

TESIS

**PENYELESAIAN SENGKETA TANAH ANTARA MASYARAKAT
KARUNSI'E DONGI DENGAN PT VALE INDONESIA TBK
DI BLOK SOROWAKO, KABUPATEN LUWU TIMUR**

***LAND DISPUTE RESOLUTION BETWEEN THE PEOPLE OF
KARUNSI'E DONGI AND PT VALE INDONESIA TBK IN
SOROWAKO BLOCK, LUWU TIMUR REGENCY***



Oleh:

**MEGAWATI
B012172031**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**PENYELESAIAN SENGKETA TANAH ANTARA MASYARAKAT
KARUNSI'E DONGI DENGAN PT VALE INDONESIA TBK DI
BLOK SOROWAKO, KABUPATEN LUWU TIMUR**

***LAND DISPUTE RESOLUTION BETWEEN THE PEOPLE OF
KARUNSI'E DONGI AND PT VALE INDONESIA TBK IN
SOROWAKO BLOCK, LUWU TIMUR REGENCY***

Diajukan sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

**MEGAWATI
B012172031**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

TESIS

**PENYELESAIAN SENGKETA TANAH ANTARA MASYARAKAT KARUNSI'E DONGI
DENGAN PT VALE INDONESIA TBK DI BLOK SOROWAKO,
KABUPATEN LUWU TIMUR**

**LAND DISPUTE RESOLUTION BETWEEN THE PEOPLE OF KARUNSI'E DONGI
AND PT VALE INDONESIA TBK IN SOROWAKO BLOCK,
LUWU TIMUR REGENCY**

**MEGAWATI
Nomor Pokok B012172031**

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian
Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin pada tanggal 11 Februari 2022
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 19671231 199103 2 002

Pembimbing Pendamping



Dr. Kahar Lahae, S.H., M.H.
NIP. 19661231 199002 1 001

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 19700708 199412 1 001

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Megawati
NIM : B012172031
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **PENYELESAIAN SENGKETA TANAH ANTARA MASYARAKAT KARUNSI'E DONGI DENGAN PT VALE INDONESIA TBK DI BLOK SOROWAKO, KABUPATEN LUWU TIMUR** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atau perbuatan tersebut sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, Februari 2022



Yang membuat pernyataan,

Megawati
B012172031

UCAPAN TERIMA KASIH

Alhamdulillah. Segala puji bagi Allah SWT, Tuhan Semesta Alam atas ridho-Nya sehingga penulis akhirnya dapat menyelesaikan Tesis ini.

Tesis ini menguraikan tentang penyelesaian sengketa tanah antara komunitas Karunsi'e Dongi dengan PT Vale Indonesia Tbk di Blok Sorowako, Kabupaten Luwu Timur. Sengketa yang telah berlangsung selama lebih dari dua dekade tersebut menjadi isu nasional dan internasional yang *diframing* sebagai representasi perjuangan masyarakat adat merebut kembali hak atas tanahnya melawan korporasi pertambangan.

Penulis menyadari bahwa tanpa adanya dukungan dari berbagai pihak, penyelesaian Tesis ini tidak akan terwujud. Kepada kedua orang tua penulis: Ayahanda Abdul Muis dan Ibunda Hj. P. Depa Saleng yang senantiasa mengalirkan doa dan menanamkan nilai-nilai hidup dengan cara mereka yang sederhana, serta adik penulis satu-satunya Achmad Taufik, S.P., terima kasih atas semua terima kasih yang belum terucap selama ini.

Penulis juga mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada:

1. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum sekaligus adalah pembimbing utama penulis, dan Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum selaku pembimbing pendamping yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing dan memberi arahan selama penelitian dan penulisan Tesis ini;
2. Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.; Prof. Dr. Andi Suryaman Mustari Pide, S.H., M.H.; Dr. Sri Suryanti Nur, S.H., M.H selaku dewan penguji yang

telah banyak memberikan koreksi, pandangan, dan saran-saran dalam penyusunan Tesis ini;

3. Ketua Prodi Magister Ilmu Hukum Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.; Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.; Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H.; Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni dan Kemitraan Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.
4. Seluruh staf pengajar Prodi Magister Ilmu Hukum dan staf bagian akademik Fakultas Hukum Unhas;
5. Para sahabat penulis atas kebersamaan dan motivasi “menuntaskan apa yang telah dimulai” menjadi lecutan semangat dalam menyelesaikan Tesis ini: Kak Esse Yuspianti – sahabat dan teman seperjuangan, Mardiani Pandego, Maulana Mahendra, Andi Batari Sjamsu, Daniel Peruge, Rahmanillah, Aryanti Nugraha, dan Jusria Kadir;
6. Rekan-rekan kerja penulis dibagian Strategic Planning&Formalities-Departemen External Relations&Corporate Affairs PT Vale: Mulawarman Sulaiman, Oky Hermansyah, Moh.Fayez Indra Permadi, Camelia Tantri, Unichi Siregar;
7. Rekan-rekan mahasiswa Program Studi HTN Magister Ilmu Hukum angkatan 2017 akhir;
8. Bang Yando Zakaria dan Kak Yahya atas diskusi dan artikelnya yang memperkaya perspektif penulis dalam memahami akar konflik sumber daya alam dari tinjauan antropologi;
9. Tim Kantor Pertanahan Kabupaten Luwu Timur: Bapak Muh. Syukur, S.SiT, M.H. (Kepala Kantor); Bapak Mansyur, S.H. (Kepala Seksi Pengukuran dan Pemetaan); Ibu Meiske Kawinda, S.H. (Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah); Ibu Irma Winarmi, S.H, M.H. (Kepala Seksi Pengendalian dan Penanganan Sengketa);

10. Tokoh masyarakat Karunsi'e Dongi: Naomi Mananta, Yadin Wololi, Hariadi Pengke, Husen Wololi, Ramli Laduri, Martinus Tomana.

Semoga kebaikan-kebaikan yang telah diberikan kepada penulis mendapat berkah dari Allah SWT. Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari sempurna. Namun, dibalik keterbatasan yang ada, penulis berharap semoga Tesis ini dapat bermanfaat sebagai referensi dalam memperkaya khasanah pilihan-pilihan penyelesaian konflik, terutama yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam. Jika Tesis ini ternyata tidak dapat memenuhi harapan tersebut, biarlah kritik menjadi bagian dari kehadirannya. Dengan begitu, setidaknya karya ilmiah ini tidak ditinggal oleh pembacanya dan dapat melahirkan penelitian-penelitian selanjutnya .

Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmat-Nya kepada kita semua.

Makassar, Februari 2022

Megawati

ABSTRAK

Megawati, Penyelesaian Sengketa Tanah antara Masyarakat Karunsi'e Dongi dengan PT Vale Indonesia Tbk di Blok Sorowako, Kabupaten Luwu Timur, dibimbing oleh Farida Patittingi dan Kahar Lahae.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penyelesaian sengketa tanah antara masyarakat Karunsi'e Dongi dengan PT Vale dan faktor-faktor yang menghambat penyelesaian sengketa tanah tersebut.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris. Data yang terkumpul diolah melalui tahap pemeriksaan data, klasifikasi, dan verifikasi selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa tanah antara masyarakat Karunsi'e Dongi dengan PT Vale yang dilakukan melalui alternatif penyelesaian sengketa, yaitu mediasi belum mampu menyelesaikan sengketa tanah di lokasi yang disebut Bumi Perkemahan (Bumper) Sorowako. Hal ini disebabkan oleh lemahnya komitmen para pihak untuk melaksanakan kesepakatan hasil mediasi. Untuk mengakhiri sengketa yang telah berlangsung lebih dari dua dekade, Bupati Luwu Timur menerbitkan Surat Keputusan yang menetapkan lokasi Bumper sebagai Kawasan Permukiman Terbatas Sementara. Kebijakan Bupati tersebut belum memberikan kepastian hukum terhadap status tanah yang disengketakan karena masih memerlukan syarat pemenuhan berupa perubahan kebijakan dari Pemerintah Pusat, yaitu *enclave* lokasi tersebut dari wilayah Kontrak Karya Pertambangan dan perubahan pemanfaatan ruang. Setelah status tanah di Bumper kembali ke negara, seyogyanya pemerintah dapat melakukan penataan ulang struktur penguasaan tanah dan redistribusi tanah kepada ahli waris eks penghuni Kampung Baru Dongi untuk menjamin kepastian hak atas tanah dan keadilan bagi masyarakat Karunsi'e Dongi.

Kata kunci: sengketa tanah, pertambangan, mediasi, hak atas tanah

ABSTRACT

Megawati, *Land Dispute Resolution between the people of Karunsi'e Dongi and PT Vale Indonesia Tbk in Sorowako Block, East Luwu Regency, supervised by Farida Patittingi and Kahar Lahae.*

This research aims to analyze the land dispute resolution between the people of Karunsi'e Dongi and PT Vale and the factors hindering the resolution.

The research is an empirical law research. Collected data are then analyzed using the steps of data checking and classification. Then, further verification is conducted using a descriptive qualitative method.

The result of the research shows that the land dispute resolution between Karunsi'e Dongi community and PT Vale conducted through The Alternative Dispute Resolution mechanism, which is mediation, hasn't been able to accomplish the resolution for the dispute in the location called Bumi Perkemahan (Bumper) Sorowako. This is due to the weak commitment of both parties to perform the agreement set by the mediation. To end the dispute, the Head of Luwu Timur Regency issued a Degree which set the the Bumper as a Temporary Limited Settlement Area. The policy of the Bupati has not yet given any legal certainty toward the status of the land being disputed since it still requires a policy change from the central government, which enclave the location from the mining contract of work area and change the spatial land use planning. Once the status of land is restored to Stated-owned land, the government is suggested to do landreform and redistribution of the land to the heirs of ex residents of Kampung Baru Dongi to guarantee the legal certainty of their rights of the land and fairness for the people of Karunsi'e Dongi.

Keywords: land dispute, mining, mediation, land rights

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
UCAPAN TERIMA KASIH	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	17
C. Tujuan Penelitian	17
D. Manfaat Penelitian	17
E. Orisinalitas Penelitian.....	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	21
A. Dasar Hukum Kontrak Karya Pertambangan	21
B. Penggunaan Tanah Untuk Kegiatan Pertambangan.....	28
C. Hak atas Tanah.....	31
1. Pengertian dan Dasar Hukum Hak atas Tanah	31
2. Cara Terjadinya Hak atas Tanah	35
3. Wewenang Pemegang Hak atas Tanah	37
4. Macam-Macam Hak atas Tanah.....	38
5. Pelepasan Hak atas Tanah.....	40
D. Masyarakat Hukum Adat dan Hak Ulayat.....	42
1. Masyarakat Hukum Adat.....	42
2. Hak Ulayat	48
E. Sengketa Pertanahan	53
F. Penyelesaian Sengketa Pertanahan	60
1. Penyelesaian Sengketa Di Pengadilan (Litigasi)	60
2. Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan (Non Litigasi).....	61
3. Mediasi Dalam Kerangka Hukum Di Indonesia.....	64
G. Landasan Teori	70
1. Teori Keadilan.....	70
2. Teori Kepastian Hukum	74
3. Teori Perlindungan Hukum	75
H. Kerangka Pikir.....	79

I. Definisi Operasional	80
BAB III METODE PENELITIAN	82
A. Tipe Penelitian	82
B. Lokasi Penelitian	82
C. Populasi dan Sampel	82
D. Jenis dan Sumber Data.....	84
E. Teknik Pengumpulan Data	84
F. Analisis Data	85
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	87
A. Penyelesaian Sengketa Tanah Antara Masyarakat Karunsi'e Dongi Dengan PT Vale.....	87
1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	87
2. Riwayat Kontrak Karya PT Vale.....	89
3. Gambaran Singkat Sengketa Tanah Antara Masyarakat Karunsi'e Dongi dengan PT Vale.....	92
4. Penyelesaian Sengketa Tanah Antara Masyarakat Karunsi'e Dongi dengan PT Vale Melalui APS	98
5. Implikasi Keputusan Bupati Luwu Timur Ditinjau Dari Segi Keadilan Bagi Masyarakat Karunsi'e Dongi	113
B. Faktor-Faktor yang Menghambat Penyelesaian Sengketa Tanah antara Masyarakat Karunsi'e Dongi dengan PT Vale.....	158
BAB V PENUTUP	170
A. Kesimpulan	170
B. Saran.....	171
DAFTAR PUSTAKA	173

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Letak wilayah Indonesia yang menjadi tempat pertemuan tiga lempeng besar dunia, yakni Eurasia, Australia, dan Pasifik membuat kondisi geologi Indonesia menjadi kaya akan kandungan mineral dan bahan tambang. Indonesia merupakan salah satu produsen terbesar mineral – mineral di dunia. Berdasarkan laporan United States Geological Survey - lembaga bidang riset geologi Amerika Serikat - tahun 2020, Indonesia mempunyai cadangan nikel terbesar di dunia, timah terbesar kedua, batubara terbesar keempat, emas dan bauksit nomor enam, dan tembaga di urutan kesebelas.¹

Oleh karena itu, pertambangan menjadi salah satu sektor penting penggerak pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Pada tahun 2020, sumber daya alam pertambangan memberikan kontribusi sekitar 6,6% terhadap pendapatan negara.² Meskipun secara nasional kontribusi sektor pertambangan terhadap penerimaan negara tidak sebesar sektor lainnya seperti pertanian, manufaktur, dan jasa-jasa lainnya namun kehadirannya terutama di daerah yang memiliki sumber daya alam mineral telah menciptakan lapangan pekerjaan dan

¹ <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2020/mcs2020>, diakses pada 24 Februari 2021

² <https://www.kemenkeu.go.id/media/17432/apbn-kita-2020>, diakses pada 24 Februari 2021

memberi dampak ekonomi berganda (*multiplier effect*). Pertambangan menjadi *prime mover* bagi pengembangan wilayah dan masyarakat sekitarnya, apalagi umumnya lokasi perusahaan pertambangan berada pada *remote area* yang minim infrastruktur.

Kegiatan usaha pertambangan mutlak memerlukan tanah. Akan tetapi pemberian Kuasa Pertambangan, Kontrak Karya, Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), atau Izin Usaha Pertambangan tidak meliputi hak atas tanah di permukaan bumi. Dengan demikian terjadi pemisahan antara hak atas tanah permukaan bumi dengan hak untuk menggali bahan tambang yang ada di dalam bumi. Apabila tanah itu akan digunakan untuk kegiatan usaha pertambangan, maka pemegang izin usaha pertambangan berkewajiban menyelesaikan hak atas tanah dengan pemegang hak atas tanah tersebut.

Masyarakat disetiap negara di seluruh dunia pada prinsipnya mempunyai sejarah kepemilikan tanah yang sama, yaitu pada awalnya hak atas tanah dikuasai atau dimiliki bersama. Perkembangan selanjutnya, lahirlah hak-hak kepemilikan dan penguasaan tanah individu atas tanah sejak manusia hidup menetap dengan bercocok tanam. Tanah mempunyai fungsi sebagai sumber kehidupan manusia. Karena itu, mengingat pentingnya fungsi tanah, pemanfaatan dan pengelolaannya harus ditujukan untuk mencapai masyarakat yang berkeadilan, makmur dan sejahtera sesuai

ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yaitu: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar besar kemakmuran rakyat”. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 di atas, menegaskan peranan negara dalam mengelola dan mengatur tanah, bahwa kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.³

Hak Menguasai Negara tersebut diatur dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) Pasal 2 ayat (2) memberikan wewenang kepada Negara untuk tiga hal, yaitu: (1)mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut; (2)menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; (3)menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Penggunaan tanah untuk kepentingan kegiatan usaha pertambangan inilah sering menimbulkan sengketa. Sengketa tanah yang melibatkan masyarakat dengan industri pertambangan menjadi salah satu kasus pertanahan yang cukup krusial di Indonesia.

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, edisi revisi, Diamban, Jakarta, 2003, hlm. 2

Sengketa tanah terjadi karena tanah mempunyai kedudukan yang penting, yang dapat membuktikan kemerdekaan dan kedaulatan pemilikinya. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat dari 241 konflik agraria sepanjang tahun 2020, terdapat 12 letusan konflik diantaranya berasal dari sektor pertambangan.⁴ Sementara itu, data yang ditampilkan di situs Tanahkita.id mencatat ada 481 kejadian konflik agraria dan sumber daya alam yang terjadi sepanjang tahun 1988-Juli 2021 dengan luas area konflik 4,79 juta hektar dan 817.135 jiwa masyarakat yang menjadi korban. Tiga sektor kejadian konflik yang terbesar adalah perkebunan dengan 246 kejadian konflik atau 51%; kehutanan dengan 157 kejadian konflik atau 33%, dan pertambangan dengan 52 kejadian konflik atau 11%.⁵ Data-data tersebut mengonfirmasi bahwa perusahaan tambang yang masuk ke suatu wilayah sering diwarnai konflik antara masyarakat sekitar dengan perusahaan.

Di Provinsi Sulawesi Selatan, sengketa tanah antara masyarakat Karunsi'e Dongi (Dongi) dengan PT Vale Indonesia Tbk (PT Vale) terus mengemuka dan berlangsung sudah cukup lama. Sengketa tersebut disebabkan oleh adanya benturan kepentingan antara wilayah atau tanah masyarakat lokal dengan wilayah izin usaha pertambangan. Pemberian lisensi pertambangan kepada PT Vale oleh

⁴ Laporan Konflik Agraria di Masa Pandemi dan Krisis Ekonomi. Catatan Akhir Tahun 2020 Konsorsium Pembaruan Agraria

⁵Tanahkita.id/dashboard_portal, diakses pada 5 Agustus 2021.

pemerintah dianggap telah mengambillalih dan membatasi akses masyarakat Dongi terhadap tanah dan sumber daya alamnya.

PT Vale (sebelumnya bernama PT International Nickel Indonesia Tbk (PT Inco) adalah perusahaan pertambangan yang memproduksi nikel *matte*, yaitu kandungan rata-rata 78% nikel dari bijih laterit. Kegiatan penambangan terintegrasi dengan fasilitas pengolahan bijih nikel yang terletak di Sorowako, Kabupaten Luwu Timur. Keseluruhan produk PT Vale diekspor ke Jepang berdasarkan kontrak penjualan jangka panjang dengan Vale Canada Limited dan Sumitomo Metal Mining untuk proses pemurnian lebih lanjut. Produksi nikel *matte* PT Vale pada tahun 2020 sebesar 72.237 ton nikel.⁶

Kehadiran PT Vale di Pulau Sulawesi bermula ketika pemerintah Indonesia menandatangani Kontrak Karya (KK) pada tanggal 27 Juli 1968 dan berlaku selama 30 tahun. Dua tahun sebelum KK itu berakhir, tahun 1996, tanggal 15 Januari, pemerintah Indonesia memperpanjang KK PT Vale dan berlaku hingga 28 Desember 2025. Berdasarkan atas KK tersebut, PT Vale menguasai areal konsesi seluas 118.387,45 Ha di wilayah Blok Sorowako, Kabupaten Luwu Timur, Provinsi Sulawesi Selatan. Namun luasan areal konsesi tersebut berkurang menjadi 70.000 Ha setelah KK diamandemen pada 17 Oktober 2014 berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

⁶ Sustainability Report 2020, PT Vale Indonesia Tbk, hlm. 7

PT Vale mengatakan tanah yang diklaim oleh masyarakat Dongi telah dibebaskan pada tahun 1975-1978 melalui tim yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah. Pada saat PT Vale masuk pada tahun 1968, daerah tersebut sudah kosong. Yang ada saat itu adalah masyarakat Sorowako dan beberapa orang Dongi yang kemudian menerima ganti rugi dalam pembebasan tanah. PT Vale tidak melakukan pengurusan terhadap masyarakat Dongi dengan fakta bahwa PT Vale mendapat persetujuan Kontrak Karya pada tahun 1968, sedangkan masyarakat Karunsi'e Dongi yang mengungsi baru kembali ke Sorowako tahun 1976. Mereka ingin bermukim kembali ke di Sorowako, namun tanah yang mereka klaim tersebut sudah berubah menjadi wilayah Kontrak Karya PT Vale.⁷

Riwayat penguasaan tanah orang Karunsi'e Dongi di Sorowako bermula pada tahun 1920. Mereka menempati lokasi lapangan golf yang disebut Kampung Baru Dongi. Awalnya, orang Karunsi'e Dongi bersama dua anak suku Karunsi'e lainnya, yaitu Karunsi'e Pae-Pae dan Karunsi'e Sinongko bermukim di Witamorini, daerah pegunungan sebelah barat Wasuponda. Karena tekanan daya dukung lingkungan, akhirnya sekitar tahun 1870 orang Karunsi'e membagi diri dan hidup terpencar berdasarkan kelompok. Masing-masing kelompok membentuk perkampungan tersendiri. Pemberian nama anak suku Karunsi'e berdasarkan nama wilayah permukiman mereka. Orang

⁷ <http://www.suarapembaruan.com/news/2003/09/17/masyarakat-karunsi'e-dongi-dari-kahar-muzakkar-hingga-nikel>, diakses pada 2 Februari 2021

Karunsi'e yang bermukim di Pae-Pae dan Sinongko di wilayah Wasuponda disebut Karunsi'e Pae-Pae dan Kasunsi'e Sinongko, sedangkan orang Karunsi'e yang bermukim di perbukitan Laawewu kemudian turun ke Solonsa wilayah Sorowako disebut Kasunsi'e Dongi. Nama Dongi sendiri berasal dari nama sejenis tanaman yang banyak tumbuh di wilayah tersebut. Selain di Solonsa, ada beberapa orang Dongi juga bermukim di pesisir Danau Matano yang disebut Tapulemo.

Setelah missionaris kristen memasuki Distrik Nuha dan Malili pada tahun 1918, atas perintah Kepala Distrik Nuha pada tahun 1920, orang-orang Karunsi'e Dongi yang bermukim di beberapa titik di Sorowako disatukan pada satu permukiman baru di lokasi yang saat ini telah menjadi lapangan golf PT Vale. Orang-orang Dongi menyebut permukiman orang Dongi di lapangan golf itu adalah Kampung Baru.

Perpindahan orang-orang Dongi ke Kampung Baru telah mengubah pandangan dan cara hidup mereka. Jika sebelumnya tidak mengenal konsep kepemilikan tanah, maka setelah bermukim di Kampung Baru, tanah yang mereka buka dan kelola dianggap menjadi hak milik dan dapat mereka perjualbelikan. Demikian pula dalam aktivitas bercocok tanam yang sebelumnya dilakukan secara berpindah-pindah seiring dengan pola hidup yang berpindah-pindah berubah menjadi bercocok tanah secara menetap melalui budidaya tanaman padi sawah dan bermukim secara permanen. Disamping itu,

kondisi penghidupan di Kampung Baru dirasakan lebih aman dan dapat berbaur dengan penduduk Sorowako lainnya, sudah tidak terisolir dibandingkan ketika masih bermukim di atas pegunungan dan melakoni aktivitas bercocok tanam secara berpindah-pindah.

Namun pada tahun 1953, kedamaian di Sorowako mulai terusik dengan masuknya gerombolan DI/TII yang menjadikan wilayah Sorowako sebagai basis gerakannya. Permukiman warga di Sorowako, termasuk Kampung Baru Dongi dibakar oleh gerombolan DI/TII pada tahun 1954 sehingga orang-orang Dongi bersama orang Sorowako menyingkir ke daerah muara Danau Matano yang dinamakan Soluro.

Orang-orang Dongi yang mayoritas beragama Nasrani merasa semakin terancam keamanannya karena mereka dipaksa meninggalkan agama yang dianutnya dan beralih menjadi penganut agama Islam. Karena itu, mereka memutuskan untuk bermigrasi secara berkelompok ke Malaulu (sekarang berada dalam wilayah administrasi Kecamatan Malili). Namun, wilayah itu akhirnya diinvasi oleh DI/TII sehingga mereka mengungsi ke wilayah Wotu dan Mangkutana. Kondisi keamanan di Wotu dan Mangkutana juga tidak aman sehingga pada tahun 1961, orang-orang Dongi mengungsi ke Sulawesi Tengah, tepatnya di Kampung Gontara, Beteleme. Di kampung Gontara inilah mereka merasa lebih aman karena tidak dimasuki oleh gerombolan DI/TII. Akhirnya orang-orang Dongi tinggal

menetap dan melakukan aktivitas bercocok tanam di wilayah itu. Hanya beberapa orang Dongi yang menikah dengan orang Sorowako yang tidak ikut ke Sulawesi Tengah pada saat itu.

Meskipun pergolakan DI/TII telah berakhir pada tahun 1965, namun orang-orang Dongi di Sulawesi Tengah belum mau kembali ke Sorowako, diantaranya karena masih trauma. Barulah pada tahun 1976 orang Dongi berangsur-angsur kembali ke Sorowako dan mendapati wilayah permukiman mereka telah menjadi lapangan golf dan areal persawahan mereka telah menjadi wilayah kerja pertambangan PT Vale.

Diaspora orang Dongi pada saat itu sempat mengajukan tuntutan agar tanah bekas permukiman dan areal persawahan mereka dikembalikan atau setidaknya mendapatkan ganti rugi dari perusahaan. Namun, upaya orang Dongi selalu berhasil diredam oleh pihak perusahaan, pemerintah daerah, dan aparat kepolisian dengan alasan tanah mereka sudah diganti rugi oleh perusahaan.

Sebelum lapangan golf dan infrastruktur pendukung lainnya dibangun di Sorowako, PT Vale mengajukan permohonan kepada pemerintah untuk menggunakan tanah di Sorowako melalui surat Nomor: RML 33/9/73 tanggal 24 September 1973. Gubernur Sulawesi Selatan merespons permohonan tersebut dengan memerintahkan kepada Bupati Luwu untuk membentuk Panitia Ganti Rugi. Panitia

inilah yang melakukan inventarisasi dan pendataan tanah beserta nama-nama pemiliknya.

Berdasarkan hasil inventarisasi Panitia Ganti Rugi, Bupati Luwu menerbitkan Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Luwu Nomor 29/II/KDL/1974 tanggal 29 Mei 1974 tentang Penetapan Harga Ganti Rugi Rugi atas Tanah Milik Masyarakat Sorowako. Meskipun sebagian besar pemilik lahan sempat menolak penetapan harga yang dianggap nilainya terlalu kecil dan adanya dugaan manipulasi dalam inventarisasi nama pemilik tanah dan serta hasil pengukuran luas tanah yang akan diganti rugi, namun pada akhirnya proses pembebasan tanah di Sorowako berhasil dilakukan, ditandai dengan penandatanganan Berita Acara Pembebasan/Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor: AGR 16/7/50 tanggal 15 Februari 1978 oleh Mustamin Dg.Matutu SH sebagai wakil pemilik/pemegang hak atas tanah dengan Usman Effendy mewakili PT Vale dihadapan Sekretaris Wilayah/Daerah Tingkat I dan disaksikan oleh para saksi, yaitu Bupati Kepala Daerah Tingkat II Luwu, Kepala Sub.Direktorat Agraria Kabupaten Luwu, Camat Nuha, dan Kepala Desa Nikkel.

Dengan selesainya pembebasan/pelepasan hak tersebut, tanah-tanah di Sorowako menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. PT Vale sebagai pihak yang memerlukan tanah tersebut mengajukan permohonan hak dan telah mendapatkan persetujuan dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Pemberian Hak atas Tanah

dari Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan, dan dilanjutkan dengan pendaftaran hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Luwu sesuai ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan surat Menteri Pertambangan dan Energi RI Nomor: 2482/M.414/IJ/79 tanggal 9 Agustus 1979 tentang Status Tanah PT Vale di Sorowako menyatakan bahwa sesuai hasil re-evaluasi proses pelaksanaan ganti rugi atas tanah yang dipergunakan untuk proyek PT Vale di Sorowako, Provinsi Sulawesi Selatan yang dilaksanakan oleh tim gabungan Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri dan Inspektorat Jenderal Departemen Pertambangan & Energi dan merujuk Surat Persetujuan antara Pemerintah Daerah Tingkat I Provinsi Sulawesi Selatan dengan PT Vale tanggal 29 November 1977 serta Berita Acara Pembebasan/Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor AGR.16/7/50 tertanggal 14 Februari 1978, maka PT Vale dinilai sudah tidak lagi mempunyai kewajiban untuk menerima dan melayani setiap gugatan yang diajukan oleh siapapun juga atas areal tanah konsesi PT Inco di Sorowako, Kabupaten Luwu Timur Provinsi Sulawesi Selatan.

Bagi PT Vale, segala aturan dan persyaratan dalam rangka pembebasan tanah di Sorowako telah dilaksanakan sebagaimana mestinya, ditandai dengan dikeluarkannya sertifikat hak atas tanah tersebut dari Kantor Pertanahan Kabupaten Luwu yang peruntukannya antara lain untuk pabrik pengolahan bijih nikel, bandar

udara, perumahan karyawan, lapangan golf, rumah sakit dan sekolah, serta lokasi perkantoran.

Meskipun pemerintah telah menyatakan bahwa masalah tanah yang dipergunakan untuk pembangunan infrastruktur PT Vale di Sorowako telah selesai, namun ada saja tuntutan yang muncul dari sejumlah komunitas, yaitu warga asli Sorowako dan Karunsi'e Dongi. Sikap PT Vale dalam menanggapi tuntutan baik dari warga Sorowako maupun masyarakat Karunsi'e Dongi pada saat itu adalah bahwa PT Vale menilai tuntutan tersebut tidak beralasan, mengingat tanah-tanah di Sorowako sudah dibebaskan sesuai aturan yang berlaku dan atas tanah tersebut telah dikeluarkan sertifikat sesuai proses dan prosedur yang ada sehingga PT Vale mempunyai kepastian hukum atas pemakaian tanah di Sorowako.⁸

Namun, setelah bergulirnya reformasi tahun 1999 yang menghadirkan sistem politik yang lebih terbuka telah membangkitkan perlawanan kelompok yang telah lama mengalami kungkungan dan ketertindasan dalam nalar otoritarianisme dan "pembangunanisme" di era Orde Baru. Perlawanan yang muncul di berbagai daerah merupakan kekuatan politik yang terhubung dengan dengan perjuangan *politics of recognition* yang juga terjadi di belahan dunia lainnya. Adam Tyson menjelaskan bahwa desentralisasi di era setelah orde baru telah membuka ruang bagi lahirnya partisipasi publik

⁸ Siaran Pers PT Vale 28 September 2001, Pokok-Pokok Penjelasan atas Pembebasan Tanah Dalam Rangka Pembangunan PT Inco di Sorowako

kelompok masyarakat tradisional yang muncul dalam bentuk kebangkitan perlawanan di sejumlah daerah, termasuk masyarakat adat. Menurutnya, tuntutan masyarakat adat untuk mendapatkan pengakuan (*recognition*) dan tuntutan akan hak (*rights*) dari negara menjadi pendorong utama dari kebangkitan adat.⁹

Gelombang perlawanan masyarakat di Sorowako juga kembali menyeruak. Sejumlah warga yang mengatasnamakan masyarakat asli Sorowako dan Karunsi'e Dongi yang merasa berhak mendapatkan ganti rugi lahan dan kompensasi lainnya pada tahun 1970-an menuntut hak-haknya atas pengambilalihan tanah mereka oleh PT Vale. Hal itu terjadi karena identifikasi terhadap warga komunitas penerima ganti rugi lahan lebih merujuk pada informasi yang didapatkan dari elit-elit komunitas dan pejabat daerah yang cenderung oportunistik dan korup sehingga pemberian ganti rugi tidak tersalurkan secara tepat ke sasaran (Robinson, 1986).

Setelah melalui beberapa kali pertemuan yang difasilitasi Pemerintah Daerah, tuntutan masyarakat Sorowako direspons oleh PT Vale dengan menyiapkan lahan untuk permukiman di Tapuondau-Sumasang serta memberikan dana kemanusiaan. Lokasi permukiman tersebut berada dalam wilayah Kontrak Karya PT Vale seluas 40 hektar dan dilengkapi dengan fasilitas umum seperti, jalan, listrik pasar, fasilitas air bersih, pembangunan rumah ibadah dan pasar.

⁹ Adam Tyson, *Decentralization and Adat Revivalism in Indonesia: The Politics of Becoming Indigeneous*, Routledge, New York, 2010, hlm.102

Masyarakat Sorowako sebanyak 62 KK yang mengklaim belum menerima ganti rugi pada tahun 1974 tersebut memperoleh kavling tanah masing-masing dengan ukuran 30x20 meter dan dana kemanusiaan sebesar Rp7,5 juta per orang. Masih ada kelebihan kavling sebanyak 36 kavling yang kemudian diberikan kepada masyarakat asli Sorowako yang saat itu bermukim di atas air Danau Matano.

Selain ganti rugi dalam bentuk uang dan lahan untuk permukiman, sejak tahun 2000, PT Vale memberikan sejumlah kompensasi lain bagi masyarakat asli Sorowako yang tanahnya digunakan oleh PT Vale, antara lain pengobatan gratis di rumah sakit PT Vale, subsidi listrik, yaitu PT Vale mensubsidi rekening lampu listrik kepada PLN setiap pelanggan sebesar Rp250/KWH per bulan bagi penduduk asli Sorowako yang telah dipergunakan tanahnya oleh PT Vale sampai ke anak-anaknya yang telah menikah sampai dengan tanggal 5 Mei 2000. Kelebihan setiap pemakaian dari 250 KWH dibayar oleh pelanggan. Dan bagi keturunan penduduk asli Sorowako yang menikah sesudah 5 Mei 2020 tidak mendapat subsidi listrik.¹⁰ PT Vale juga melakukan peningkatan prasarana dan sarana pendidikan dan kesehatan yang dapat diakses oleh warga yang dianggap sebagai masyarakat asli melalui program *community development* sebagai wujud dari tanggung jawab sosial perusahaan

¹⁰ Kesepakatan Pertemuan antara PT Vale, Kerukunan Wawainia Masyarakat Asli Sorowako dan Pemerintah Kabupaten Luwu Utara pada 5 Mei Tahun 2000

(CSR) untuk ikut berperan serta dalam meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat setempat.

Pemberian kompensasi kepada warga komunitas lokal sebagaimana disebutkan di atas juga merupakan pengejawantahan dari Fatwa Tata Guna Tanah (FTGT) tahun 1978 yang merupakan turunan dari KK PT Vale dalam FTGT tersebut dinyatakan bahwa PT Inco berkewajiban memberikan kompensasi kepada warga komunitas yang tanahnya berada dalam wilayah konsesi dan yang terkena dampak dari aktivitas penambangan, yaitu memberikan lapangan kerja terhadap penduduk sekitarnya, memberikan bimbingan dan penyuluhan misalnya dalam bidang kesehatan, menjaga dan memelihara suasana aman, tertib, dan sehat, memberikan bantuan fasilitas pokok seperti air bersih, penerangan, dan lain-lain.¹¹

Jika tuntutan masyarakat Sorowako hampir semuanya dipenuhi oleh PT Vale, maka tidak demikian dengan masyarakat Karunsi'e Dongi yang mengklaim memiliki tanah di lokasi yang telah menjadi lapangan golf, perumahan karyawan PT Vale, dan bandar udara. Alih-alih mendapat ganti rugi sebagaimana yang mereka harapkan, beberapa orang Karunsi'e Dongi yang mencoba menduduki tanah di sekitar lapangan golf pada tahun 2003 berakhir dengan pelaporan oleh pihak perusahaan ke polisi dengan tuduhan penyerobotan tanah. Ada sembilan orang Karunsi'e Dongi yang diputus telah terbukti

¹¹ Fatwa Tata Guna Tanah untuk Pertimbangan Peneratan Hak atas Tanah, 2 Desember 1978

secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana penyerobotan tanah, dan oleh karena itu mereka dijatuhi hukuman pidana penjara selama 1 (satu) bulan.¹²

Perjuangan komunitas Karunsi'e Dongi untuk merebut kembali tanah leluhur mereka yang berada dalam konsesi pertambangan PT Vale terus bergulir. Konflik atau sengketa yang melibatkan masyarakat tempatan seperti masyarakat Karunsi'e Dongi dengan PT Vale di dalam suatu wilayah yang terlebih dahulu eksis dibanding dengan kegiatan penambangan menjadi salah satu kasus pertanahan yang terus mengemuka di Indonesia dan memiliki urgensi untuk diselesaikan dengan solusi yang memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Secara hukum formal PT Vale telah melaksanakan segala ketentuan sesuai regulasi dalam memperoleh tanah untuk kepentingan pembangunan infrastruktur pendukung pertambangan di Sorowako, namun ada kondisi yang perlu dipertimbangkan bahwa masyarakat Karunsi'e Dongi meninggalkan secara terpaksa tanah mereka pada saat itu karena adanya peristiwa DI/TII yang mengancam keselamatan jiwa dan pemaksaan kebebasan beragama.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Penyelesaian Sengketa Tanah Antara Masyarakat Karunsi'e Dongi Dengan PT Vale Indonesia Tbk di Blok Sorowako, Kabupaten Luwu Timur”**.

¹² Kutipan Putusan Hakim Pengadilan Negeri Palopo Nomor: 02.Pid/B/2009/PN.Plp pada hari Rabu tanggal 21 Januari 2009.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana penyelesaian sengketa tanah antara Masyarakat Karunsi'e Dongi dengan PT Vale di Blok Sorowako?
2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat penyelesaian sengketa tanah antara Masyarakat Karunsi'e Dongi dengan PT Vale di Blok Sorowako?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis penyelesaian sengketa tanah antara Masyarakat Karunsi'e Dongi dengan PT Vale di Blok Sorowako.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang menghambat penyelesaian sengketa tanah antara Masyarakat Karunsi'e Dongi dengan PT Vale di Blok Sorowako.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan

ilmu hukum agraria pada khususnya, terutama mengenai resolusi alternatif penyelesaian sengketa pertanahan antara masyarakat lokal dengan perusahaan ekstraktif sumber daya alam, seperti pertambangan.

2. Praktis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan referensi bagi pimpinan perusahaan, masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam melihat secara jernih permasalahan yang terjadi antara masyarakat Karunsi'e Dongi dengan PT Vale serta menjadi pertimbangan dalam penyusunan kebijakan pemerintah dalam penyelesaian sengketa pertanahan yang saat ini pengaturannya masih bersifat sektoral.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan penulis di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, belum ada penelitian sebelumnya yang membahas tentang sengketa tanah antara masyarakat Karunsi'e Dongi dengan PT Vale Indonesia Tbk di Blok Sorowako. Namun, dari hasil penelusuran melalui internet, terdapat beberapa penelitian yang membahas tema yang hampir serupa, namun berbeda sudut pandang kajian atau lokasi penelitian, yaitu:

1. Abdul Rahman Nur, dkk., 2014, Kampung Dongi, Potret Penerapan Kebijakan Negara yang Mengakibatkan Penderitaan Masyarakat Adat, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN. Penelitian ini mengulas pemberian Kontrak Karya oleh Pemerintah RI kepada PT Inco/PT Vale Vale di Kabupaten Luwu Timur untuk melakukan kegiatan kegiatan penambangan bijih nikel di Blok Sorowako telah merampas ruang hidup masyarakat adat *To Karunsie Dongi*..
2. Jurnal penelitian H. Salim H.S. dan Idrus Abdullah, Fakultas Hukum, Universitas Mataram, 2009 berjudul Penyelesaian Sengketa Tambang: Studi Kasus Sengketa antara Masyarakat Samawa dengan PT. Newmont Nusa Tenggara. Penelitian ini menyimpulkan faktor penyebab terjadinya sengketa antara masyarakat etnis Samawa dengan PT. Newmont Nusa Tenggara belum terpenuhinya permintaan ganti rugi masyarakat oleh PT Newmont NusaTenggara disebabkan belum jelasnya status hukum wilayah Elang Dodo, Kecamatan Ropang, Kecamatan Ropang Kabupaten Sumbawa dengan PT. Newmont Nusa Tenggara.
3. Jurnal penelitian Budi Harjanto, Sukirno, Irma Cahyaningtyas, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, 2019, berjudul Penyelesaian Sengketa Lahan Masyarakat di Konsesi Tambang PT Mahakam Sumber Jaya Kabupaten Kutai Kertanegara. Hasil penelitian menunjukkan faktor yang melatarbelakangi terjadinya

sengketa lahan masyarakat di wilayah konsesi tambang PT Mahakam Sumber Jaya yang berada di kawasan hutan karena diterbitkannya Surat Keterangan Penguasaan Tanah (SKPT) ganda oleh aparat pemerintah Desa/Kelurahan maupun Kecamatan atas permintaan dari masyarakat di lokasi yang sama dengan lokasi yang telah dilakukan pembebasan lahan oleh PT Mahakam Sumber Jaya kepada pemilik terdahulu. Karena tidak capainya kesepakatan melalui negosiasi dan mediasi, maka penyelesaian sengketa ditempuh melalui jalur litigasi.

4. Disertasi Sawedi Muhammad, program studi Sosiologi, Universitas Negeri Makassar, 2015, berjudul Gerakan Sosial di Lingkar Tambang (Politik Perlawanan Masyarakat Asli Sorowako Terhadap PT Vale Indonesia Tbk). Dengan menggunakan teori gerakan sosial dan *Accumulation by Dispossession*, penelitian ini memaparkan dinamika perlawanan masyarakat Sorowako terhadap perusahaan. Perlawanan yang diklaim oleh peneliti berdampak rendah terhadap perubahan sosial, tetapi berhasil mempertahankan relasi kuasa yang relatif berimbang antara masyarakat dan perusahaan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Dasar Hukum Kontrak Karya Pertambangan Di Indonesia

Pada awal pemerintahan Orde Baru, kondisi perekonomian Indonesia mengalami keterpurukan. Inflasi pada tahun 1966 mencapai 650 persen.¹³ Untuk mempercepat pemulihan ekonomi, pemerintah mengeluarkan TAP MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaruan Kebidjaksanaan Landasan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan. Kehadiran TAP MPRS merupakan cikal bakal landasan hukum mengenai kebijakan ekonomi dan pembangunan yang memerlukan investasi berupa penanaman modal asing.

Salah satu sektor yang diharapkan dapat menyumbang perbaikan ekonomi dan pembangunan nasional ketika itu adalah sektor pertambangan. Menyadari investasi disektor pertambangan memerlukan dukungan modal dalam jumlah besar, pemerintah membuat berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang sejumlah paket kebijakan investasi bagi penanaman modal asing di Indonesia, diantaranya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

¹³ <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20150914191532-78-78703/kisah-inflasi-650-persen-dan-cerutu-ali-wardhana>, diakses pada 7 Maret 2021

Kedua undang-undang tersebut memberikan insentif-insentif yang menarik dan kemudahan bagi para pelaku usaha untuk berinvestasi di Indonesia.

Investasi asing disektor pertambangan dapat dilakukan dalam bentuk Kontrak Karya atau bentuk lain. Landasan hukum Kontrak Karya adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing yang menyatakan: “Penanaman modal asing dibidang pertambangan didasarkan pada suatu kerjasama dengan Pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”¹⁴

Landasan yuridis Kontrak Karya yang lain adalah Pasal 10 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan Umum menyatakan sebagai berikut:¹⁵

- (1) Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan.
- (2) Dalam mengadakan perjanjian karya dengan kontraktor seperti yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini Instansi Pemerintah atau Perusahaan Negara harus berpegang pada pedoman-pedoman petunjuk-petunjuk dan syarat-syarat yang diberikan oleh Menteri.

¹⁴ Pasal 8 ayat (1) UU No.1 Tahun 1967

¹⁵ Dalam Penjelasan UU Nomor 11 Tahun 1967, Pasal 10 ini menjadi dasar untuk kontrak karya baik dengan pihak modal dalam negeri maupun dengan modal asing.

(3) Perjanjian karya tersebut dalam ayat (2) pasal ini berlaku sesudah disahkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat apabila menyangkut eksploitasi Golongan A sepanjang mengenai bahan galian yang ditentukan dalam pasal 13 Undang-undang ini dan/atau yang perjanjian karyanya berbentuk penanaman modal asing.

Ada tiga hal yang diatur dalam ketentuan Pasal 10 UU No.11 Tahun 1967 tersebut, yaitu:¹⁶

- a. Pemerintah/Menteri dapat menunjuk kontraktor untuk melaksanakan pekerjaan yang berkaitan dengan eksplorasi maupun eksploitasi;
- b. Perjanjian dituangkan dalam bentuk Kontrak Karya; dan
- c. Momentum perjanjiannya setelah disahkan oleh pemerintah.

Penandatanganan Kontrak Karya antara Freeport Sulphur Company/PT. Freeport Indonesia. Inc dengan Pemerintah Indonesia pada 5 April 1967 adalah penanaman modal asing disektor pertambangan perdana di Indonesia. Selanjutnya dalam kurun waktu antara tahun 1967-1972 setidaknya terdapat 16 perusahaan pertambangan luar negeri yang melakukan Kontrak Karya. Beberapa perusahaan tambang asing ternama yang masuk diantaranya adalah Inco, Kennecott, dan US Steel. Total nilai

¹⁶ Salim HS, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persad, Jakarta, 2005, hlm.136

penanaman modal asing masuk di Indonesia saat itu yakni sebesar US\$ 2.488,4 juta.¹⁷

Terbukti setelah kebijakan ekonomi dengan masuknya penanaman modal asing berdampak pada pertumbuhan ekonomi Indonesia yang mulai membaik. Laju inflasi yang sempat menembus angka 650 persen pada tahun 1966, perlahan dapat diturunkan menjadi 112 persen pada tahun 1967 kemudian menjadi 85 persen di tahun 1968 dan turun secara drastis menjadi 10 persen pada tahun 1969.¹⁸

Hingga saat ini, perusahaan pertambangan dengan pola Kontrak Karya sejak ditandatangani pada tahun 1967 telah mencapai generasi VIII. Pada tiap-tiap generasi Kontrak Karya ini terdapat karakteristik yang berbeda dan prinsip-prinsip yang harus dipenuhi oleh kontraktor untuk menjalankan usaha dibidang pertambangan umum, Naskah Kontrak Karya memuat ketentuan-ketentuan yang mengatur hal-hal yang mencakup aspek hukum; teknis, kewajiban dibidang keuangan dan perpajakan, ketenagakerjaan, perlindungan dan pengolahan lingkungan, hak-hak khusus pemerintah, penyelesaian sengketa, pengakhiran kontrak, soal-soal umum (antara lain: promosi kepentingan nasional, pengembangan wilayah) dan ketentuan-ketentuan lain. Semua ketentuan-ketentuan tersebut diberlakukan selama jangka waktu kontrak.

¹⁷ <https://pushep.or.id/sejarah-pengaturan-pertambangan-minerba-dan-perjanjian-karya-pengusahaan-pertambangan-batubara-pkp2b/>, diakses pada 7 Maret 2021

¹⁸ Ibid

Secara terminologi, pengertian Kontrak Karya Pertambangan (KKP) adalah kontrak antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Perusahaan Penanaman Modal Asing (berbentuk badan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia) yang memuat persyaratan teknis, finansial, dan persyaratan lain untuk melakukan usaha pertambangan bahan galian di Indonesia, kecuali minyak dan gas bumi, batubara, dan uranium.¹⁹ Dalam konstruksi “Kerjasama” tersebut pihak pemerintah menjadi *principal* dan pihak pengusaha merupakan kontraktor.

Digunakannya pola Kontrak Karya dalam perusahaan pertambangan di Indonesia menurut Soetaryo Sigit diilhami oleh rumusan Pasal 5a *Indische Minjwet* 1899.²⁰ Dalam perkembangan dan pelaksanaannya, Kontrak Karya memuat ketentuan-ketentuan yang lebih lengkap dan menyeluruh dibandingkan dengan “5a Contract” pada jaman Belanda. Kelebihan itu, antara lain Kontrak Karya memberikan hak sekaligus kepada kontraktor untuk melaksanakan usahanya sejak dari tahap penyelidikan umum (survei), eksplorasi sampai dengan eksploitasi, pengolahan dan penjualan hasil produksi tanpa ada pemisahan antara tahap pra-produksi dengan operasi-produksi. Hal ini berbeda dengan usaha pertambangan dengan pemberian Kuasa Pertambangan (KP) yang pemberiannya

¹⁹ Abrar Saleng, *Kepastian Hukum dan Status Hukum Pemerintah Dalam Kontrak Karya Pertambangan*, Mimbar Hukum No.36 Vol.X Tahun 2020

²⁰ Ibid

disesuaikan dengan tahap atau jenis usaha pertambangan yang diusahakan.

Selain itu, yang menarik dari Kontrak Karya ialah pemerintah memberikan perlakuan khusus atau *lex specialist* terhadap KKP. Perlakuan khusus artinya, segala ketentuan-ketentuan atau kesepakatan yang telah tercantum dalam kontrak, tidak akan pernah berubah karena terjadinya perubahan peraturan perundang-undangan yang berlaku umum (*lex generalis*). Kalaupun akan diubah (renegosiasi), maka terlebih dahulu harus ada kesepakatan para pihak. Perlakuan khusus yang demikian merupakan jaminan kepastian hukum bagi investor, satu hal yang sangat penting bagi usaha pertambangan yang selalu beresiko tinggi dan memerlukan waktu persiapan yang lama sebelum berproduksi.

Kontrak Karya bukanlah perjanjian yang dikualifikasi sebagai perjanjian publik, melainkan perjanjian biasa yang tunduk pada ketentuan hukum perdata. Hubungan pemerintah dengan kontraktor dalam Kontrak Karya adalah hubungan kontraktual. Hubungan kontraktual dapat dipahami bahwa kedua subyek hukum yang melakukan perbuatan perdata itu mempunyai kedudukan yang sarna, yaitu sebagai para pihak tanpa memandang status diluar kontrak.²¹

Jika badan pemerintah mengadakan kontrak (menggunakan hukum perdata) dengan warga masyarakat atau badan hukum, maka

²¹ Abrar Saleng, Loc.cit

menurut asas dalam hukum perdata, ia dianggap berkedudukan sejajar dengan lawan kontraknya. Hubungan kesederajatan itu merupakan jaminan bahwa kedudukan dalam badan pemerintahan yang bersangkutan tidak dalam kedudukan yang diistimewakan, baik dalam penyusunan maupun pada pelaksanaan Kontrak Karya.²²

Dalam perkembangan kebijakan pertambangan selanjutnya, kehadiran Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967. UU Minerba yang baru menghapus rezim Kontrak Karya bagi perusahaan pertambangan dan mengganti menjadi rezim izin. Berbeda dengan sistem kontrak yang memosisikan pemerintah sejajar dengan kontraktor, dengan sistem perizinan, kedudukan pemerintah lebih tinggi, yakni sebagai pengatur, pengawas dan pemberi izin usaha pertambangan. Namun, dalam ketentuan peralihan, Pasal 169 UU 4/2009 mengatur bahwa Kontrak Karya dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) yang telah ada sebelum berlakunya undang-undang ini tetap diberlakukan sampai jangka waktu berakhirnya kontrak/perjanjian.

Berikut ini perbandingan sistem atau rezim perizinan dengan sistem atau rezim kontrak:²³

²² Ibid

²³ Adrian Sutedi, *Hukum Pertambangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm.137

No	Subyek	Rezim Perizinan	Rezim Kontrak
1.	Hubungan hukum	Bersifat publik, instrumen dan administrasi	Bersifat perdata
2.	Penerapan hukum	Oleh Pemerintah	Oleh kedua belah Pihak
3.	Pilihan hukum	Tidak berlaku pilihan hukum	Berlaku pilihan hukum
4.	Penyelesaian sengketa	PTUN	Arbitrase
5.	Kepastian hukum	Lebih terjamin	Kesepakatan kedua belah pihak
6.	Hak dan kewajiban	Hak dan kewajiban pemerintah lebih besar	Hak dan kewajiban relatif antar pihak
7.	Sumber hukum	Peraturan perundang-undangan	Kontrak/Perjanjian itu sendiri

Selanjutnya pada 10 Juni 2020 telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Energi. Perubahan fundamental pada UU Nomor 3 Tahun 2020 ini antara lain, menghapus kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dan Provinsi dalam hal pengelolaan pertambangan mineral termasuk perizinan. Namun, Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kewenangan pemberian perizinan kepada Pemerintah Provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁴

B. Penggunaan Tanah untuk Kegiatan Usaha Pertambangan

Usaha pertambangan mutlak memerlukan tanah. Akan tetapi pemberian Kuasa Pertambangan atau Izin Usaha Pertambangan tidak

²⁴ Pasal 35 ayat (4) UU Nomor 3 Tahun 2020

meliputi hak atas tanah. Dengan demikian terjadi pemisahan antara hak atas tanah di permukaan bumi dengan hak untuk menggali atau memanfaatkan barang tambang yang ada di dalam bumi.

Penataan hubungan hukum antara subyek hukum dengan sumber daya agraria pada dasarnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam Pasal 4 jo Pasal 8 UUPA, hubungan antara orang dengan tanah diakomodasi dengan 'hak', sedangkan hubungan antara orang dengan sumberdaya agraria lainnya yang non tanah diakomodasi dengan ijin. Dengan demikian, hubungan hukum dengan tanah disebut hak atas tanah (permukaan bumi), sedangkan hubungan hukum dalam pemanfaatan bahan tambang (didalam tubuh bumi) disebut izin, yakni Izin Usaha Pertambangan.²⁵

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa hubungan hukum dengan tanah lebih kuat daripada hubungan hukum dengan sumberdaya agraria lainnya, oleh karena hak atas tanah hanya dapat diberikan terhadap suatu subjek hukum jika sebelumnya telah ada alas hak yang mendasarinya, sedangkan ijin dapat diberikan kepada suatu subjek hukum meskipun sebelumnya belum memiliki alas hak. Selain itu, pada penetapan hubungan hukum berupa hak atas tanah dalam skala besar bahkan harus didahului ijin lokasi, yakni ijin untuk

²⁵ Oloan Sitorus, *Penataan Hubungan Hukum Dalam Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Sumber Daya Agraria (Studi Awal terhadap Konsep Hak Atas Tanah dan Izin Usaha Pertambangan)*, Bhumi Vol.2 Mei 2016

memastikan bahwa tanah yang akan diperoleh telah sesuai dengan tata ruang.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 memberikan istilah Kuasa Pertambangan kepada badan atau perseorangan untuk melaksanakan usaha pertambangan.²⁶ Apabila telah ada hak tanah atas sebidang tanah yang bersangkutan dengan wilayah kuasa pertambangan, maka kepada yang berhak diberi ganti rugi yang jumlahnya ditentukan bersama antara pemegang kuasa pertambangan yang mempunyai hak atas tanah tersebut atas dasar musyawarah dan mufakat, untuk penggantian sekali atau selama hak itu tidak dapat dipergunakan. Hak atas tanah yang digunakan untuk kegiatan pertambangan berupa tanah hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai maupun hak-hak adat. Sedangkan apabila telah diberikan kuasa pertambangan pada sebidang tanah yang di atasnya tidak terdapat hak tanah dalam hal ini status hukumnya tanah Negara, maka atas sebidang tanah tersebut atau bagian-bagiannya tidak dapat diberi hak tanah kecuali dengan persetujuan Menteri.²⁷ Ketentuan ini secara tegas mengatur terhadap Kuasa Pertambangan di atas tanah Negara tidak diberikan hak atas tanah sebagaimana diatur Pasal 16 UUPA. Pemberian hak atas tanah di areal pertambangan dapat diberikan asal ada persetujuan Menteri.

²⁶ Pasal 3 huruf I Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967

²⁷ Pasal 27 ayat (5) UU No.11 Tahun 1967

Istilah Kuasa Pertambangan sudah tidak digunakan dalam Undang–Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Untuk melaksanakan usaha pertambangan dikeluarkan Izin Usaha Pertambangan (IUP) atau Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK).

Hubungan hukum antara pemegang izin dengan tanah didalam UU Minerba dapat dilihat pada Pasal 134 s/d Pasal 139. Wilayah IUP/IUPK tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi.²⁸ Pemegang IUP hanya dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat persetujuan dari pemegang hak atas tanah.²⁹ Jadi, apabila tanah yang digunakan itu telah memiliki hak di atasnya perusahaan penambangan harus memberikan ganti rugi yang layak kepada pemegang hak atas tanah. Ganti rugi tidak hanya terhadap tanah-tanah yang bersangkutan tetapi juga terhadap benda-benda yang ada di atasnya seperti tanaman dan bangunan di atasnya.³⁰

C. Hak Atas Tanah

1. Pengertian dan Dasar Hukum Hak atas Tanah

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

²⁸ Pasal 134 ayat (1) UU No.4 Tahun 2009

²⁹ Pasal 135 UU No.4 Tahun 2009

³⁰ HS Salim, *Hukum Pertambangan Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.25

(UUPA) dan penjelasannya. Sedang hak atas tanah adalah hak atas tanah permukaan bumi, yang berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam pasal 4 ayat (1) UUPA, “atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Membahas hak atas tanah, perlu diketahui hierarki dari hak atas tanah terlebih dahulu. Hierarki hak-hak atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional (ketentuan UUPA) sebagai berikut:

1. Hak bangsa Indonesia di atas tanah;
2. Hak menguasai dari negara atas tanah;
3. Hak ulayat masyarakat hukum adat;
4. Hak perseorangan, meliputi hak-hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak jaminan atas tanah (hak tanggungan), serta hak milik atas satuan rumah susun.

Hak menguasai negara atas adalah hak negara melalui pemerintah yang mewakili kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan dari hak atas tanah dalam lingkup mengatur (*regelen*), mengurus atau mengelola (*bestuuren atau beheren*) dan mengawasi (*toezichthouden*). Hak menguasai negara

atas tanah tersebut dengan tujuan untuk mencapai kemakmuran rakyat yang adil dan Makmur. Dalam UUPA hak atas tanah tidak meliputi pemilikan kekayaan yang terkandung didalam bumi di bawahnya.

Menurut Boedi Harsono, berdasarkan penjelasan dalam pasal 8 UUPA disebutkan karena hak-hak atas tanah itu hanya memberi hak atas permukaan bumi, maka wewenang-wewenang yang bersumber daripadanya tidaklah mengenai kekayaan alam yang terkandung di dalam tubuh bumi, air, dan ruang angkasa. Oleh karena itu maka pengambilan kekayaan alam yang dimaksud itu memerlukan pengaturan tersendiri. Hak atas tanah merupakan hak penguasaan atas tanah permukaan bumi yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki.³¹ Sedangkan menurut Sudikno Mertokusumo, hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.³²

Secara yuridis UUPA telah menetapkan asas-asas pokok dalam pengadaan tanah. Ketentuan hukum tanah nasional mengenai

³¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jilid 1, Djambatan, Jakarta, 2007, hlm.283

³² Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika-Universitas Terbuka, Jakarta, 1998, hlm.99

pemberian perlindungan kepada rakyat didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:³³

1. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk kepentingan apapun, harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh hukum tanah nasional, yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.
2. Penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya (illegal) tidak dibenarkan, bahkan diancam dengan sanksi pidana (Undang-Undang Nomor 51 Prp 1960).
3. Penguasaan dan penggunaan tanah yang dilandasi hak yang disediakan oleh hukum tanah nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan dari pihak manapun, baik oleh sesama warga masyarakat, maupun oleh penguasa sekalipun.

Oleh hukum disediakan beberapa sarana hukum untuk menanggulangi gangguan yang dihadapi seperti:

- a. Gangguan dari sesama anggota masyarakat melalui gugatan perdata pada Pengadilan Negeri atau meminta perlindungan kepada Bupati/ Walikota, menurut UU No. 51/Prp Tahun 1961.
- b. Gangguan oleh Penguasa melalui gugatan Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara.

³³ Boedi Harsono, *Sengketa Tanah Dewasa ini, Akar Permasalahan dan Penanggulangannya*, Makalah disajikan dalam Seminar Nasional "Sengketa Tanah, Permasalahan dan Penyelesaiannya", di Jakarta, 20 Agustus 2003, hlm. 4-5.

2. Cara Terjadinya Hak atas Tanah

Pasal 22 UUPA menetapkan hak atas tanah terjadi dengan tiga cara sebagai berikut:

a. Hak atas tanah terjadi menurut Hukum Adat

Hak atas tanah menurut hukum adat adalah hak milik. Terjadinya hak milik ini melalui pembukaan tanah dan lidah tanah (*Aanslibbing*). Pembukaan tanah adalah pembukaan hutan yang dilakukan secara bersama-sama oleh masyarakat hukum adat yang dipimpin oleh kepala/ketua adat. Selanjutnya kepala/ketua adat membagikan hutan yang sudah dibuka tersebut untuk pertanian kepada masyarakat hukum adat.³⁴ Sedangkan yang dimaksud dengan lidah tanah adalah pertumbuhan tanah di tepi sungai, danau, dan laut. Tanah yang tumbuh demikian ini menjadi kepunyaan orang yang memiliki tanah yang berbatasan, karena pertumbuhan tanah tersebut sedikit banyak terjadi karena usahanya.

b. Hak atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah

Hak atas tanah yang terjadi karena penetapan pemerintah adalah tanah yang semula berasal dari tanah dikuasai langsung oleh Negara. Terjadinya hak atas tanah karena penetapan pemerintah diawali oleh permohonan pemberian hak atas tanah negara kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN)

³⁴ Urip Santoso. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm.54

melalui Kantor Pertanahan kabupaten/Kota setempat. Kalau semua persyaratan yang ditentukan dalam permohonan pembelian hak atas tanah dipenuhi oleh pemohon, maka Kepala BPN menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak atas Tanah (SKPH).

c. Hak atas tanah terjadi karena Ketentuan Undang-Undang

Hak milik atas tanah ini terjadi berdasarkan Ketentuan-Ketentuan Konversi UUPA. Pasal I ayat (1) menetapkan bahwa hak eigendom sejak berlakunya UUPA diubah (dikonversi) menjadi hak milik sepanjang pemilik hak eigendom memenuhi syarat sebagai subyek hak milik atas tanah. Pasal II ayat (1) menetapkan bahwa hak *agrarisch eigendom*, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grant Sultan, *landerijenbezitrecht*, *altijddurende erfpacht*, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria yang ada sejak berlakunya UUPA dikonversi menjadi hak milik. Pasal VII ayat (1) menetapkan bahwa Hak gogolan, pekulen atau sanggan yang bersifat tetap yang ada pada mulai berlakunya UUPA dikonversi menjadi hak milik.

3. Wewenang Pemegang Hak atas Tanah

Menurut Soedikno Mertokusumo (dalam Urip Santoso, 2007: 87-88) wewenang yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi dua, yaitu;

- a. Wewenang umum. Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (pasal 4 ayat 2 UUPA).
- b. Wewenang khusus, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah hak milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian, dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada hak guna bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah hak guna usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan.

Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu;

- Hak atas tanah yang bersifat primer. Hak atas tanah ini berasal dari tanah negara, yang meliputi; hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atas tanah negara dan hak pakai atas tanah negara.
- Hak atas tanah yang bersifat sekunder, yakni hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain yang meliputi hak guna bangunan atas tanah hak pengelolaan, hak guna bangunan atas tanah hak milik, hak pakai atas tanah hak pengelolaan, hak pakai atas tanah hak milik, hak sewa untuk bangunan, hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian (Urip Santoso, 2007: 89).

4. Macam-Macam Hak atas Tanah

Dari sekian banyak kasus konflik pertanahan, mayoritas bersumber pada hak atas tanah yang bersifat primer. Untuk itu, agar ada relevansinya dengan penelitian ini, ada baiknya perlu dideskripsikan beberapa hak atas tanah yang bersifat primer tersebut. Hak-hak atas tanah tersebut adalah sebagai berikut;

a. Hak milik

Dalam pasal 20 UUPA disebutkan bahwa hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunya orang atas tanah dengan mengingat ketentuan pasal 6, yakni pemilik hak atas tanah tersebut harus mempertimbangkan fungsi sosial

tanah. Artinya, pemegang hak milik atas tanah tidak diperkenan memanfaatkan tanah sesuai dengan keinginannya dengan mengabaikan akibat-akibat yang akan ditimbulkan dari pemanfaatan tanah yang dimilikinya terhadap lingkungan sosial.

b. Hak Guna Usaha

Hak guna usaha adalah suatu hak yang memberikan wewenang kepada pemegangnya untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk kegiatan pertanian, perikanan atau peternakan. Jadi hak guna usaha, menurut UUPA tidak dapat diberikan jika peruntukannya tidak sesuai dengan apa yang disebutkan dalam undang-undang tersebut. Berkaitan dengan hak guna usaha ini dapat dilihat dengan jelas mulai pasal 28 – 34 UUPA.

c. Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan ialah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Ketentuan mengenai hal ini tertera dalam pasal 35 – 40 UUPA.

d. Hak Pakai

Hak pakai ialah hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian

dengan pemilik tanahnya yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA (lihat pasal 41-43).

5. Pelepasan Hak atas Tanah

Salah satu cara berakhirnya hak atas tanah adalah apabila terjadinya pelepasan hak atas tanah tersebut oleh pemiliknya. Pembebasan hak atas tanah selama ini telah mengalami perubahan, yaitu semula diatur dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Tata Cara Pembebasan Hak Atas Tanah, kemudian pada tahun 1993 diubah dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum berbunyi “Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.” Sementara itu, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 (PP No.19/2021) sebagai turunan dari UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja klaster pengadaan tanah, rumusan pengertian pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberikan

ganti kerugian yang layak dan adil.” Frasa “kepada pihak yang berhak” tidak dicantumkan lagi.

Penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum sebelum terbit PP No.19/2021 diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 sebagaimana beberapa kali telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 148 Tahun 2015.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan suatu kegiatan penyediaan sejumlah tanah yang akan digunakan bagi pelaksanaan pembangunan dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat.

Berdasarkan ketentuan yang ada, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pelepasan hak adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memerikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Menurut pengertian di atas diperlukan suatu kegiatan yang intinya dilakukan musyawarah untuk melepaskan hubungan hukum seseorang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya.

Menurut Abdulrahman (1994:29) bahwa sesuai prinsip UUPA dalam hubungan ini yang aktif adalah pemegang hak untuk menyerahkan dan melepaskan haknya sehingga melalui suatu

surat pernyataan yang dibuat secara sukarela tanpa paksaan dan tekanan dalam menyerahkan hak atas tanah yang dikuasainya kepada panitia yang mewakili Negara sehingga dengan perbuatan hukum tersebut hapuslah hak yang bersangkutan. Dengan demikian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dilakukan berdasarkan prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah.

Sementara itu, cara pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Adapun tahap-tahap yang dilakukan dalam pengadaan tanah menurut PP No.19/2021 adalah perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil.

D. Masyarakat Hukum Adat dan Hak Ulayat

1. Masyarakat Hukum Adat

Istilah masyarakat hukum adat lahir dari bentuk kategori pengelompokan masyarakat yang diajarkan oleh pemikir hukum adat, yaitu Van Vollenhoven dan Ter Haar. Kategori kelompok sosial itu yang kemudian dikenal dengan bentuk masyarakat hukum (*rechtsgemeenschappen*) adalah masyarakat yang seluruh anggota komunitasnya terikat sebagai satu kesatuan oleh hukum yang

dipakai, yaitu hukum adat. Van Vallenhoven membagi wilayah di Indonesia (Nederlandsh Indie dahulu) ke dalam 19 lingkaran hukum (*rechtskringen*) yang setiap lingkaran hukum dapat dibagi lagi ke dalam kukuban-kukuban hukum (*rechtsgouwen*). Jelas sekali bahwa pakar hukum adat dari Belanda menekankan pengategorian masyarakat adat berdasarkan hukum.³⁵

Ter Haar yang merupakan murid dari Van Vallenhoven memberikan definisi masyarakat hukum adat sebagai sekelompok manusia yang teratur, bersifat tetap dengan mempunyai kekuasaan sendiri dan kekayaan sendiri, baik berwujud (benda) maupun tidak berwujud (immaterial) dimana para anggota kelompok masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak seorang pun diantara para anggota tersebut mempunyai pikiran untuk membubarkannya atau melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya.

Berdasarkan konsepsi tentang masyarakat hukum adat di atas, Ter Haar mengemukakan bahwa bentuk dan susunan masyarakat hukum yang merupakan persekutuan hukum adat itu, para anggotanya terikat oleh faktor yang bersifat territorial dan geneologis.

³⁵ Yance Arizona, *Hak Ulayat: Pendekatan Hak Asasi Manusia dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Edisi 2 Vol. 6, (Juli 2009), hlm. 106

Masyarakat hukum adat hidup dan berkembang sesuai dengan tatanan nilai-nilai dan norma-norma yang diyakini dan dipatuhinya sebagai sebuah kebenaran, termasuk dalam hal ini adalah norma-norma adat dalam konsep penguasaan tanah. Masyarakat hukum adat mengenal tanah yang ditempatinya tidak saja sebagai sebuah benda yang bernilai ekonomis sehingga merupakan komoditas yang dapat diperjualbelikan sebagai lazimnya masyarakat modern, akan tetapi tanah dalam alam berpikir masyarakat hukum adat juga merupakan benda yang memiliki nilai magis- religius. Mereka meyakini, manusia dan tanah memiliki pertalian satu sama lain, yaitu tanah dimana mereka berdiam, tanah yang memberi makan mereka, tanah yang menjadi tempat kediaman mahluk halus dan arwah leluhurnya, tanah dimana meresap daya-daya hidup.

Landasan konstitusional yang mengakui dan menghormati keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat dapat dilihat pada Pasal 8B Ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945, namun pengakuan itu diiringi oleh batasan-batasan atau persyaratan tertentu agar suatu komunitas atau masyarakat dapat diakui keberadaannya sebagai masyarakat hukum adat. Dari Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 terdapat empat persyaratan berkenaan dengan keberadaan masyarakat hukum adat, yakni: (i) sepanjang masih hidup; (ii) sesuai dengan perkembangan masyarakat; (iii) sesuai dengan prinsip NKRI; dan (iv) diatur dalam undang-undang.

Pengakuan bersyarat tentang keberadaan masyarakat sebagaimana yang teruang pada Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 tersebut merupakan model yang diwariskan oleh pemerintahan kolonial. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 mengamanatkan bahwa pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan dan hak-hak MHA diatur dalam undang-undang. Secara terminologis, frasa “diatur dalam undang-undang” memiliki makna bahwa penjabaran ketentuan tentang pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat tidak harus dibuat dalam satu undang-undang tersendiri. Hal itu berbeda dengan frasa “diatur dengan undang-undang” yang mengharuskan penjabaran suatu ketentuan dengan undang-undang tersendiri. Dengan demikian apabila dilihat secara gramatikal, maka untuk mengimplementasikan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 tidak harus dibentuk sebuah undang-undang khusus tentang MHA.

Sungguhpun demikian, kebutuhan akan adanya undang-undang yang lebih spesifik mengatur mengenai masyarakat hukum adat telah lama didorong oleh organisasi masyarakat adat seperti Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), dan bahkan telah disambut oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan menyiapkan Draf Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum

Adat (RUU PPHMHA). Kebutuhan akan sebuah undang-undang tentang masyarakat hukum adat juga dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusannya: MK No. 35/PUU-X/2012. Hakim konstitusi menyampaikan:

“UU yang diperintahkan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 hingga saat ini belum terbentuk. Oleh karena kebutuhan yang mendesak, banyak peraturan perundang-undangan yang lahir sebelum Undang-Undang yang dimaksud terbentuk”.

Putusan MK No. 35 tersebut menunjukkan pentingnya sebuah undang-undang khusus mengenai masyarakat hukum adat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Oleh karena itu, semua peraturan perundang-undangan baik pada tingkatan undang-undang, peraturan pemerintah maupun peraturan daerah haruslah dianggap sebagai peraturan yang dibuat untuk mengisi kekosongan undang-undang khusus tentang masyarakat hukum adat.

Sungguhpun terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai masyarakat hukum adat, namun tidak semuanya mencantumkan kriteria masyarakat atau komunitas yang digolongkan sebagai masyarakat hukum adat. Pada tingkat undang-undang terdapat empat undang-undang yang mengatur mengenai kriteria masyarakat hukum adat, yaitu: (i) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, (ii) UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, (iii) UU No. 32 Tahun 2009 tentang

Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan (iv) UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Di antara keempat undang-undang tersebut ditemukan adanya perbedaan paling mendasar dari kriteria-kriteria di atas ialah sifat kumulatif atau alternatif antara satu kriteria dengan kriteria lain. UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa menjadi satu-satunya undang-undang yang tidak mempersyaratkan kriteria masyarakat hukum adat secara kumulatif untuk menjadi desa adat. Artinya, UU Desa hanya mewajibkan kriteria wilayah (*territorial*) sebagai kriteria wajib ditambah dengan salah satu atau beberapa dari empat kriteria lain, yaitu: (a) masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok; (b) pranata pemerintahan adat; (c) harta kekayaan dan/atau benda adat; dan/atau (d) perangkat norma hukum adat. Lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Selain UU tersebut terdapat dua peraturan yang merumuskan kriteria berkenaan dengan masyarakat hukum adat. Kedua Peraturan tersebut ialah Peraturan Menteri Dalam Negeri No.52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu.

2. Hak Ulayat

Masyarakat hukum adat sebagai kesatuan tanah yang didudukinya, terdapat adanya hubungan yang erat sekali, hubungan tersebut bersumber pada pandangan yang bersifat religius-magis. Sehingga menyebabkan masyarakat hukum adat memperoleh hak untuk menguasai tanah tersebut, memanfaatkan tanah-tanah itu, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan yang hidup di atas tanah itu, juga berburu terhadap binatang-binatang yang hidup disitu. Hak masyarakat hukum adat atas tanah ini disebut hak pertuanan atau hak ulayat, dan dalam literatur hak ini oleh Van Vollenhoven disebut *bechikkingsrecht*.³⁶

Hak ulayat pada hakekatnya merupakan kepunyaan bersama para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Ada bagian tanah ulayat yang digunakan bersama dan ada pula yang dikuasai warganya secara perorangan dan digunakan untuk pemenuhan kebutuhannya.

Hak ulayat merupakan seperangkat wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Dalam pengertian "tanah dalam lingkungan wilayahnya", itu mencakup luas kewenangan masyarakat hukum adat berkenaan dengan tanah, termasuk segala isinya, yakni

³⁶ Bushar Muhammad., *Pokok-Pokok Hukum Adat, Pradnya Paramita*, Jakarta, 2006, hlm. 103

perairan, tumbuh-tumbuhan, dan binatang dalam wilayahnya yang menjadi sumber kehidupan dan mata pencahariannya.³⁷ Masyarakat hukum adat sebagai penjelmaan dari seluruh anggotanya yang mempunyai hak ulayat, bukan orang-perorangan.

Salah satu sifat khas dari hak ulayat pada masyarakat hukum adat yakni komunalistik religius dimana memungkinkan penguasaan tanah secara individu, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung unsur kebersamaan. Unsur kebersamaan ini merupakan hak bersama masyarakat hukum adat atas tanah yang dikenal dengan hak ulayat, sekaligus bersifat religius karena tanah hak ulayat yang diperoleh warga masyarakat diyakini sebagai karunia Tuhan yang diberikan kepada nenek moyang mereka sampai pada generasi selanjutnya.

Kriteria dalam masih ada atau tidaknya hak ulayat masyarakat hukum adat itu tidak terdapat ketentuannya dalam UUPA dan penjelasannya, tapi Maria S.W Sumardjono menjelaskan tentang tiga kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat, yaitu:³⁸

- a. Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu yang merupakan subyek hak ulayat.

³⁷ Maria Sumardjono, Op.Cit., hlm.36

³⁸ Ibid, 57

- b. Adanya tanah wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai Lebensraum yang merupakan obyek hak ulayat.
- c. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu, antara lain: (i) mengatur dan meyelenggarakan penggunaan tanah (pemukiman, bercocok tanam); persediaan (pembuatan pemukiman, persawahan baru, dan lain-lain), dan pemeliharaan tanah; (ii) mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah (memberikan hak tertentu pada subyek tertentu); (iii) mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah (jual-beli, warisan, dan lain-lain).

Hak ulayat tidak dapat dilepaskan dari masyarakat hukum adat melalui upaya dan proses pembebasan/pelepasan hak atas tanah menurut ketentuan hukum positif yang berlaku nasional. Jika pemerintah atau suatu perusahaan memerlukan tanah yang termasuk ke dalam wilayah hak ulayat untuk suatu kegiatan pembangunan yang sangat penting/mendesak, maka harus dilakukan menurut prosedur dan tata cara yang berlaku dalam hukum adat setempat. Jika pemanfaatan tanah-tanah tersebut diperlukan untuk jangka waktu yang relatif lama, misalnya untuk kegiatan pertambangan atau perkebunan, maka

jika pemanfaatan tanah itu telah selesai, tanah tersebut harus kembali kepada masyarakat hukum adat tersebut. Hal ini sesuai dengan ketentuan hukum adat yang menyatakan bahwa hak ulayat tidak dapat dilepaskan, dipindahtangankan atau diasingkan secara tetap (selamanya).³⁹ Kenyataan selama ini yang terjadi adalah jika misalnya kegiatan pertambangan telah selesai atau hak guna usaha untuk suatu perkebunan telah habis masanya, tanah-tanah itu kembali pada negara, bukan pada masyarakat hukum adat setempat. Hal inilah yang kemudian memicu dan berkembang menjadi konflik agraria yang tiada berkesudahan.

Landasan hukum pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat dapat ditemukan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, berbunyi: "Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

Pengaturan tentang pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat hendaknya dipahami sebagai pengakuan terhadap kedaulatan ekonomi masyarakat hukum adat atas tanah dan sumber kekayaan alamnya. Tujuannya ialah untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat hukum adat.

³⁹ Ibid, hlm.56

Pasal 3 UUPA merupakan turunan atau pelaksana dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, khususnya tentang implementasi dari hak menguasai negara atas bumi, air, dan kekayaan alam. Dalam konteks inilah UUPA menegaskan, bahwa walaupun pada prinsipnya bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai oleh negara, namun keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat tidak dihilangkan. Dalam rangka mewujudkan cita-cita untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, hak ulayat masyarakat hukum adat diakui sepanjang kenyataannya masih ada.

Selain pada UUPA, pengertian hak ulayat dapat dilihat berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak ulayat Masyarakat Hukum Adat, hak ulayat, yaitu:

“Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, (untuk selanjutnya disebut hak ulayat) adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun-temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat, tersebut dengan wilayah yang bersangkutan”.

Menurut Boedi Harsono, hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu lingkungan masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam

lingkungan wilayahnya, dan merupakan pendukung utama penghidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa.⁴⁰

E. Sengketa Pertanahan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sengketa adalah segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertikaian, dan perbantahan. Sedangkan konflik adalah percekcoan, perselisihan, pertentangan, dan ketegangan.

Pemikir bidang ilmu sosial seperti Max Weber, Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse, Hugh Miall mengartikan konflik adalah usaha untuk mewujudkan kepentingan yang bertentangan. *“By conflict we mean the pursuit of incompatible goal by different groups”* (Kata konflik kami artikan sebagai usaha perolehan tujuan-tujuan yang berlawanan antara kelompok).⁴¹ Suatu konflik tidak akan berkembang menjadi suatu sengketa bila pihak yang merasa dirugikan hanya memendam perasaan tidak puas atau keprihatinannya. Sebuah konflik akan berkembang menjadi sengketa bagi pihak yang merasa dirugikan telah menyatakan tidak puas, baik secara langsung maupun tidak langsung.⁴²

⁴⁰ Boedi Harsono, Op. Cit., hlm.28

⁴¹ Afrizal, *Sosiologi Konflik, Pola, Penyebab, dan Mitigasi Konflik Agraria Struktural di Indonesia*, Indomedia Pustaka, Sidoarjo, 2018, hlm.5

⁴² Rahmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm.1

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan sebagaimana telah diganti dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan menyebutkan bahwa terdapat perbedaan antara sengketa dan konflik.

Sengketa pertanahan adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas.⁴³ Konflik Pertanahan yang selanjutnya disebut Konflik adalah perselisihan tanah antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.⁴⁴ Berdasarkan definisi dalam Peraturan Menteri ATR/Ka.BPN tersebut, sengketa dan konflik dapat dibedakan berdasarkan dimensi jumlah pihak yang terlibat dan skala dampak yang ditimbulkan oleh perselisihan tersebut. Sengketa tanah bersifat lebih individual, perdata, pihak yang terlibat relatif lebih sedikit dan tidak berdampak luas, sedangkan konflik tanah melibatkan lebih banyak orang, atau kelompok tertentu dan memiliki dampak lebih luas dibandingkan dengan istilah sengketa.

⁴³ Pasal 1 angka 2 Permen ATR/BPN No.21 Tahun 2020

⁴⁴ Pasal 1 angka 3 Permen ATR/BPN No.21 Tahun 2020

Kementerian ATR/BPN mengelompokkan tipologi atau jenis permasalahan pertanahan yang ditangani sebagai berikut:⁴⁵

1. Penguasaan dan pemilikan tanah, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu;
2. Penetapan hak dan pendaftaran tanah, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai proses penetapan hak dan pendaftaran tanah yang merugikan pihak lain sehingga menimbulkan anggapan tidak sahnya penetapan atau perijinan di bidang pertanahan;
3. Batas/letak bidang tanah, yaitu perbedaan pendapat, kepentingan, persepsi atau nilai mengenai status hak tanah yang perolehannya berasal proses pengadaan tanah, atau mengenai keabsahan proses, pelaksanaan pelepasan atau pengadaan tanah dan ganti rugi;
4. Pengadaan tanah, yaitu perbedaan pendapat, kepentingan, persepsi atau nilai mengenai status hak tanah yang perolehannya berasal proses pengadaan tanah, atau mengenai keabsahan proses, pelaksanaan pelepasan atau pengadaan tanah dan ganti rugi;

⁴⁵ Direktur Jenderal Penanganan Masalah Agraria Pemanfaatan Ruang dan Tanah-Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Penanganan Sengketa, Konflik, Perkara Pertanahan*, disampaikan pada Pelatihan Peningkatan Kualitas PPAT, Jakarta 22 Juni 2019

5. Tanah obyek *landreform*, yaitu yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai prosedur penegasan, status penguasaan dan pemilikan, proses penetapan ganti rugi, penentuan subyek obyek dan pembagian tanah obyek *landreform*.
6. Tuntutan ganti rugi tanah partikelir, yaitu perbedaan persepsi, pendapat, kepentingan atau nilai mengenai Keputusan tentang kesediaan pemerintah untuk memberikan ganti kerugian atas tanah partikelir yang dilikuidasi;
7. Tanah ulayat, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status ulayat dan masyarakat hukum adat di atas areal tertentu baik yang telah diterbitkan hak atas tanah maupun yang belum, akan tetapi dikuasai oleh pihak lain;
8. Pelaksanaan putusan pengadilan, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.

Sumber sengketa dan konflik pertanahan dibedakan kedalam dua kelompok.

1. Sengketa dan konflik hukum.
 - a. Bersifat keperdataan, yakni bersumber dari perbuatan melawan hukum
 - Subyek yang berhak atas tanah

- Penyerobotan/pendudukan tanah yang dipunyai orang lain
 - Pemindahan patok-patok tanda batas tanah
 - Penyalahgunaan dokumen/surat tanah/keputusan hukum tertentu untuk menguasai tanah orang lain
 - Pemalsuan dokumen tertentu untuk menguasai tanah orang lain
 - Adanya kerugian akibat perbuatan melawan hukum
- b. Bersifat administratif, yakni bersumber dari perbuatan sepihak instansi pemerintah
- Dibidang Pendaftaran Tanah
 - Pengesahan Berita Acara pengumpulan dan pemeriksaan data fisik yang belum disepakati
 - Penerbitan sertifikat yang data yuridis (subyek hak) belum pasti
 - Penolakan PT berdasarkan putusan PN
 - Kesalahan data fisik/yuridis dalam rangka pendaftaran tanah
 - Dibidang pengurusan Hak
 - Penetapan lokasi dalam pengadaan tanah yang tidak partisipatif
 - SK pemberian hak/izin lokasi yang merugikan hak orang lain
 - Penetapan tanah terlantar

2. Sengketa dan konflik kepentingan.

Menurut Christopher W. More dalam Maria W. Sumardjono, sumber sengketa konflik kepentingan yaitu adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif, kepentingan prosedural, dan kepentingan psikologis.⁴⁶

Menurut Rasmadi Murad, sengketa tanah pada dasarnya memiliki beberapa sifat, yaitu pertama, sengketa tanah bersifat administrasi; kedua, sengketa tanah bersifat perdata; ketiga, sengketa tanah yang bersifat pidana.⁴⁷

Sengketa tanah bersifat administrasi dimulai dari adanya pengaduan suatu pihak (orang atau badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sengketa pertanahan yang disebabkan karena masyarakat dirugikan oleh keputusan pemerintah, pengadilan yang berkompeten untuk mengadili adalah Pengadilan Tata Usaha Negara. Keputusan pemerintah yang umumnya sering menyebabkan sengketa adalah perbuatan hukum administrasi yang mengandung kekurangan dalam penetapannya. Penyelesaian sengketa pertanahan yang bersifat administrasi dapat dilakukan melalui gugatan terhadap pejabat yang

⁴⁶ Maria S. W. Sumardjono, *Reorientasi Kebijakan Pertanahan*, Penerbit Kompas, yang dikutip oleh Benhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2011, hlm. 65

⁴⁷ Rasmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Bandung, 1991, hlm.21

mengeluarkan keputusan tata usaha Negara ke Pengadilan Tata Usaha Negara berupa tuntutan agar KTUN yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau disertai tuntutan ganti rugi atau rehabilitasi, namun apabila pemerintah dikategorikan dalam hal perbuatan melanggar hukum dengan tuntutan ganti rugi maka masyarakat juga dapat mengajukan ke Pengadilan Negeri

Sengketa pertanahan yang bersifat perdata, merupakan sengketa yang melibatkan antara individu atau lebih satu individu dengan individu lain. Karakteristik sengketa pertanahan yang bersifat perdata berbeda dengan sengketa perdata pada umumnya, dimana masing-masing individu saling menuntut hak dan kewajibannya. Dalam sengketa pertanahan maka para pihak yang bersengketa tidak bisa lepas dari peran pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional.

Sedangkan sengketa pertanahan yang bersifat pidana, merupakan sengketa pertanahan yang disebabkan oleh suatu perbuatan pidana atau tindak pidana. Penyelesaian sengketa pertanahan yang sifatnya administratif, perdata dan pidana ini dapat dilakukan melalui Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara.

F. Penyelesaian Sengketa Pertanahan

1. Penyelesaian Sengketa Di Pengadilan (Litigasi)

Penyelesaian sengketa yang dilaksanakan melalui pengadilan atau sering disebut dengan jalur litigasi, yaitu suatu penyelesaian sengketa yang dilaksanakan dengan proses beracara di pengadilan di mana kewenangan untuk mengatur dan memutuskannya dilaksanakan oleh hakim. Prosedur dalam jalur litigasi ini sifatnya lebih formal dan teknis, menghasilkan kesepakatan yang bersifat menang kalah, membutuhkan waktu yang cukup lama dalam penyelesaiannya, biaya yang relatif mahal, tidak responsif, dan sering menimbulkan permusuhan diantara para pihak yang bersengketa.⁴⁸

Penyelesaian sengketa pertanahan melalui pengadilan merupakan bentuk penyelesaian sengketa dalam ruang lingkup hukum perdata, dimana pada intinya berisi tentang perbuatan melanggar hukum, dan ganti rugi. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) perbuatan melanggar hukum dan ganti rugi diatur dalam Pasal 1365 yang berbunyi: “ Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”. Dalam hubungannya dengan penyelesaian ganti kerugian sebagai konsekuensi

⁴⁸ Nurnaningsih Amriani, *Mediasi: Alternatif Penyelesaian Sengketa. Perdata di Pengadilan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 35

tanggung jawab atas perbuatan melanggar hukum, maka ketentuan Pasal 1365 ini erat terkait dengan Pasal 1243 yang menyatakan: “Penggantian biaya ganti rugi dan bunga karena terpenuhinya suatu perikatan, barulah mulai diwajibkan, apabila si berutang, setelah dinyatakan lalai dalam memenuhi perikatannya, tetap melalaikannya atau jika sesuatu yang harus diberikan atau dibuatnya hanya dapat diberikan atau dibuat dalam tenggang waktu yang telah dilampaukannya.

Sedangkan kaitannya dalam pembuktian perlu dikemukakan Pasal 1865 BW yang menyatakan bahwa “Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah sesuatu hak orang, menunjuk pada suatu peristiwa diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.

Pengertian pada pasal ketiga tersebut dapat disimpulkan seorang penggugat baru akan memperoleh ganti kerugian apabila ia berhasil membuktikan adanya unsur kesalahan pada pihak tergugat. Kesalahan disini merupakan unsur yang menentukan pertanggungjawaban yang berarti bila tidak terbukti adanya kesalahan, tidak ada kewajiban ganti kerugian.

2. Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan (Non Litigasi)

Penyelesaian sengketa pertanahan melalui jalur pengadilan memiliki banyak kekurangan, diantaranya sangat birokratis,

memakan waktu lama, dan biaya yang cukup besar.⁴⁹ Oleh karena itu diperlukan satu formula penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan yang dapat mengakomodir keinginan para pihak yang menyelesaikan dengan cara yang kooperatif.

Penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan lazim disebut mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternative Dispute Resolution* - ADR). Dalam kepustakaan hukum berbahasa Inggris dapat ditemukan dua pandangan tentang konsep ADR. Satu pandangan menyatakan bahwa konsep ADR mencakup semua bentuk atau cara-cara penyelesaian sengketa selain dari proses peradilan (litigasi). Cara-cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan antara lain, negosiasi, mediasi, penilaian ahli, dan arbitrase. Namun ada pandangan lain yang menyatakan bahwa ADR merupakan semua bentuk penyelesaian sengketa yang didasarkan pada pendekatan konsensus atau mufakat para pihak. Penyelesaian sengketa yang bersifat memutus (*ajudicative*) tidak termasuk dalam ADR (Takdir Rachmadi, 2011:12.)

Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Pasal 1 angka 10 menyebutkan: Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui

⁴⁹ Sunarno, *Praktek ADR (Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan) dalam Menyelesaikan Sengketa Tanah*, Jurnal Media Hukum, Vol. 13, No. 1 2006. Yogyakarta : FH UMY

prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.

Proses penyelesaian sengketa pertanahan melalui mekanisme alternatif penyelesaian sengketa pada umumnya dapat dilakukan melalui pelbagai cara berikut:⁵⁰

a. Negosiasi

Negosiasi merupakan penyelesaian sengketa melalui perundingan antara para pihak yang bersengketa untuk mencapai suatu kesepakatan tanpa bantuan pihak ketiga. Esensi dari negosiasi adalah proses tawar-menawar dari masing-masing pihak untuk mencapai kesepakatan.

b. Mediasi

Mediasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa di mana para pihak yang berselisih memanfaatkan bantuan pihak ketiga yang independen sebagai mediator (penengah), namun penengah tidak diberi wewenang untuk mengambil keputusan yang mengikat.

c. Konsiliasi

Konsiliasi adalah proses penyelesaian sengketa dengan menyerahkannya kepada pihak ketiga yang netral. Dalam mengupayakan agar para pihak mencapai suatu kesepakatan,

⁵⁰ Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2012, hlm.247-249

konsiliator terlibat secara aktif menyampaikan pendapat secara terbuka dan membuat usulan-usulan solusi atas penyelesaian sengketa. Namun keputusan tersebut tidak mengikat para pihak.

d. Arbitrase

Pengertian arbitrase menurut Pasal 1 ayat 1 UU Nomor 30 Tahun 1999 adalah cara penyelesaian satu perkara perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.

3. Mediasi Dalam Kerangka Hukum Di Indonesia

Pelaksanaan mediasi di Indonesia terbagi dua, yaitu mediasi di pengadilan dan mediasi di luar pengadilan. Mediasi di pengadilan diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 (Perma No.1 Tahun 2016) tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan. Perma No.1 Tahun 2016 mewajibkan dilakukannya proses mediasi sebelum pemeriksaan pokok perkara perdata oleh mediator, yaitu hakim atau pihak lain yang memiliki sertifikat mediator sebagai pihak netral yang membantu para pihak dalam proses perundingan guna mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian. Mediasi dilakukan paling lama 30 hari terhitung sejak

penetapan perintah melakukan mediasi. Atas dasar kesepakatan para pihak, jangka waktu mediasi dapat diperpanjang paling lama 30 hari. Dalam mediasi terdapat tiga tahapan, yaitu tahap pra mediasi, pelaksanaan mediasi, dan pasca mediasi berupa implementasi kesepakatan mediasi.

Perma No.1 Tahun 2016 menekankan kewajiban para pihak berperkara untuk beritikad baik selama proses mediasi. Jika tidak beritikad baik, maka gugatannya dinyatakan tidak dapat diterima. Hal atau keadaan dimana salah satu atau kedua pihak berperkara dinyatakan tidak beritikad baik, yaitu:⁵¹

- a. Tidak hadir setelah dipanggil secara patut 2 (dua) kali berturut-turut dalam pertemuan mediasi tanpa alasan sah;
- b. Menghadiri pertemuan mediasi pertama, tetapi tidak pernah hadir pada pertemuan berikutnya meskipun telah dipanggil secara patut 2 (dua) kali berturut-turut tanpa alasan sah;
- c. Ketidakhadiran berulang-ulang yang mengganggu jadwal pertemuan mediasi tanpa alasan sah;
- d. Menghadiri pertemuan mediasi, tetapi tidak mengajukan dan/atau tidak menanggapi resume perkara pihak lain; dan/atau
- e. Tidak menandatangani konsep kesepakatan perdamaian yang telah disepakati tanpa alasan sah.

⁵¹ Pasal 7 ayat (2) Perma No. 1 Tahun 2016

Sementara proses mediasi di luar pengadilan diatur dalam UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Penyelesaian sengketa melalui mediasi menurut ketentuan ini harus didahului oleh upaya negosiasi. Apabila negosiasi mengalami kegagalan, maka para pihak dapat menunjuk mediator. Pertemuan langsung oleh para pihak dalam waktu 14 hari. Dalam hal terjadi kesepakatan maka dituangkan dalam suatu dokumen kesepakatan tertulis. Namun, apabila para pihak tidak dapat mencapai kesepakatan dalam waktu 14 hari, maka atas kesepakatan tertulis para pihak, sengketa diselesaikan melalui bantuan mediator. Apabila mediator yang ditunjuk ternyata juga tidak mampu membantu menyelesaikan sengketa, maka para pihak dapat menghubungi sebuah lembaga arbitrase atau lembaga alternatif penyelesaian sengketa untuk menunjuk seorang mediator.

Setelah penunjukan mediator oleh lembaga arbitrase atau lembaga alternatif penyelesaian sengketa, dalam jangka waktu tujuh (7) hari mediasi harus sudah dapat dimulai dan dalam waktu 30 hari mediasi harus mencapai kesepakatan dalam bentuk tertulis yang ditandatangani oleh semua pihak yang terkait. Kesepakatan penyelesaian sengketa tersebut adalah final dan mengikat para pihak untuk dilaksanakan dengan itikad baik serta wajib didaftarkan di Pengadilan Negeri dalam waktu paling lama 30 hari sejak penandatanganan. Kesepakatan penyelesaian sengketa wajib

dilaksanakan dalam waktu paling lambat 30 hari sejak pendaftaran. Apabila usaha perdamaian tidak dapat dicapai maka para pihak berdasarkan kesepakatan tertulis dapat mengajukan usaha penyelesaiannya melalui lembaga arbitrase atau arbitrase ad-hoc.⁵²

Dasar hukum mediasi juga dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 1 angka 7 bahwa Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia. Fungsi Komnas HAM dalam mediasi diuraikan dalam Pasal 76, Pasal 89 ayat (4), dan Pasal 96 UU Nomor 39 Tahun 1999.

Penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan melalui mediasi juga diatur dalam Peraturan Menteri Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 1996 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan (Permen ATR/Ka.BPN No.11 Tahun 1996).

Dalam hal sengketa bukan kewenangan Kementerian ATR/BPN, dan para pihak bersedia untuk dilakukan mediasi, maka mediasi dilaksanakan berdasarkan prinsip musyawarah untuk

⁵² Pasal 6 ayat (1) s/d ayat (9) UU No.30 Tahun 1999

mufakat. Tata cara pelaksanaan mediasi dapat dilihat dalam Pasal 38 ayat (1), Pasal 40 dan Pasal 41 Permen ATR/Ka.BPN Nomor 11 Tahun 2016, yaitu:

- a. Mediasi dilakukan paling lama 30 hari;
- b. Pelaksanaan mediasi dicatat dalam notulensi dan hasil pelaksanaan mediasi dituangkan dalam Berita Acara Mediasi;
- c. Berita Acara memuat: pokok masalah, kronologi, uraian masalah, hasil mediasi;
- d. Dalam hal mediasi menemukan kesepakatan, dibuat Perjanjian Perdamaian berdasarkan Berita Acara Mediasi yang mengikat para pihak;
- e. Perjanjian Perdamaian didaftarkan pada Kepaniteraan Pengadilan Negeri setempat sehingga mempunyai kekuatan hukum mengikat;

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN telah melakukan penyempurnaan regulasi terkait penanganan sengketa pertanahan dengan menerbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan (Permen ATR/Ka.BPN No.21 Tahun 2020) sebagai pengganti Permen ATR/Ka.BPN No.11 Tahun 2016. Ketentuan pelaksanaan mediasi dalam Permen yang baru ini dapat ditemukan dalam Pasal 43-44, yaitu mediasi dapat dilaksanakan oleh dan atas dari Kementerian, Kantor Wilayah,

Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya dan/atau inisiatif pihak yang bersengketa; Mediasi wajib dihadiri oleh para pihak; Dalam hal para pihak tidak dapat hadir karena alasan kesehatan dan/atau alasan lain yang sah, mediasi dapat diwakili oleh kuasa yang diberi kewenangan untuk memutuskan dengan persetujuan oleh pihak yang bersengketa; Dalam hal para pihak sudah diundang 3 (tiga) kali secara patut tetapi tidak hadir maka mediasi dinyatakan gagal; Dalam pelaksanaan mediasi dapat menghadirkan ahli dan/atau instansi terkait dengan persetujuan para pihak; Dalam hal mediasi tercapai kesepakatan perdamaian dituangkan dalam akta perdamaian dan didaftarkan oleh para pihak di Pengadilan Negeri wilayah hukum letak tanah yang menjadi objek kasus untuk memperoleh putusan perdamaian; Dalam hal mediasi tidak menghasilkan kesepakatan dan/atau gagal maka Kementerian, Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan sesuai kewenangannya mengambil keputusan Penyelesaian Kasus.

Disektor energi dan sumber daya mineral, norma tentang mediasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Pada penjelasan Pasal 137 A ayat (1): "Penyelesaian permasalahan hak atas tanah dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui mediasi dalam hal tidak

tercapainya kesepakatan antara Pemegang IUP atau IUPK dengan pemegang hak atas tanah”.

G. Landasan Teori

1. Teori Keadilan

Pengertian keadilan memiliki sejarah pemikiran yang panjang, sebab keadilan merupakan tema utama dalam hukum semenjak masa Yunani kuno.

Keadilan diartikan sebagai pembagian yang konstan dan terus menerus untuk memberikan hak setiap orang. *The constant and perpetual disposition to render every man his due* (Black, 1868:1002).

Kata keadilan berasal dari kata adil. Dalam Bahasa Inggris disebut *justice*, Bahasa Belanda disebut dengan *rechvaarding*. Adil diartikan dapat diterima secara objektif. Keadilan dimaknai sifat (perbuatan, perlakuan) yang adil. Ada tiga pengertian adil, yaitu:⁵³

- a. Tidak berat sebelah atau tidak memihak
- b. Berpihak kepada kebenaran
- c. Sepatutnya atau tidak sewenang-wenang

Berbicara mengenai keadilan, berarti kita berbicara tujuan hukum. Dengan menyatakan bahwa tujuan hukum itu mewujudkan keadilan semata-mata, masih jauh lebih mudah ketimbang

⁵³ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm.25

menjawab pertanyaan apa yang dimaksud dengan keadilan, adil itu bagaimana dan yang tidak adil itu bagaimana?⁵⁴

Keadilan menurut beberapa filsuf:

a. Plato

Keadilan adalah kemampuan memperlakukan setiap orang sesuai dengan haknya masing-masing. Dapat dikatakan keadilan merupakan nilai kebajikan yang tertinggi. *Justice is the supreme virtue which harmonization all other virtues.* Sementara Aristoteles menyatakan bahwa keadilan menuntut supaya tiap-tiap perkara harus ditimbang sendiri. *Ius suum cuique tribuere* (Van Apeldoorn 1990:13).

b. Aristoteles

Aristoteles memahami keadilan dalam pengertian kesetaraan atau kesamaan. Kesamaan numerik, setiap manusia disamakan dalam satu unit. Misalnya semua orang sama diharapkan hukum. Kemudian kesamaan proporsional adalah memberikan setiap orang apa yang menjadi haknya, sesuai kemampuan, dan prestasinya.⁵⁵

Istilah tidak adil dipakai, baik bagi orang-orang yang melanggar hukum maupun yang menerima lebih dari yang

⁵⁴ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm.217

⁵⁵ Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme)*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2015, hlm. 241.

seharusnya, yaitu orang yang berlaku tidak jujur. Orang yang taat pada hukum dan orang yang jujur keduanya pasti adil. Sehingga yang adil berarti mereka yang benar menurut hukum dan mereka yang berlaku seimbang dan jujur. Yang tidak adil berarti mereka yang melanggar hukum atau mereka yang berlaku tidak seimbang dan tidak jujur. Yang benar menurut hukum memiliki makna yang luas, dan kesetaraan memiliki makna yang sempit.

Selain itu, Aristoteles juga membagi keadilan menjadi dua macam, yaitu: Keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif menurutnya adalah keadilan yang berlaku dalam hukum publik, yaitu berfokus pada distribusi kehormatan, kemakmuran, dan aset-aset lain yang dapat dibagi dari komunitas dialokasikan diantara para anggotanya secara merata dan tidak merata oleh legislator. Prinsip keadilan distributif adalah kesetaraan yang proporsional. Kemudian keadilan korektif adalah keadaan yang menyediakan prinsip korektif dalam transaksi privat, berhubungan dengan pembetulan sesuatu yang salah, memberikan kompensasi kepada pihak yang dirugikan atau hukuman yang pantas bagi pelaku kejahatan, sehingga dapat disebutkan bahwa ganti rugi dan sanksi merupakan keadilan korektif.

c. John Rawls

John Rawls mengemukakan teorinya tentang keadilan dalam bukunya yang berjudul *A Theory of Justice* (1971). Menurut Rawls, keadilan merupakan suatu nilai yang mewujudkan keseimbangan antara bagian-bagian dalam kesatuan, antara tujuan-tujuan pribadi dan bersama. Dalam teorinya, Rawls hendak berusaha menemukan prinsip-prinsip keadilan yang menentukan bagaimana struktur dasar dari masyarakat mendistribusikan beban dan keuntungan untuk mencapai keadilan. Teori keadilan Rawls sering disebut *justice as fairness* (keadilan sebagai kelayakan). Ada dua makna dalam konteks tersebut. Pertama, prinsip kesamaan yaitu pembagian secara merata dan proporsional. Bahwa setiap orang harus memiliki hak yang sama pada sistem kebebasan secara luas. Kedua, prinsip ketidaksamaan, yaitu perbedaan sosial dan ekonomi hendaknya diatur sehingga (i)menguntungkan bagi setiap orang khususnya anggota masyarakat yang secara kodrati paling tertinggal atau tidak beruntung (tidak mampu), dan (ii)posisi-posisi dan jabatan terbuka bagi semua di bawah syarat kesamaan kesempatan yang *fair*.⁵⁶

⁵⁶ I Dewa Gede Atmaja dan I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum*, Setara Press, Malang, 2018, hlm.209

2. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum ini didasarkan pada aliran pemikiran positivisme hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, mandiri karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tidak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan kemata-mata untuk kepastian.⁵⁷

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian. Pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. Kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.⁵⁸

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch, keadilan dan kepastian hukum

⁵⁷ Achmad Ali, Op.Cit., hlm.82-83

⁵⁸ Ridwan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.23

merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Ia berpendapat bahwa keadilan harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya, hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum, nilai yang ingin dicapai yaitu keadilan dan kebahagiaan.

Dari uraian mengenai teori kepastian hukum jika dikaitkan dengan permasalahan dalam penelitian ini, maka dengan adanya kepastian hukum dapat memberikan perlindungan pada hak atas milik perusahaan dan masyarakat dari tindakan kesewenang-wenangan individu lainnya maupun kesewenang-wenangan pemerintah terhadap masyarakat. Selanjutnya, dengan kepastian hukum dalam hal ini hukum tertulis yang ada dapat memberikan batasan pada perusahaan dan masyarakat perbuatan mana yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Teori Perlindungan Hukum

Beberapa ahli yang menjelaskan mengenai teori perlindungan hukum, antara lain Fitzgerald. Menurutnya, teori perlindungan hukum berawal dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Menurut aliran hukum alam bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi serta diantara hukum dan moral tidak bisa dipisahkan. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles, dan

Zeno. Mereka memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan atau aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.⁵⁹

Fitzgerald mengutip teori perlindungan hukum dari Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.⁶⁰

Sementara itu, menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada

⁵⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Cintra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm.32

⁶⁰ *Ibid*, hlm.54

masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.⁶¹

Dari uraian para ahli di atas memberikan pemahaman bahwa perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Jadi teori perlindungan hukum adalah teori yang mengkaji dan menganalisis tentang wujud atau bentuk atau tujuan hukum, sumber hukum yang dilindungi serta objek perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada subjeknya.⁶²

Bentuk perlindungan hukum terbagi dua, yaitu:⁶³

- a. Perlindungan hukum yang sifatnya preventif, yakni perlindungan hukum yang sifatnya pencegahan. Perlindungan ini memberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atas pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah untuk mencegah terjadinya sengketa dan sangat besar artinya bagi tindak pemerintah yang didasarkan pada kebebasan bertindak.
- b. Perlindungan represif, yakni perlindungan yang berfungsi untuk menyelesaikan apabila terjadi sengketa melalui badan yang

⁶¹ Ibid, hlm.69

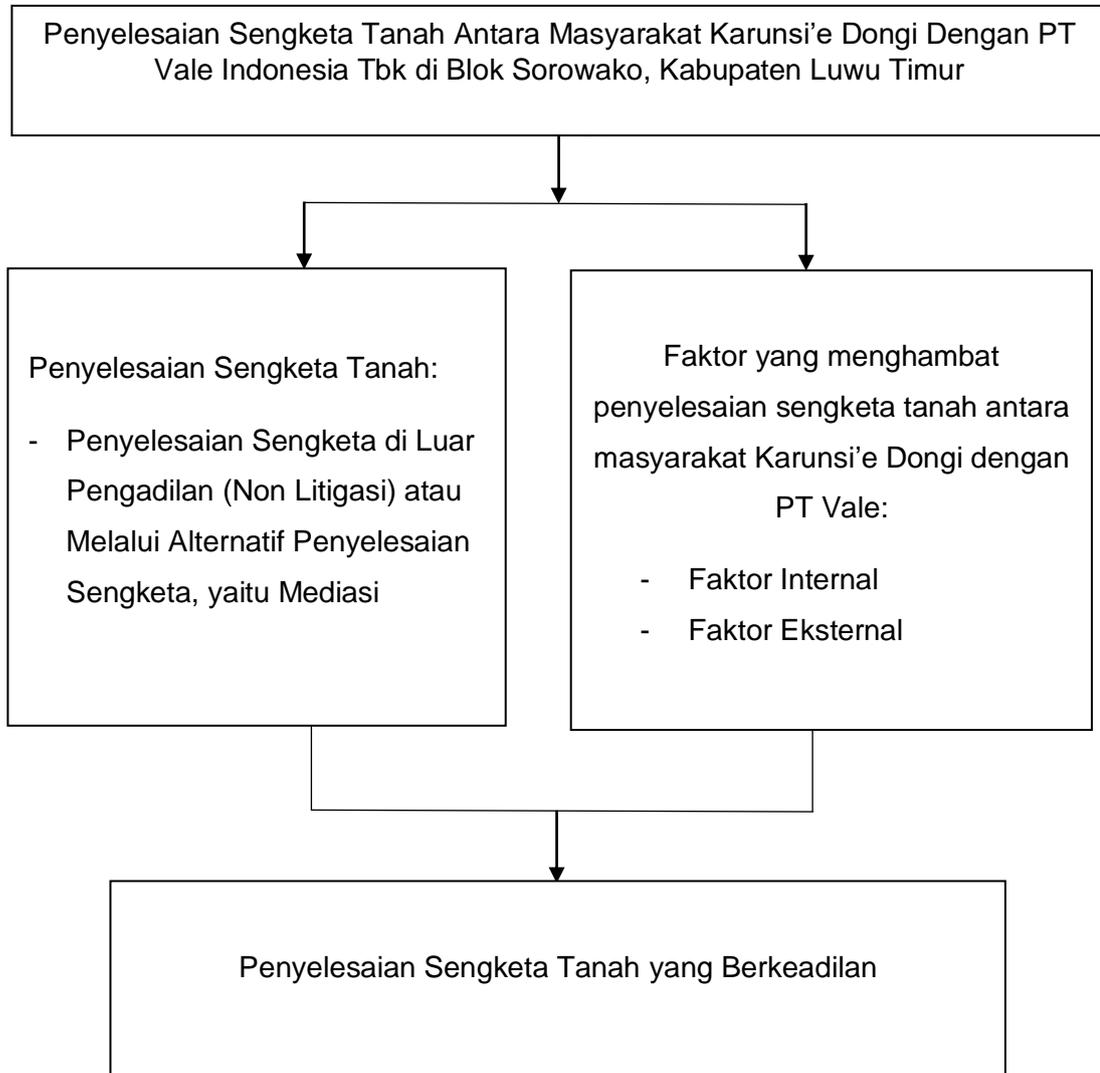
⁶² Salim HS dan Erlies Septiana, Op.Cit.,hlm.263

⁶³ Ibid, hlm.264

secara parsial menangani perlindungan hukum bagi masyarakat.

Jadi, pada dasarnya, teori perlindungan hukum merupakan teori yang berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Perlindungan hukum adalah bentuk kewajiban dan tanggung jawab negara terhadap masyarakatnya untuk menjaga dan melindungi hak-hak masyarakat dari berbagai tindakan-tindakan yang dapat merugikan masyarakatnya.

H. Kerangka Pikir



I. Definisi Operasional

1. Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral dan batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pascatambang.
2. Kontrak Karya Pertambangan adalah perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan perusahaan berbadan hukum Indonesia untuk melakukan kegiatan usaha pertambangan mineral, yaitu bahan galian, kecuali minyak dan gas bumi, batubara, serta uranium.
3. Wilayah Kontrak Karya PT Vale adalah wilayah yang ditetapkan dalam perjanjian yang terletak di Blok Sorowako Kecamatan Nuha, Kabupaten Luwu Timur.
4. Wilayah pertambangan adalah bagian dari wilayah Kontrak Karya dimana dilakukan kegiatan penambangan oleh PT Vale.
5. Masyarakat Karunsi'e Dongi adalah masyarakat Karunsi'e Dongi keturunan dari 57 KK yang ditetapkan dalam SK Bupati Nomor: 166 Tahun 2004 yang bermukim di wilayah Kontrak Karya PT Vale di Blok Sorowako, yaitu Bumi Perkemahan (Bumper).
6. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah

dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.

7. Sengketa tanah adalah perbedaan persepsi atau kepentingan yang berbeda yang terjadi antara masyarakat Karunsi'e Dongi dengan PT Vale terhadap tanah di lokasi Bumi Perkemahan (Bumper) di Blok Sorowako, Kecamatan Nuha Kabupaten Luwu Timur.
8. Penyelesaian sengketa tanah melalui mekanisme alternatif penyelesaian sengketa, yaitu mediasi.
9. Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa di mana para pihak yang bersengketa menggunakan bantuan pihak ketiga yang netral sebagai mediator (penengah), namun mediator tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan yang mengikat para pihak yang bersengketa