingga terjadi Kontrak Sosial. Hukum lahir dari atas (pejabat) atau masyarakat (*living law*). Hukum masyarakat akan diasosiasikan dengan kesepakatan masyarakat atau Kontrak Sosial. Hukum pada mulanya lahir dari nilai yang harus dipertahankan (*good value*) atau nilai yang tidak diinginkan (*bad value*). Nilai dalam hal ini adalah gambaran tentang apa yang diinginkan, layak, berharga, yang mempengaruhi perilaku sosial orang yang memiliki nilai tersebut. Untuk menjaga dan melindungi sesuatu yang memiliki nilai tersebut, anggota masyarakat berkumpul untuk membahas bagaimana sesuatu yang bernilai dapat dilindungi dan dipelihara. Selanjutnya, anggota masyarakat membuat kesepakatan. Kesepakatan-kesepakatan ini disebut 'kontrak sosial', dan itulah yang disebut hukum, yang merupakan aturan atau pedoman dalam interaksi di antara anggota masyarakat. Dalam hal ini kesepakatan diambil oleh sebagian anggota masyarakat.

John Locke memulai dengan mengemukakan bahwa sifat manusia adalah sama satu sama lain. Namun berbeda dengan Hobbes, Locke menyatakan bahwa sifat manusia tidak ingin memenuhi keinginan dengan kekuasaan tanpa memperhatikan manusia lain. Menurut Locke, manusia itu sendiri memiliki pengertian yang mengajarkan prinsip bahwa karena manusia yang setara dan mandiri tidak perlu merusak dan merusak kehidupan manusia lain. Oleh karena itu, kondisi alam bagi Locke sangat berbeda dengan kondisi alam menurut Hobbes. Menurut Locke, di bawah kondisi alam, sudah ada pola pengaturan dan hukum alam secara teratur karena manusia memiliki pikiran

yang dapat menentukan apa yang benar dan apa yang salah dalam pergaulan antar sesama.

Oleh karena itu, kondisi alam, menyebabkan sebagian orang yang biasanya memiliki kekuasaan, tidak menjamin keamanan penuh, adanya keinginan satu-dua pihak untuk memaksakan kehendaknya melalui kekuasaan yang dimilikinya. Jadi seperti halnya Hobbes, Locke juga menggambarkan upaya untuk melarikan diri dari kondisi tidak aman secara penuh menuju kondisi yang sepenuhnya aman. Manusia menciptakan kondisi buatan (artificial) dengan mengadakan Kontrak Sosial. Setiap anggota masyarakat tidak sepenuhnya menyerahkan semua haknya, tetapi hanya sebagian. Antara pihak pemegang (calon) pemerintah dan masyarakat tidak hanya hubungan kontraktual, tetapi juga hubungan saling percaya (fiduciary trust).

c. Teori kebijakan publik

Teori kebijakan publik secara tegas menyatakan perlunya setiap kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah tidak bermanfaat dan memiliki dampak yang baik bagi publik maupun masyarakat. Berlarut-larutnya kasus pertanahan merupakan cerminan buruknya kebijakan publik oleh pemerintah dalam masalah agraria atau pertanahan.

Kasus-kasus pertanahan yang terdapat dalam database BPN RI merupakan kasus lama dan kasus baru muncul sebagai implikasi dari kasus lama. Tipologinya beragam meskipun pada prinsipnya penyelesaian sengketa melalui non-litigasi adalah win-win solution atau lebih dikenal dengan Alternative Dispute Resolution (ADR).

Kebijakan publik sebagai tindakan sosial pemerintah berubah menjadi tindakan yang berimplikasi pada hukum ketika kebijakan publik sebagai kewajiban Pemerintah yang dilindungi dan diatur oleh peraturan perundang-undangan. James E. Anderson mengkategorikan jenis-jenis kebijakan publik sebagai berikut:

- 1) Kebijakan Substantif dan Prosedural.
- 2) Kebijakan Distributif, Redistributif, dan Regulasi.
- 3) Kebijakan Barang Publik dan Barang Pribadi

Kebijakan redistributif adalah salah satu kebijakan mengenai pengalihan alokasi kekayaan, kepemilikan, atau hak. Kebijakan publik oleh Pemerintah tentunya berimplikasi pada hukum, karena kebijakan di bidang pertanahan diatur dengan peraturan perundang-undangan bidang agraria/pertanahan. Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diajukan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan (kesulitan) dan peluang terhadap usulan pelaksanaan kebijakan tersebut guna mencapai tujuan tertentu. Irfan Islamy seperti dikutip Suandi kebijakan harus dibedakan dengan hikmah. Kebijakan diterjemahkan menjadi kebijakan yang berbeda sama saja dengan wisdom yang berarti kebijaksanaan. Pengertian diskresi memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya. James E Anderson yang dikutip oleh Islamy mengungkapkan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang memiliki tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor untuk memecahkan masalah tertentu.

Cakupan kajian kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Selain itu dilihat dari hierarkinya kebijakan publik bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Kebijakan publik, menurut Easton, adalah alokasi nilai-nilai yang otoritatif kepada seluruh masyarakat atau alokasi nilai-nilai yang dipaksakan kepada semua kelompok.

Selain itu, Laswell dan Kaplan menggambarkan kebijakan publik sebagai program yang direncanakan dari tujuan, nilai, dan praktik, atau sesuatu yang mencapai tujuan program, nilai, dan praktik yang ditargetkan. Budi Winarno mengutip Pressman dan Widavsky yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang memuat kondisi awal dan hasil yang diharapkan. Untuk membuat kebijakan lain, seperti kebijakan privat, kebijakan publik harus dibedakan dengan kebijakan lainnya.

6. Tinjauan Konflik Agraria dan Upaya Penyelesaiannya

Hukum pertanian nasional berorientasi pada kepemilikan komunal dan individu, sehingga ketika terjadi sengketa tanah Eigendom Verponding yang diambil alih oleh Negara, fenomena ini dapat didekati dengan teori konflik dimana para pihak memiliki kepentingan sendiri-sendiri dalam konflik tersebut. Sejak pemerintah terlibat konflik, pemerintah menjadi kecil dilihat dari aspek Teori Kebijakan Publik dimana pemerintah harus mengeluarkan kebijakan yang baik untuk rakyat. Teori lain, teori kepemilikan yang ada dalam hal ini dapat diketahui ada tidaknya pelanggaran hak milik baik atas tanah milik perseorangan maupun Hak Milik Negara (HMN). Menurut Hukum Agraria Nasional, Negara memiliki HMN dengan dasar tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan penghormatan terhadap hak-hak individu dan ulayat (hak ulayat dan pemerintahan sendiri).

Penyelesaian sengketa di ruang sidang seringkali menimbulkan persoalan baru. Masalah baru ini berkembang ketika para pihak menolak untuk menerima putusan pengadilan yang memenangkan salah satu dari mereka. Ketika kasus yang sama dibawa ke banyak organisasi peradilan, masalah lain berkembang. Sering terjadi konflik pertanahan yang dibawa ke Pengadilan Umum (PU) dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) berbeda, yang dapat menimbulkan masalah baru dalam penyelesaian sengketa properti. Penyelesaian sengketa melalui non-litigasi merupakan bentuk penyelesaian sengketa yang sedang berkembang. Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR), sering dikenal sebagai penyelesaian sengketa non-litigasi, diatur oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1999 yang mengatur tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Proses penyelesaian sengketa ini digambarkan sebagai penyelesaian di luar pengadilan yang menghasilkan kesepakatan tunggal yang saling menguntungkan.

E. KESIMPULAN

Dalam banyak kasus sengketa tanah Eigendom Verponding yang diambil alih oleh negara, proses legalitas status hak atas tanah menjadi dasar pokok terjadinya konflik tanah Eigendom Verponding yang disebabkan antara lain tidak selesainya proses pendaftaran tanah di Indonesia oleh pemerintah atau pemilik tanah itu sendiri. Seperti yang dicontohkan oleh Lucas, Stanley, Hafid, dan rekan-rekannya yang menyebutkan bahwa aparat negara sering mengambil alih secara paksa tanah dari tangan orang yang disebut proyek pembangunan. Meskipun pengambilalihan didasarkan pada peraturan perundang-undangan penghapusan tanah-tanah milik pribadi, namun tidak terjadi proses pemberian ganti rugi yang memadai sebagaimana diatur dalam ketentuan undang-undang agraria nasional. Di sini terjadi konflik hukum satu sama lain.

Sesuai dengan Teori Pluralisme Hukum, status tanah di Indonesia pada masa penjajahan Belanda diatur oleh dua hukum, yaitu hukum adat dan hukum barat (Netherland Indies Colonial Act). Bahkan dalam internal hukum agraria nasional sering terjadi konflik satu sama lain, baik yang berkaitan dengan sisi materiil hukum maupun ketidaksepakatan dalam penafsiran peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Andreas, R., Adi, L. K., & Sulastuti, S. (2019). The Effect of Colonialism on Implementation of Agrarian Reform in Indonesia. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 13(2), 101-114.
- Arisaputra, M. I. (2016). Access Reform dalam kerangka Reforma Agraria untuk mewujudkan keadilan sosial. *Perspektif: Kajian Masalah Hukum Dan Pembangunan*, 21(2), 83-96.
- Arwana, Y. C., & Arifin, R. (2019). Jalur Mediasi dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Sebagai Dorongan Pemenuhan Hak Asasi Manusia. *Jambura Law Review*, 1(2), 212-236.
- Creydt, M., & Fischer, M. (2018). Omics approaches for food authentication. *Electrophoresis*, 39(13), 1569-1581.
- Djalins, U. (2015). Becoming Indonesian citizens: Subjects, citizens, and land ownership in the Netherlands Indies, 1930–37. *Journal of Southeast Asian Studies*, 46(2), 227-245.
- Doly, D. (2016). Aspek Hukum Hak Tanggungan Dalam Pelaksanaan Roya. *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 2(1), 103-128.
- Elder, M., Bengtsson, M., & Akenji, L. (2016). An optimistic analysis of the means of implementation for sustainable development goals: Thinking about goals as means. *Sustainability*, 8(9), 962.
- Hayati, N. (2016). Aspek Hukum Pendaftaran Jaminan Fidusia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia. *Lex Jurnalica*, 13(2), 147577.
- Herrayani, D. G., Soraya, L. F., & Moechtar, O. (2019). Eksistensi Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat Dalam Kebijakan Penataan Aset Reforma Agraria. *Jurnal Kertha Patrika*, 41(3), 289.
- Kristiyanto, E. N. (2017). Kedudukan kearifan lokal dan peranan masyarakat dalam penataan ruang di daerah. *Rechts Vinding*, 6(2), 151-169.
- Lubis, A. S. (2019). Pelaksanaan Pembayaran Ganti Rugi Dalam Kegiatan Pengadaan Tanah Pembangunan Jalur Kereta Api Bandara Soekarno-Hatta Terhadap Bidang Tanah Yang Tidak Memiliki Alas Hak. *Doktrina: Journal Of Law*, 2(1), 1-12.
- Lund, C., & Rachman, N. F. (2016). Occupied! property, citizenship and peasant movements in Rural Java. *Development and Change*, 47(6), 1316-1337.
- Maladi, Y. (2013). Reforma agraria berparadigma Pancasila dalam penataan kembali politik agraria nasional. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 25(1), 27-41.
- Nainggolan, N. H. (2016). Penyelesaian Sengketa Tanah Hak Guna USAha PT. Emha dengan Kelompok Tani Sekar Rukun di Kecamatan Sei Suka Kabupaten Batubara. *JURNAL MERCATORIA*, 9(1), 19-34.
- Nurdin, Z., & Tegnan, H. (2019). Legal certainty in the management of agricultural land pawning in the matrilineal Minangkabau society, West Sumatra. *Land*, 8(8), 117.
- Paül, V. (2013). Hopes for the countryside's future. An analysis of two endogenous development experiences in south-eastern Galicia. *Journal of Urban and Regional Analysis*, 5(2), 169-192.
- Priambodo, B. B. (2018). Positioning adat law in the Indonesia's legal system: Historical discourse and current development on customary law. *Udayana Journal of Law and Culture*, 2(2), 140-164.
- Rangkuti, A. R. (2017). Efektivitas Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kota Batam. *Journal of Law and Policy Transformation*, 1(2), 131-167.
- Rusmiyati, C., & Hikmawati, E. (2012). Penanganan dampak sosial psikologis korban bencana Merapi. *Sosio Informa*, 17(2).

- Sevilla-Buitrago, A. (2012). Territory and the governmentalisation of social reproduction: parliamentary enclosure and spatial rationalities in the transition from feudalism to capitalism. *Journal of Historical Geography*, 38(3), 209-219.
- Sihombing, B. F., & Lisdiyono, E. (2017). Agrarian Reform In Indonesia: A Juridical Review. *International Journal of Civil Engineering*, 8.
- Sudiyono, S., & Elisa, P. F. (2018). Penerapan Hukum Agraria Terhadap Penguasaan Tanah Milik Perhutani Yang Telah dikuasai Lebih Dari 30 Tahun Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria. *FENOMENA*, 16(1), 1720-1749.
- Tegnan, H. (2015). Legal pluralism and land administration in West Sumatra: the implementation of the regulations of both local and nagari governments on communal land tenure. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 47(2), 312-323.
- Van Assche, K., Beunen, R., & Duineveld, M. (2014). Formal/informal dialectics and the self-transformation of spatial planning systems: An exploration. *Administration & Society*, 46(6), 654-683.
- Wibowo, S. (2017). Aspek Hukum Pengaturan Penggunaan Hak Atas Tanah Pada Kawasan Industri Dan Kepentingan Umum. *Jurnal Cakrawala Hukum*, 9(2).
- Wicaksono, A., & Purbawa, Y. (2018). Hutang negara dalam reforma agraria studi implementasi mandat 9 juta hektar tanah Indonesia. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 4(1), 24-38.
- Zakie, M. (2016). Konflik agraria yang tak pernah reda. *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, 24(1), 40-55.