

POLITIK HUKUM PENANGANAN KONFLIK PERKEBUNAN OLEH PEMERINTAH YANG BERKEADILAN SOSIAL

LEGAL POLITICS THE HANDLING OF THE PLANTATION CONFLICT BY THE GOVERNMENT IN CREATING THE SOCIAL JUSTICE

Dwimas Suryanata Nugraha, Suteki

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Jl. Imam Bardjo No. 1-3 Pleburan Semarang
E-mail: dwimasuryanata@gmail.com

Diterima: 03/02/2018; Revisi: 25/03/2018; Disetujui: 31/03/2018

DOI: <https://doi.org/10.24815/kanun.v20i1.9827>

ABSTRAK

Negara Indonesia merupakan negara agraris, dimana sumber ekonomi dan penghidupan masyarakatnya sangat bergantung pada produksi maupun hasil-hasil pertanian. Hal tersebut mengakibatkan persoalan pada bidang pertanian menjadi masalah pokok bagi masyarakat Indonesia. Salah satu permasalahan pertanian di Indonesia yaitu sengketa tanah perkebunan yang berujung pada konflik perkebunan. Mayoritas konflik perkebunan terjadi antara petani dengan perusahaan perkebunan yang menyebabkan banyak kerugian, baik material maupun non material. Konflik usaha perkebunan perlu ditangani dengan baik agar tujuan utama dari pengelolaan perkebunan dapat tercapai. Ketika konflik terjadi, pemerintah adalah pihak yang paling berwenang dalam menanganinya, pihak yang obyektif dan tidak memihak salah satu pihak yang berkonflik. Perlu adanya politik hukum penanganan konflik perkebunan oleh pemerintah yang memberikan rasa keadilan bagi pada pihak-pihak yang berkonflik.

Kata Kunci: Politik Hukum, Konflik Perkebunan, Pemerintah, Keadilan Sosial.

ABSTRACT

Indonesia is a agraris country, where economic and society lifes depend on agriculture product. It makes agriculture problems become the main problem for indonesian. One of agriculture problem in Indonesia is land plantation disputes that cause a conflict on plantation business. The majority of conflicts occur between farmers and plantation companies that cause many losses, both material and non-material. Plantation conflicts need to be handled properly so that the main objective of plantation management can be achieved. When conflict occurs, government is the most authorized party to handle it, the objective and impartial parties of either party in conflict. It is necessary to have a legal policy on handling of plantation conflicts by the government which gives a sense of justice for the parties.

Key Words: Legal Policy, Plantation Conflicts, Government, Social Justice.

PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah negara kepulauan yang terkenal dengan kesuburan tanahnya. Berkat anugerah kesuburan tersebut menjadikan Indonesia menjadi negara agraris. Karakteristik tanah yang gembur membuat tanaman tumbuh subur dan menghasilkan sesuatu yang mempunyai nilai jual tinggi sehingga berpotensi besar untuk pengembangan pertanian dalam rangka mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Berbicara tentang pertanian tidak hanya berkaitan dengan sawah dan padi, namun juga komoditas lain yaitu perkebunan, tanaman pangan, hortikultura, dan hasil peternakan.¹

Perkebunan mempunyai peranan yang penting dan strategis dalam pembangunan nasional, terutama dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, penerimaan devisa negara, penyediaan lapangan kerja, perolehan nilai tambah dan daya saing, pemenuhan kebutuhan konsumsi dalam negeri, bahan baku industri dalam negeri serta optimalisasi pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan.² Untuk menjaga iklim usaha perkebunan yang kondusif, maka penyelenggaraan usaha perkebunan harus dikelola berdasarkan atas asas manfaat dan berkelanjutan, ketepaduan, kebersamaan, keterbukaan, serta berkeadilan. Penyelenggaraan perkebunan yang demikian sejalan dengan amanat dan jiwa Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.³

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 merupakan landasan konstitusional yang harus dijadikan acuan bagi arah politik hukum mengenai sumber daya alam, baik sumber daya alam yang ada di darat maupun di laut dan yang ada di dalamnya. Hal ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam serta memberikan kemakmuran dan kesejahteraan

¹ Laporan Kinerja Kementerian Pertanian Tahun 2016, hlm. 2.

² *Ibid*, hlm. 3.

³ DPR, *Naskah Akademik RUU tentang Perkebunan Hak Inisiatif DPR-RI*, DPR, Jakarta 2014, hlm. 2.

bagi rakyat Indonesia.⁴ UU No. 39/2014 tentang Perubahan Atas UU No. 18/2004 tentang Perkebunan merupakan salah satu produk undang-undang yang terkait dengan sumber daya alam di Indonesia, sehingga dalam konsiderannya juga menempatkan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai konsideran “mengingat”.

Penyelenggaraan usaha perkebunan senantiasa dihadapkan kepada berbagai tantangan, isu, perubahan dan perkembangan lingkungan yang sangat dinamis serta berbagai persoalan mendasar seperti adanya tekanan globalisasi dan liberalisasi pasar; pesatnya kemajuan teknologi dan informasi; semakin terbatasnya sumberdaya lahan, air dan energi; terjadinya perubahan iklim global; permasalahan status lahan; masih terbatasnya kemampuan sistem perbenihan nasional; terbatasnya akses pekebun terhadap permodalan; masih lemahnya kapasitas kelembagaan petani dan penyuluh; menurunnya produktivitas pekebun sampai kepada persoalan kurang harmonisnya koordinasi kerja antar sektor terkait pembangunan perkebunan.

Ada beberapa masalah lingkungan yang dihadapi oleh semua negara berkembang, termasuk Indonesia. Yaitu penduduk yang berjumlah besar bersisian dengan daya dukung tanah yang rendah; Tingkat pertambahan penduduk yang cepat bersamaan dengan tingkat kerusakan lingkungan yang cepat pula; Desakan yang semakin membesar akan perlunya pertumbuhan ekonomi yang tinggi untuk memenuhi permintaan penduduk yang terus bertambah untuk kebutuhan-kebutuhan pokok.⁵ Tekanan penduduk berkonsekuensi pada meningkatnya permintaan tanah pertanian (termasuk perkebunan) dan pengusahaan hutan yang cenderung tidak mengindahkan kelestarian lingkungan⁶, dan pada akhirnya akan meningkatkan kerusakan terhadap lingkungan itu sendiri kemudian berujung pada sengketa pertanahan.

⁴ Maksi Nomlene, *Rekonstruksi Politik Hukum Pengelolaan Perikanan Laut, Berbasis Kemakmuran Rakyat*, Jurnal Hukum, Master Kenotariatan Universitas Brawijaya, 2015, hlm. 4.

⁵ Emil Salim, *Pembangunan Berkelanjutan*, Gramedia, Jakarta, 1992, hlm. 3.

⁶ I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, *Pengantar Hukum Lingkungan*, CakraBooks, Solo, 2014, hlm. 4.

Mayoritas konflik perkebunan di Indonesia disebabkan karena adanya kesenjangan sosial ekonomi antara perusahaan perkebunan dengan masyarakat/pekebun yang bertempat tinggal di sekitarnya.⁷ Berdasarkan data Direktorat Jenderal Perkebunan, Kementerian Pertanian, sampai pertengahan 2016 telah tercatat/terlaporkan 690 kasus konflik perkebunan, dengan rincian 494 kasus lahan, 37 kasus kehutanan, 159 kasus nonlahan yang dihimpun dari 31 provinsi. Data tersebut merupakan akumulasi dari laporan Dinas Perkebunan di provinsi yang secara rutin melaporkan rekapitulasi kasus konflik perkebunan di daerahnya.⁸ Konflik perkebunan menjadi permasalahan serius, UU perkebunan telah dibentuk sejak 2004 dan dilakukan perubahan tahun 2014, namun konflik tidak berhenti.

Jika dilihat dari realita yang ada, tujuan usaha perkebunan saat ini lebih condong menguntungkan pihak-pihak yang mempunyai modal besar. Pelaku usaha perkebunan berlomba-lomba mengeruk keuntungan tanpa memedulikan lingkungan sekitar. Kenyataan ini sejalan dengan pemikiran kapitalisme, sumber daya alam hanya dijadikan sarana belaka untuk memenuhi kebutuhan manusia. Sumber daya alam dapat dieksplotasi secara besar-besaran untuk kepentingan maksimalisasi laba.⁹

Jumlah konflik usaha perkebunan di Indonesia yang mencapai ratusan tiap tahunnya, sebagaimana disebutkan di atas menunjukkan bahwa politik hukum mengenai penyelenggaraan perkebunan belum menunjukkan suatu konsistensi yang jelas, terutama peran dan fungsi pemerintah dalam melakukan penanganan konflik usaha perkebunan untuk memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Para pelaku usaha perkebunan mulai dari pekebun sampai dengan perusahaan

⁷ Sholih Mu'adi, *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan dengan Cara Litigasi dan Non Litigasi*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2010, hlm. 8.

⁸ Direktorat Jenderal Perkebunan, "Kebijakan Kementan dalam Penanganan Gangguan Usaha Perkebunan", disampaikan pada Rakor Penanganan Gangguan Usaha Perkebunan Dinas Perkebunan Prov. Sumatera Utara, Medan, Agustus 2016.

⁹ Adji Samekto, *Kapitalisme, Modernisasi, dan Kerusakan Lingkungan*, Genta Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 23.

perkebunan memerlukan suatu pembaharuan dalam pengelolaan usaha perkebunan khususnya terkait penanganan konflik perkebunan.¹⁰

Mengacu pada berbagai problematika yang diuraikan di atas, dapat dikatakan bahwa peran dan fungsi negara dalam melakukan pengelolaan perkebunan untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan¹¹ menjadi hal yang sulit untuk diwujudkan. Padahal secara faktual kekayaan sumber daya alam khususnya perkebunan di Indonesia merupakan salah satu potensi yang sangat strategis dan bisa dimanfaatkan untuk menjadikan Indonesia sebagai negara yang berkeadilan, makmur dan sejahtera.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penelitian ini ingin menjawab dua permasalahan, sebagai berikut: (1) Bagaimana politik hukum penanganan konflik perkebunan di Indonesia? (2) Bagaimana peran pemerintah dalam menangani konflik perkebunan? (3) Apa solusi untuk pemerintah terkait upaya penanganan konflik perkebunan dalam mewujudkan keadilan sosial?

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan sosio-legal. Pendekatan ini tidak hanya melihat hukum dan penerapannya sebatas legal formal. Hukum dilihat selalu dalam relasi yang berkait dan berhubungan dengan berbagai subsistem lain, seperti ekonomi, politik, dan sosial-budaya. Kait dan hubungan tersebut menyebabkan hukum tidak terbebas dari berbagai pengaruh berbagai subsistem tersebut. Dengan kenyataan demikian, tidak mungkin hukum berhenti dilihat dalam makna formal, melainkan harus dilihat juga bagaimana realitas dalam berhubungan dan operasionalisasinya di dalam lapangan sosial.

¹⁰ Iskandar Mirza, *Konflik Kepemilikan atas Lahan Perkebunan antara Masyarakat dengan Perusahaan Perkebunan Kelapa Sawit di Kecamatan Kikim Kabupaten Lahat Sumatera Selatan*, Tesis Program Magister Ilmu Hukum UI, Jakarta, 2012, hlm. 9. Bandingkan Esmi Warassih dan Sulaiman, *Recognition of Adat Forest and Plantation Concessions in Indonesia*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 19 No. 2 Agustus 2017.

¹¹ Konsideran Menimbang huruf b UU No. 39/2014 tentang Perkebunan

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1) Politik Hukum Penanganan Konflik Perkebunan di Indonesia

Negara Indonesia mempunyai tujuan yang harus dicapai, dan untuk mencapai tujuan tersebut dilakukan dengan menggunakan hukum sebagai alat melalui pemberlakuan atau penindakberlakuannya sesuai dengan tahapan perkembangan yang dihadapi oleh masyarakat dan negara.¹² Secara praktis, politik hukum merupakan alat yang dapat digunakan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara.

Sebelum adanya perubahan ke-4 UUD NRI Tahun 1945, satu-satunya landasan konstitusional yang dijadikan acuan bagi arah politik hukum pengelolaan lingkungan (termasuk perkebunan) dan sumber daya alam adalah Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Para pendiri negara (*the founding fathers*) merumuskan pasal tersebut untuk mengatur kebijakan negara tentang penguasaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk kepentingan ekonomi nasional dalam upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat. Politik hukum penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya ditujukan untuk “mengamankan” sumber daya alam dari penguasaan perseorangan atau badan hukum perdata (terutama oleh pihak asing) dalam melindungi kepentingan ekonomi nasional.¹³ Sehingga arah kebijakan pemerintah terhadap usaha perkebunan lebih banyak ditafsirkan sebagai pemanfaatan dan eksploitasi sumber daya alam dengan justifikasi untuk mencapai kesejahteraan rakyat, sehingga aspek perlindungan dan keberlanjutan lingkungan dan sumber daya alam menjadi terabaikan.

Perubahan ke-4 UUD NRI Tahun 1945, telah memasukkan ketentuan baru terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup dan pemanfaatan sumber daya alam, yaitu Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) dan (5) UUD 1945.

¹² Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 2.

¹³ Edra Satmaidi, “Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia”, dikutip dari <https://edrasatmaidi2010.wordpress.com/2010/11/03/politik-hukum-pengelolaan-lingkungan-hidup-di-indonesia/>

Pasal 28H ayat (1):

Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Pasal 33 ayat (4):

Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Pasal 33 ayat (5):

Ketentuan lebih lanjut diatur dengan undang-undang.

Sadar akan besarnya kontribusi subsektor perkebunan terhadap pembangunan ekonomi dan pertanian Indonesia, dan untuk menjalankan amanat Pancasila serta Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, maka pemerintah menetapkan UU No. 18/2004 tentang Perkebunan pada tanggal 11 Agustus 2004. Penetapan UU Perkebunan membawa perubahan mendasar dalam pengelolaan perkebunan di Indonesia. Hal ini disebabkan karena sebelum UU Perkebunan disahkan dan diundangkan, kebijakan mengenai perkebunan diatur dalam UU No. 12/1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman (UU Sistem Budidaya Tanaman), termasuk peraturan pelaksanaan dari UU dimaksud. Oleh karena UU Sistem Budidaya Tanaman dan peraturan pelaksanaannya tersebut di atas belum menampung secara utuh mengenai perkebunan dan berkembangnya ilmu pengetahuan serta teknologi di bidang perkebunan, maka kebijakan mengenai perkebunan perlu diatur dengan kebijakan tersendiri.¹⁴ Pembentukan UU Perkebunan memperlihatkan bahwa pemerintah berusaha mengatur pengelolaan perkebunan secara holistik dan sistematis.

diakses tanggal 28 Oktober 2017 pukul 10.31 WIB. Bandingkan Ilyas Ismail, *Pembatasan Luas Maksimum Penguasaan Tanah*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 14 No. 3 Desember 2012.

¹⁴ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Laporan Tim Pelaksana Kajian Analisis dan Evaluasi Hukum terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan*, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2011, hlm. 3.

Dalam mencapai tujuan bernegara sebagaimana yang tertuang dalam Pembukaan UUD RI Tahun 1945 dan UU Perkebunan, usaha perkebunan dihadapkan dengan berbagai permasalahan yang dapat mengganggu produktivitas usaha perkebunan itu sendiri. Permasalahan yang sering muncul dalam usaha perkebunan adalah konflik yang terjadi di bidang perkebunan mengenai sengketa lahan antara perusahaan perkebunan dengan masyarakat setempat, khususnya masyarakat hukum adat terkait hak ulayat. Hal tersebut, tidak diatur secara komprehensif dalam UU Perkebunan mengenai bagaimana mekanisme penyelesaian konflik. Tidak ada pengaturan yang jelas mengenai mekanisme prosedur sekaligus penetapan masyarakat hukum adat terkait dengan lahan perkebunan. Bahkan sampai dengan UU No. 18/2004 diubah dengan UU No. 39/2014, pengaturan mengenai penanganan konflik usaha perkebunan dan penyelesaian sengketa lahan juga belum diatur.

Meskipun tidak diatur secara jelas dalam UU Perkebunan tentang mekanisme penanganan konflik usaha pekebunan, namun terdapat berbagai kebijakan oleh pemerintah dalam penanganan konflik agar tujuan penyelenggaraan perkebunan dapat tercapai. Penanganan konflik usaha perkebunan pada dasarnya dilakukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah untuk usaha perkebunan. Namun demikian, penanganan tersebut harus didukung oleh kelembagaan yang kuat dan berwibawa, koordinasi antar instansi yang efektif, administrasi pertanahan dan manajemen konflik yang efisien, serta strategi penanganan yang cepat, tepat didukung oleh sumberdaya manusia yang handal baik di pusat maupun daerah.¹⁵ Untuk mengatasi masalah konflik usaha perkebunan, dapat dilaksanakan dengan dua cara, yaitu: Pertama, nonlitigasi, melalui musyawarah untuk mufakat yang dapat difasilitasi oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Mekanisme alternatif penyelesaian sengketa lahan secara implisit dimuat dalam Perpres No. 20/2015 tentang BPN. Dalam

¹⁵ *Ibid*, hlm. 20.

struktur organisasi BPN dibentuk Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan. Sedangkan pada Perpres No. 45/2015 tentang Kementerian Pertanian. Dalam struktur organisasi Kementerian Pertanian terdapat Direktorat Jenderal Perkebunan yang didalamnya terdapat organisasi setara eselon 2 yang khusus menangani permasalahan konflik usaha perkebunan, yaitu Direktorat Perlindungan Perkebunan. BPN bersama Kementerian Pertanian bersama-sama melakukan upaya mediasi penanganan konflik usaha perkebunan dengan melibatkan instansi lain, antara lain Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Kementerian Dalam Negeri, Kepolisian RI, dan lain-lain. Begitu pula di daerah, pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota dapat melakukan upaya mediasi dengan melibatkan dinas terkait dan aparat penegak hukum.

Kedua, penyelesaian melalui peradilan (litigasi). Apabila cara nonlitigasi/musyawarah menemui jalan buntu, maka cara terakhir adalah melalui mekanisme peradilan. Walaupun pada umumnya masyarakat enggan melakukan tuntutan lewat lembaga peradilan karena kebanyakan tidak memiliki bukti-bukti secara legal formal. Masyarakat menilai lembaga peradilan dianggap “*unresponsive*”, tidak tanggap terhadap kepentingan umum. Pengadilan sering memberi perlakuan “*unfair*”, memberi keleluasaan kepada institusi-institusi besar/orang kaya, sambil “menafikan” orang-orang biasa/miskin.¹⁶ Pengadilan juga cenderung memfokuskan pada soal-soal teknis hukum normatif dengan mengabaikan soal-soal substantif lainnya, sehingga hasil penyelesaian konflik bersifat parsial dan akan terjadi menang-kalah (*win-lose*).¹⁷

Melihat gambaran demikian, menjadi sesuatu yang wajar apabila pihak-pihak yang berkonflik lebih memilih bentuk penyelesaian konflik perkebunan yang fleksibel dan responsif diluar lembaga litigasi.

¹⁶ M.Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Abadi, Bandung, 1997, hlm. 243.

¹⁷ Takdir Rahmadi, “Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan”, Makalah Penataran Hukum Lingkungan, Proyek Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, FH Unair Surabaya, 1996, hlm. 7-8.

2) Peran Pemerintah dalam Penanganan Konflik Perkebunan

Perkebunan merupakan salah satu sumber daya alam yang mendukung perekonomian di negara Indonesia, sehingga pengelolaannya harus dilakukan seoptimal mungkin secara efisien, transparan, berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan agar memperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dengan semangat keadilan sosial.

Pemerintah Indonesia mempunyai kewajiban untuk memberikan perlindungan dan keamanan bagi rakyatnya. Hal ini sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea IV yang menyebutkan bahwa untuk membentuk suatu Pemerintah Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Dari kalimat tersebut dapat diartikan bahwa Pemerintah wajib mewujudkan kondisi kehidupan masyarakat yang tenteram, tertib dan teratur sesuai dengan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia, melindungi segenap bangsa Indonesia.

Berbagai upaya untuk menangani konflik usaha perkebunan terus dilakukan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada. Sebelum masa reformasi dan UU Perkebunan dibentuk, sistem penanganan konflik perkebunan lebih mengarah pada penanganan yang bersifat militeristik dan represif. Selain itu, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penanganan konflik masih bersifat parsial dan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang, seperti dalam bentuk Instruksi Presiden, Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden. Hal tersebut menyebabkan penanganan konflik menjadi terhambat.

Konflik perkebunan perlu ditangani dengan baik agar tujuan utama dari pengelolaan perkebunan dapat tercapai. Ketika konflik terjadi, pemerintah adalah pihak yang paling berperan dalam menanganinya, pihak yang obyektif dan tidak memihak salah satu pihak yang berkonflik. Oleh karena itu, diperlukan suatu manajemen konflik yang dimiliki oleh pemerintah. Manajemen konflik merupakan serangkaian aksi dan reaksi antara pelaku maupun pihak luar dalam suatu konflik. Manajemen konflik termasuk pada suatu pendekatan yang berorientasi pada proses yang

mengarahkan pada bentuk komunikasi (termasuk tingkah laku) dari pelaku maupun pihak luar dan bagaimana mereka mempengaruhi kepentingan (*interest*) dan interpretasi. Bagi pihak luar (di luar yang berkonflik) sebagai pihak ketiga, yang diperlukannya adalah informasi yang akurat tentang situasi konflik. Hal ini karena komunikasi efektif di antara pelaku dapat terjadi jika ada kepercayaan terhadap pihak ketiga.¹⁸

Sebagai pihak yang netral, pemerintah memerlukan strategi yang jitu dalam meredam, menangani, dan merekonsiliasi konflik usaha perkebunan. Pada UU Perkebunan sendiri tidak ada mekanisme yang jelas tentang langkah-langkah pemerintah saat terjadi konflik usaha perkebunan. Namun, jika kita mengacu UU No. 7/2012 tentang Penanganan Konflik Sosial terdapat tahapan-tahapan yang dilakukan pemerintah dalam mengatasi konflik sosial. Mulai dari pencegahan konflik, penghentian konflik, dan pemulihan pasca konflik.

Pertama, pencegahan konflik perkebunan. Ada pepatah yang berbunyi, “lebih baik mencegah daripada mengatasi”. Pepatah tersebut sangat relevan dengan kondisi penyelenggaraan perkebunan di Indonesia yang rawan akan terjadinya konflik, karena jika konflik sudah terlanjur terjadi maka akan lebih sulit ditangani. Adapun bentuk pencegahan yang dapat dilakukan pemerintah yaitu: (a) menyusun perencanaan yang matang terhadap penyelenggaraan usaha perkebunan di seluruh lokasi di Indonesia. Perencanaan tersebut memperhatikan rencana pembangunan nasional, tata ruang wilayah, kesesuaian tanah dan iklim, serta kondisi ekonomi dan sosial budaya masyarakat; (b) menyusun regulasi penyelenggaraan perkebunan dengan melibatkan seluruh pihak-pihak agar dan menyosialisasikannya ke seluruh wilayah Indonesia serta lapisan masyarakat; (c) mewajibkan kepada seluruh perusahaan perkebunan untuk melakukan kemitraan usaha perkebunan dengan pekebun, karyawan, dan masyarakat sekitar perkebunan; (d) mewajibkan

¹⁸ Surya Rizaputra, “Manajemen Konflik”, dikutip dari <https://suryarizaputra.wordpress.com/20-10/10/14/manajemen-konflik/diakses> pada tanggal 29 Oktober 2017 pukul 14.31 WIB. Lihat juga Ilyas Ismail, Abdurrahman, Sufyan, *Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 17 No. 1 April 2015.

kepada seluruh perusahaan perkebunan yang telah memiliki izin usaha perkebunan untuk memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar paling rendah seluas 20 persen dari total luas areal kebun yang diusahakan perusahaan dimaksud.

Kedua, penghentian konflik perkebunan. Upaya untuk menghentikan konflik usaha perkebunan pada dasarnya dapat dilakukan oleh pemerintah melalui dua cara, yaitu litigasi dan nonlitigasi. Apapun model yang dilakukan, semuanya bermuara di tujuan yang sama yaitu untuk memberikan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan bagi pihak-pihak yang berkonflik. Dua model itu, yaitu: (a) nonlitigasi, metode yang mengedepankan musyawarah untuk mufakat dengan cara melakukan rapat/pertemuan mediasi dengan mengundang pihak-pihak yang bersengketa dan melibatkan instansi-instansi terkait. Penyelesaian konflik dengan melalui non litigasi/di luar pengadilan sesuai dengan karakteristik masyarakat Indonesia yang bersifat kekeluargaan. (b) Litigasi/pengadilan. Dalam UU Perkebunan terdapat kegiatan-kegiatan yang dilarang pada penyelenggaraan usaha perkebunan. Apabila ada yang melanggar terdapat sanksi-sanksi yang cukup tegas. Penegakan hukum yang tegas memberikan kepastian hukum bagi seluruh pelaku usaha perkebunan.

Ketiga, pemulihan pasca konflik perkebunan. Merupakan serangkaian kegiatan untuk mengembalikan keadaan dan memperbaiki hubungan yang tidak harmonis dalam masyarakat akibat konflik. Bentuk kegiatan yang dapat dilakukan pemerintah dalam rangka pemulihan konflik perkebunan yaitu: (a) meninjau kembali pola kemitraan antara perusahaan perkebunan dengan masyarakat. Jika ada yang berpotensi menimbulkan konflik kembali maka pemerintah dapat mengusulkan kepada pihak-pihak terkait untuk meninjau kembali pola kemitraan tersebut; (b) melakukan monitoring dan evaluasi kepada perusahaan perkebunan terkait kinerja usahanya melalui penilaian usaha perkebunan secara rutin atau sewaktu-waktu; (c) melakukan pertemuan atau rapat koordinasi pembinaan usaha perkebunan secara rutin dan berkala dengan mengundang seluruh pelaku usaha perkebunan sebagai antisipasi agar tidak terulang kembali konflik perkebunan

3) Progresivisme sebagai Solusi Penanganan Konflik Perkebunan Berbasis Nilai Keadilan Sosial

Pada prinsipnya, upaya penanganan konflik usaha perkebunan yang dilakukan oleh pemerintah, tujuan utamanya adalah untuk memberikan keadilan. Keadilan sendiri dibedakan menjadi dua jenis, yakni keadilan individual dan keadilan sosial. Keadilan individual yaitu suatu keadilan yang pelaksanaannya tergantung pada kehendak pribadi. Sedangkan keadilan sosial adalah keadilan yang pelaksanaannya tidak lagi tergantung pada kehendak pribadi, atau pada kebaikan individu yang bersikap adil, tetapi sudah bersifat struktural. Artinya, pelaksanaan keadilan sosial sangat tergantung kepada penciptaan struktur-struktur sosial yang adil.¹⁹ Dalam konteks tulisan ini, nilai keadilan yang diangkat adalah nilai keadilan sosial, yang menjadikan kesejahteraan sebagai tujuannya. Perwujudan nilai keadilan sosial sangat tergantung dari peran pemerintah melalui pengkondisian struktur sosial pada masyarakat tertentu.²⁰

Ketika konflik perkebunan terjadi, pemerintah menempatkan dirinya sebagai pihak yang mempunyai kewenangan untuk memberikan keadilan bagi pihak-pihak yang berkonflik. Pemerintah bertanggung jawab untuk menyejahterakan dan melindungi rakyatnya, sebagai perwujudan yang tertuang pada Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah seyogyanya bersifat responsif terhadap dinamika yang terjadi di masyarakat. Berbicara tentang hukum yang responsif, selalu mengacu pada pendapat Philip Nonet dan Philip Selznick mengenai hukum responsif. Dalam perspektif ini, hukum yang baik seharusnya menawarkan sesuatu yang lebih baik daripada sekadar keadilan prosedural. Hukum yang baik harus berkompeten dan juga adil; hukum semacam itu seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen bagi

¹⁹ Suteki, *Desain Hukum di Ruang Sosial*, Thafa Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 249.

²⁰ *Ibid*, hlm. 248.

tercapainya keadilan substantif.²¹ Nonet dan Selznick membuat paparan yang cukup bagus pada waktu menulis tentang hukum dalam masyarakat yang mengalami transisi. Di situ sangat jelas digambarkan dinamika hukum dan bahwa hukum itu tidak pernah diam.²²

Teori hukum progresif dipandang sebagai teori yang sedang mencari jati diri, bertolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum di dalam masyarakat, berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum dalam setting Indonesia pada abad ke-21.²³ Teori hukum progresif berangkat dari dua asumsi dasar, yakni: Pertama, hukum adalah manusia, bukan sebaliknya.²⁴ Bertolak dari asumsi dasar ini, kehadiran hukum bukan hanya untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar. Oleh karena itu, ketika terjadi permasalahan hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusianya yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum.²⁵ Kedua, hukum bukan merupakan institusi yang mutlak serta final, karena hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*).²⁶

Dalam gerakan hukum progresif, manusia berada di atas hukum. Hukum hanya menjadi sarana untuk menjamin dan menjaga berbagai kebutuhan manusia. Hukum tidak lagi dipandang sebagai suatu dokumen yang absolut dan ada secara otonom. Hukum progresif yang bertumpu pada manusia, membawa konsekuensi pentingnya kreativitas. Kreativitas dalam konteks penegakan hukum selain untuk mengatasi ketertinggalan hukum, juga dimaksudkan untuk membuat terobosan-terobosan hukum bila perlu melakukan *rule breaking*. Terobosan-terobosan ini yang diharapkan

²¹ Philip Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 84.

²² Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 56.

²³ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan*, Jurnal Hukum Progresif, Vol. 1/No.1/April/2005, hlm. 3.

²⁴ Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Privatisasi Pengelolaan Sum Ber Daya Air)*, Disertasi, 2009, Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, hlm. 25.

²⁵ *Ibid*, hlm. 26.

²⁶ Suteki, *Op.Cit*, hlm. 27.

dapat mewujudkan tujuan kemanusiaan melalui bekerjanya hukum, yaitu hukum yang membuat bahagia.²⁷

Selama ini pemerintah lebih banyak menerapkan jalur litigasi/pengadilan ketika terjadi sengketa lahan yang berujung pada konflik perkebunan. Penerapan sanksi pidana memang salah satu langkah yang baik untuk mengurangi pelanggaran pada usaha perkebunan. Namun pada kenyataannya, sanksi tersebut sangat memberatkan para pekebun dan masyarakat sekitar perkebunan. Penegakan hukum perkebunan yang ada saat ini ibarat pisau, tajam ke bawah namun tumpul ke atas. Kepada pekebun, hukum bersifat represif, namun kepada perusahaan perkebunan hukum bersifat protektif. Apabila penegakan hukum hanya dimaknai secara tektual dengan pasal-pasal dalam Undang-Undang, maka keadilan yang didapat hanya sebatas keadilan prosedural, bukan keadilan substantif.

Penanganan konflik perkebunan dengan metode nonlitigasi seyogyanya lebih ditekankan daripada metode litigasi/pengadilan. Musyawarah untuk mufakat sangat sesuai dengan karakter masyarakat Indonesia yang bersifat kekeluargaan. Namun, negara seharusnya jangan hanya bertindak sebagai mediator saja. Memang, pada awalnya negara secara normatif haruslah netral, akan tetapi itu tidak cukup, sebab dalam cita hukum sebuah tanggung jawab negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Maka dengan pandangan tersebut, keadilan social haruslah dikejar oleh negara sebagai perwujudan amanah yang dituangkan dalam konsitusi negara Indonesia.²⁸

Negara selaku aparat penegak hukum diharapkan menciptakan terobosan-terobosan hukum dalam mengatasi konflik usaha perkebunan. Pemerintah bukan hanya bertindak sebagai mediator ketika terjadi konflik perkebunan, harus turun langsung ke lapangan untuk melakukan pembinaan usaha perkebunan, untuk mendengar keluhan dan memberi solusi nyata kepada pekebun dan

²⁷ Suteki, *Masa Depan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2015, hlm. 9.

²⁸ Suteki, *Op.Cit*, hlm. 277.

masyarakat sekitar perkebunan. Hal tersebut sesuai dengan spirit hukum progresif, yang responsif terhadap dinamika di masyarakat.

SIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan, sebagai berikut: Pertama, jumlah konflik usaha perkebunan di Indonesia yang terus meningkat, menggambarkan bahwa politik hukum mengenai penyelenggaraan perkebunan belum menunjukkan konsistensi yang jelas, terutama peran dan fungsi pemerintah dalam melakukan penanganan konflik usaha perkebunan untuk memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Kedua, penetapan UU Perkebunan pada dasarnya membawa perubahan mendasar dalam pengelolaan perkebunan di Indonesia. Namun, di dalam substansi UU tersebut belum secara komprehensif mengatur tentang penanganan konflik usaha perkebunan. Ketiga, upaya penanganan konflik usaha perkebunan dilakukan Pemerintah melalui dua cara, litigasi dan nonlitigasi. Apapun model yang dilakukan, semuanya bermuara pada tujuan yang sama yaitu untuk memberikan keadilan sosial bagi seluruh masyarakat, khususnya pelaku usaha perkebunan.

Penelitian ini menyarankan agar pemerintah melakukan pembaruan kebijakan dalam pengelolaan usaha perkebunan khususnya terkait penanganan konflik perkebunan. Pemerintah diharapkan menciptakan terobosan-terobosan hukum dalam mengatasi konflik usaha perkebunan. Aparat pemerintah harus turun langsung ke lapangan untuk melakukan pembinaan usaha perkebunan, untuk mendengar keluhan dan memberi solusi nyata kepada pekebun dan masyarakat sekitar perkebunan. Hal tersebut sesuai dengan spirit hukum progresif, yang responsif terhadap dinamika di masyarakat. Di samping itu, pemerintah lebih mengedepankan metode penanganan konflik perkebunan dengan cara nonlitigasi (mediasi, musyawarah) karena dinilai lebih dapat memberikan keadilan substantif bagi para pihak-pihak yang bersengketa

DAFTAR PUSTAKA

- Adji Samekto, 2008, *Kapitalisme, Modernisasi, dan Kerusakan Lingkungan*, Genta Press, Yogyakarta.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2011, *Laporan Tim Pelaksana Kajian Analisis dan Evaluasi Hukum terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan*, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta.
- Direktorat Jenderal Perkebunan, 2016, "Kebijakan Kementan dalam Penanganan Gangguan Usaha Perkebunan", disampaikan pada Rakor Penanganan Gangguan Usaha Perkebunan Dinas Perkebunan Prov. Sumatera Utara, Medan.
- DPR, 2014, *Naskah Akademik RUU tentang Perkebunan Hak Inisiatif DPR-RI*, DPR, Jakarta.
- Emil Salim, 1992, *Pembangunan Berkelanjutan*, Gramedia, Jakarta.
- Edra Satmaidi, 2010, "Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia", dikutip dari <https://edrasatmaidi2010.wordpress.com/2010/11/03/politik-hukum-pengelolaan-lingkungan-hidup-di-indonesia/> diakses tanggal 28 Oktober 2017.
- Esmi Warassih dan Sulaiman, 2017, *Recognition of Adat Forest and Plantation Concessions in Indonesia*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 19 No. 2.
- I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, 2014, *Pengantar Hukum Lingkungan*, CakraBooks, Solo.
- Ilyas Ismail, 2012, *Pembatasan Luas Maksimum Penguasaan Tanah*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 14 No. 3.
- Ilyas Ismail, Abdurrahman Abdurrahman, Sufyan Sufyan, 2015, *Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 17 No. 1.
- Iskandar Mirza, 2012, *Konflik Kepemilikan atas Lahan Perkebunan antara Masyarakat dengan Perusahaan Perkebunan Kelapa Sawit di Kecamatan Kikim Kabupaten Lahat Sumatera Selatan*, Tesis Program Magister Ilmu Hukum UI, Jakarta.

- M. Yahya Harahap, 1997, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Abadi, Bandung.
- Maksi Nomlene, 2015, *Rekonstruksi Politik Hukum Pengelolaan Perikanan Laut, Berbasis Kemakmuran Rakyat*, Jurnal Hukum, Master Kenotariatan Universitas Brawijaya.
- Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Philip Nonet dan Philip Selznick, 2010, *Hukum Responsif*, Nusa Media, Bandung.
- Satjipto Rahardjo, 2005, *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan*, Jurnal Hukum Progresif, Vol. 1, No.1.
- Satjipto Rahardjo, 2010, *Penegakan Hukum Progresif*, Kompas, Jakarta.
- Sholih Mu'adi, *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan dengan Cara Litigasi dan Non Litigasi*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2010, hlm. 8.
- Surya Rizaputra, 2010, "Manajemen Konflik", dikutip dari <https://suryarizaputra.wordpress.com/2010/10/14/manajemen-konflik/diakses> pada tanggal 29 Oktober 2017.
- Suteki, 2009, *Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Privatisasi Pengelolaan Sum Ber Daya Air)*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang.
- Suteki, 2013, *Desain Hukum di Ruang Sosial*, Thafa Media, Yogyakarta.
- Suteki, 2015, *Masa Depan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta.
- Takdir Rahmadi, 1996, "Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa Lingkungan", Makalah Penataran Hukum Lingkungan, Proyek Kerjasama Hukum Indonesia-Belanda, FH Unair Surabaya.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

UU No. 7/2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

UU No. 39/2014 tentang Perkebunan.