Jurnal Viabel Pertanian Vol. 20 No. 2 November 2026
p-ISSN: 1978-5259 e-ISSN: 2527-3345
http://ejournal.unisbablitar.ac.id/index.php/viabel
Hetty Hassanah, Mochamad Hilman Rosyad 2026. Penyelesaian Sengketa Lahan Antara Korporasi dengan Petani Penggarap Di Jawa Barat
Journal Viabel Pertanian. (2026), 20 (2) 96-104

PENYELESAIAN SENGKETA LAHAN ANTARA KORPORASI DENGAN PETANI PENGGARAP DI JAWA BARAT

Diterima:
10 November 2026
Revisi:
26 November 2026
Terbit:
27 November 2026

[1]Hetty Hassanah, [2] Mochamad Hilman Rosyad
[1,2] Fakultas Hukum, Universitas Komputer Indonesia
Bandung, Indonesia
E-mail: [1]hetty.hassanah@gmail.unikom.ac.id,
[2]moch.hilman.rosyad@gmail.com

ABSTRAK

Sengketa lahan antara korporasi perkebunan milik negara dengan petani penggarap di Jawa Barat kerap berujung pada kebuntuan hukum karena benturan dua rezim normatif: asas fungsi sosial tanah (Pasal 6 UUPA) yang menuntut pemanfaatan lahan bagi kesejahteraan, dan larangan mutlak pemindahtanganan aset negara (Pasal 62A ayat (4) UU BUMN) yang mengunci status kepemilikan lahan korporasi. Penelitian ini bertujuan mengkaji mekanisme penyelesaian sengketa lahan antara korporasi dengan petani penggarap berdasarkan Pergub Jabar Nomor 11 Tahun 2025 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan serta mengidentifikasi hambatan implementasinya. Penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan spesifikasi deskriptif analitis. Data dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan berupa wawancara terstruktur, kemudian dianalisis secara yuridis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pergub Jabar Nomor 11 Tahun 2025 tidak mengatur mekanisme penyelesaian sengketa secara utuh, tetapi memuat instrumen yang dapat dioperasionalkan menjadi satu rangkaian mekanisme penyelesaian, yakni deteksi sengketa melalui pengawasan (Pasal 5, 10, dan 11), fasilitasi aspek sosial (Pasal 14 ayat (3) huruf g), kolaborasi pemanfaatan lahan dengan pemegang hak (Pasal 19 ayat (2) huruf c), serta pembinaan dan fasilitasi petani (Pasal 19 ayat (5)), yang bermuara pada kemitraan pemanfaatan lahan tanpa pemindahtanganan aset sebagai kompromi tunggal yang kompatibel dengan rezim perlindungan aset korporasi negara. Hambatan implementasi terdiri atas lima faktor yang saling memperkuat, yaitu faktor peraturan, aparatur, sarana dan prasarana, masyarakat, serta budaya hukum, sehingga keberhasilan penyelesaian sengketa bergantung pada kepatuhan para pihak terhadap instrument hukum yang tersedia.

Kata kunci: sengketa; petani penggarap; perkebunan; pengendalian alih fungsi lahan; kemitraan pemanfaatan lahan.

ABSRACT

Land disputes between state-owned plantation corporations and cultivator farmers in West Java frequently end in legal deadlock due to a clash between two normative regimes: the social function principle of land (Article 6 of the Basic Agrarian Law/UUPA), which mandates the utilization of land for the welfare of the people, and the absolute prohibition on the transfer of state assets (Article 62A paragraph (4) of the State-Owned Enterprises Law), which locks the ownership status of corporate land. This study aims to examine the mechanism for resolving land disputes between corporations and cultivator farmers based on West Java Governor Regulation Number 11 of 2025 concerning the Control of Land Conversion, as well as to identify the obstacles to its implementation. The research employs a normative juridical approach with a descriptive-analytical specification. Data were collected through library research and field research in the form of structured interviews, and were subsequently analyzed using qualitative juridical analysis. The results show that

West Java Governor Regulation Number 11 of 2025 does not comprehensively regulate a dispute resolution mechanism, but contains instruments that can be operationalized into an integrated resolution mechanism, namely: dispute detection through supervision (Articles 5, 10, and 11); facilitation of social aspects (Article 14 paragraph (3) letter g); land utilization collaboration with rights holders (Article 19 paragraph (2) letter c); and guidance and facilitation for farmers (Article 19 paragraph (5)), culminating in a land utilization partnership without asset transfer as the only compromise compatible with the state-owned corporate asset protection regime. Implementation barriers comprise five mutually reinforcing factors—namely, regulatory frameworks, law enforcement personnel, facilities and infrastructure, societal conditions, and legal culture—rendering the success of dispute resolution contingent upon the parties' compliance with existing legal instruments.
Keywords: agrarian dispute; cultivator farmers; state-owned plantation enterprises; land conversion control; land utilization partnership

PENDAHULUAN

Penguasaan lahan dalam tata hukum agraria Indonesia berpijak pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Amanat konstitusional tersebut dijabarkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), yang melembagakan Hak Menguasai Negara (HMN) sebagai instrumen delegasi kewenangan publik atas tanah (Sari, 2021). UUPA mengenal berbagai hak atas tanah, namun seluruhnya tunduk pada satu asas fundamental: setiap hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (Pasal 6 UUPA). Secara doktrinal, asas ini berakar pada pemikiran Léon Duguit yang menolak konsep kepemilikan absolut dan menempatkan penguasaan harta sebagai fungsi sosial (Rejekiningsih, 2016). Konsekuensi praktisnya, tanah yang dibiarkan tidak produktif oleh pemegang haknya merupakan penyimpangan dari fungsi sosial dan membuka justifikasi sanksi administratif hingga pencabutan hak, sebagaimana dioperasionalkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.

Pada sektor perkebunan skala besar, asas tersebut berhadapan langsung dengan rezim penguasaan korporasi negara. Hak Guna Usaha (HGU) diberikan negara kepada badan usaha untuk mengusahakan tanah secara komersial dalam jangka waktu tertentu dan didesain bagi budidaya skala besar seperti perkebunan (Sugi & Ruhadini, 2024). Pemegang konsesi utama pada sektor ini adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) perkebunan yaitu korporasi yang dimaksud dalam artikel ini. Sekarang terkonsolidasi dalam Holding BUMN Bidang Perkebunan dan mewarisi aset nasionalisasi perkebunan kolonial melalui Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958. BUMN perkebunan memikul mandat ganda yang saling menegang: mengejar kinerja komersial sekaligus mengamankan aset agraria strategis negara (Pradipta & Widjajanti, 2025). Ambiguitas mandat inilah yang menjadikan relasi antara korporasi negara dengan masyarakat sekitar konsesi senantiasa rawan konflik.

Konflik lahan antara korporasi dan petani penggarap lazimnya mengikuti pola yang seragam. Lahan konsesi yang tidak dikelola atau ditelantarkan dalam jangka panjang menarik pendudukan dan penanaman oleh petani lokal yang terdesak kebutuhan ekonomi. Ketika korporasi kemudian menegaskan klaim kepemilikannya, upaya tersebut kerap termanifestasi secara terbuka melalui tindakan penertiban atau penegakan hukum. Secara sosiologis, penegakan dominasi legal-formal korporasi yang tidak disertai penyelesaian aspek sosial-ekonomi petani bertransformasi menjadi kekerasan struktural. Data Konsorsium Pembaruan Agraria menegaskan bahwa sektor perkebunan secara konsisten menjadi penyumbang konflik agraria terbesar di

Indonesia (44%), disusul properti (18%), pertambangan (13%), infrastruktur (12%), dan kehutanan (7%) (Konsorsium Pembaruan Agraria, 2023).

Jawa Barat menempati posisi khas dalam lanskap konflik tersebut. Sejak era kolonial, wilayah ini menjadi inti eksploitasi agribisnis melalui kebijakan *Preanger Stelsel* dan *Cultuurstelsel*, yang mewariskan konsentrasi tanah perkebunan terluas di Pulau Jawa. Pertemuan antara konsentrasi konsesi korporasi negara dengan densitas penduduk yang tinggi mentransformasikan Jawa Barat menjadi pusaran konflik agraria struktural.

Sengketa jenis ini menemui kebuntuan yang nyaris tanpa jalan keluar. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN) mengunci status aset lahan korporasi negara melalui tiga lapis norma: Pasal 4A ayat (5) yang menegaskan penyertaan modal negara telah bertransformasi menjadi kekayaan mutlak BUMN; Pasal 62A ayat (1) yang mengamanatkan pengelolaan aset berpedoman tata kelola perusahaan yang baik; dan Pasal 62A ayat (4) yang secara mutlak melarang pemindahtanganan aset berupa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Konstruksi imperatif ini menutup peluang redistribusi lahan kepada petani penggarap. Petani penggarap tidak memiliki hak formal yang diakui hukum positif atas tanah konsesi; satu-satunya modal mereka adalah penguasaan faktual yang berlangsung lama dan legitimasi moral yang bersumber dari asas fungsi sosial tanah. Litigasi tidak mampu memecahkan kebuntuan ini karena putusan pengadilan hanya memutus keabsahan hak formal tanpa menyelesaikan nasib penguasaan faktual, sementara eksekusi putusan justru kerap memicu eskalasi baru. Pendekatan keamanan (*security approach*) pun terbukti gagal menyelesaikan akar masalah dan hanya memperburuk keadaan (Kusbianto, 2018).

Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengesahkan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 11 Tahun 2025 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan (selanjutnya disebut Pergub Jabar No. 11/2025). Secara formal, regulasi ini merupakan instrumen preventif penataan ruang untuk mengendalikan konversi lahan pertanian produktif. Namun, pembacaan sistematis atas naskahnya memperlihatkan muatan fasilitatif-kolaboratif, pengawasan pemanfaatan lahan, fasilitasi aspek sosial, kolaborasi dengan pemegang hak, dan pembinaan petani yang secara potensial dapat dioperasionalkan sebagai instrumen penyelesaian sengketa agraria. Urgensi mengkaji regulasi ini bersifat ganda: konversi lahan yang tidak terkendali mengancam ketahanan pangan, sementara konflik agraria yang berkepanjangan menggerus stabilitas sosial dan kredibilitas negara sebagai pelindung rakyat.

Kajian-kajian terdahulu belum menjamah persoalan ini secara utuh. Ramadan, Asyari, dan Ismail (2025) meneliti sengketa pengelolaan aset antara BUMN dengan pemerintah daerah, namun fokusnya pada sengketa horizontal antar-lembaga negara yang bersumber dari ketidakjelasan status kepemilikan, bukan sengketa vertikal antara korporasi dengan masyarakat penggarap, dan tidak menyentuh peran instrumen kebijakan daerah. Kusbianto (2018) meneliti sengketa BUMN perkebunan dengan penggarap di Sumatera Utara, namun analisisnya berhenti pada kegagalan litigasi dan pendekatan keamanan, dengan penawaran solusi musyawarah berupa kompensasi atau *"suguh hati"* yang bersifat kasus per kasus dan tidak menyentuh kerangka kelembagaan daerah. Studi-studi lain seperti Abby (2016) menelaah sengketa HGU dengan masyarakat adat di Kalimantan Selatan, sementara Rejekiningsih (2016), Sari (2021), serta Sugi dan Ruhadini (2024) mengkaji asas fungsi sosial dan HMN secara teoretis-normatif tanpa pengujian terhadap instrumen kebijakan konkret. Dengan demikian, terdapat tiga kesenjangan penelitian (*research gap*) yang diisi oleh penelitian ini: pertama, belum ada kajian yuridis atas Pergub Jabar No. 11/2025 sebagai instrumen penyelesaian sengketa lahan; kedua, belum ada kajian yang mengonstruksi mekanisme penyelesaian sengketa vertikal korporasi–petani penggarap dari instrumen kebijakan daerah di bidang pengendalian alih fungsi lahan; ketiga,

belum ada analisis hambatan implementasi instrumen tersebut menggunakan kerangka teori efektivitas hukum.

Secara teoretis, penelitian ini bertumpu pada tiga bangunan teori. Pertama, asas fungsi sosial tanah dan HMN sebagai kerangka normatif hukum agraria. Kedua, teori negara kesejahteraan dan utilitarianisme sebagai landasan filosofis kewajiban aktif negara melakukan intervensi hukum demi keadilan sosial dan kebahagiaan terbesar bagi jumlah rakyat terbanyak (Pratiwi et al., 2022; Mahadi, 2007). Ketiga, teori efektivitas hukum Soekanto sebagai pisau analisis implementasi, yang memetakan lima faktor penentu keberhasilan hukum di lapangan: peraturan, aparatur, sarana dan prasarana, masyarakat, serta budaya hukum (Soekanto, 2011). Berpijak pada kerangka tersebut, penelitian ini bertujuan: (1) mengkaji dan menganalisis mekanisme penyelesaian sengketa lahan antara korporasi dengan petani penggarap di Jawa Barat berdasarkan Pergub Jabar No. 11/2025; dan (2) mengidentifikasi hambatan implementasi Pergub Jabar No. 11/2025 dalam penyelesaian sengketa tersebut.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan pendekatan yuridis normatif dan spesifikasi deskriptif analitis, yang mengkaji peraturan perundang-undangan, asas hukum, dan doktrin yang relevan dengan penyelesaian sengketa lahan antara korporasi negara dengan petani penggarap (Rahardjo, 2004). Bahan hukum primer yang digunakan meliputi UUD NRI 1945, UUPA, UU BUMN, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dan Nomor 20 Tahun 2021, serta Pergub Jabar No. 11/2025. Bahan hukum sekunder berupa doktrin para ahli dalam buku teks dan artikel jurnal, sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan publikasi media yang relevan. Serta didukung penelitian kepustakaan di Perpustakaan Universitas Komputer Indonesia dan Perpustakaan Kantor Wilayah ATR/BPN Jawa Barat. Seluruh data dianalisis secara yuridis kualitatif: norma-norma yang berserak dalam Pergub Jabar No. 11/2025 ditafsirkan secara sistematis dan hierarkis terhadap UUPA dan UU BUMN untuk mengonstruksi mekanisme penyelesaian sengketa, sedangkan data lapangan dianalisis dengan kerangka teori efektivitas hukum untuk mengidentifikasi hambatan implementasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Aspek Hukum Lahan Korporasi Negara dan Kedudukan Yuridis Petani Penggarap

Korporasi negara (di bidang perkebunan) menguasai lahan melalui dua instrumen utama: Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Pengelolaan (HPL). HPL merupakan hak yang tidak dikenal dalam UUPA dan lahir dari peraturan pelaksana, yang pada hakikatnya merupakan pendelegasian sebagian kewenangan HMN kepada badan hukum yang ditunjuk (Parlindungan, 2015). Pemegang HPL memiliki wewenang hibrida: secara publik berwenang merencanakan peruntukan tanah, dan secara keperdataan berwenang menyerahkan pemanfaatan bagian tanahnya kepada pihak ketiga melalui kerja sama. Konstruksi hibrida ini penting dicatat karena justru membuka pintu yuridis bagi skema pemanfaatan bersama tanpa pelepasan hak, sebuah karakteristik yang menjadi kunci analisis pada bagian berikutnya.

Berbeda dengan korporasi swasta, ruang gerak korporasi negara dalam mendisposisi asetnya terkunci secara yuridis. Pasal 4A ayat (5) UU BUMN memisahkan aset BUMN dari kekayaan negara; Pasal 62A ayat (4) melarang pemindahtanganan aset berupa bumi, air, dan kekayaan alam. Direksi yang melanggar larangan ini berhadapan dengan risiko pertanggungjawaban personal, termasuk dalam ranah hukum pidana sebagaimana diperketat paska revisi UU BUMN (Pradipta & Widjajanti, 2025). Konsekuensinya, direksi korporasi negara secara rasional akan bersikap *risk-averse*: mempertahankan status quo penguasaan aset, sekalipun

aset tersebut faktual tidak dikelola. Inilah sebabnya tuntutan petani penggarap atas lahan konsesi tidak pernah dapat dipenuhi melalui jalur pelepasan aset.

Hukum positif tidak memberikan kedudukan formal kepada petani penggarap. Mereka bukan subjek hak atas tanah konsesi; penguasaan mereka bersifat de facto, tanpa dasar registrasi, dan secara formal dapat dikualifikasikan sebagai penguasaan tanpa hak. Namun, penilaian formalistik semacam itu mengabaikan dua realitas: pertama, petani penggarap telah memproduktifkan lahan yang dibiarkan terlantar oleh pemegang konsesi merupakan suatu fakta yang justru menghidupkan asas fungsi sosial yang dilanggar korporasi (Abby, 2016; Santoso, 2012); kedua, penggusuran massal petani menghilangkan mata pencaharian dan memperdalam kemiskinan struktural, yang bertentangan dengan arah kebijakan agraria nasional. Kedudukan petani penggarap dengan demikian bersifat paradoksal: lemah secara yuridis-formal, namun kuat secara legitimasi sosial.

Mekanisme Penyelesaian Sengketa Lahan Berdasarkan Pergub Jabar Nomor 11 Tahun 2025

Temuan utama penelitian ini adalah bahwa Pergub Jabar No. 11/2025 tidak mengatur mekanisme penyelesaian sengketa secara eksplisit dan utuh. Namun, melalui interpretasi sistematis, empat kelompok norma di dalamnya dapat dioperasionalkan menjadi satu rangkaian mekanisme penyelesaian sengketa yang berjenjang. Pertama, tahap deteksi melalui pengawasan (Pasal 5, 10, dan 11). Pergub Jabar No. 11/2025 membebani pemerintah provinsi melakukan pengawasan atas pemanfaatan dan perubahan penggunaan lahan. Dalam konteks sengketa, fungsi pengawasan ini berperan sebagai sensor yang mengubah sengketa laten menjadi objek administratif yang terlihat dan dapat ditindaklanjuti. Lahan konsesi yang terlantar namun aktif digarap petani dapat teridentifikasi melalui data pengawasan, sehingga intervensi pemerintah dapat dilakukan sebelum eskalasi. Tanpa deteksi dini, sengketa hanya muncul dalam radar pemerintah ketika penertiban represif telah dilakukan pada titik yang jauh lebih mahal secara sosial.

Kedua, tahap fasilitasi aspek sosial (Pasal 14 ayat (3) huruf g). Norma ini menghadirkan pintu masuk fasilitasi pemerintah provinsi terhadap dimensi sosial pengelolaan lahan. Dalam praktik, fasilitasi aspek sosial menyediakan ruang dialog antara petani penggarap dengan korporasi selaku pemegang hak, ruang yang nyaris tidak pernah tersedia dalam pendekatan litigasi maupun keamanan. Fungsi ini sejalan dengan semangat penyelesaian sengketa pertanahan secara administratif di tingkat nasional melalui mediasi, konsiliasi, dan arbitrase sebagaimana diatur Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016, namun beroperasi melalui instrumen daerah. Ketiga, tahap kolaborasi pemanfaatan lahan dengan pemegang hak (Pasal 19 ayat (2) huruf c). Pemerintah provinsi diberi kewenangan berkolaborasi dengan pemegang hak untuk mendayagunakan lahan. Norma ini menjadi jembatan negosiasi dengan korporasi: alih-alih menuntut pelepasan aset yang mustahil secara yuridis, pemerintah menawarkan skema pemanfaatan bersama yang menghidupkan aset terlantar sekaligus mengakomodasi penguasaan petani. Karakter hibrida HPL dan HGU yang memungkinkan penyerahan pemanfaatan kepada pihak ketiga menjadi dasar yuridis skema ini. Keempat, tahap pembinaan dan fasilitasi petani (Pasal 19 ayat (5)). Pembinaan terhadap petani menginstitusionalisasikan posisi mereka sebagai mitra pemanfaatan lahan, bukan sekadar pelanggar yang harus ditertibkan. Pembinaan produktivitas, organisasi kelompok tani, dan akses pasar mempersiapkan petani menjadi mitra yang layak dalam skema kemitraan.

Keempat instrumen tersebut membentuk rantai mekanisme: deteksi → fasilitasi → kolaborasi → kemitraan, yang bermuara pada kemitraan pemanfaatan lahan tanpa pemindahtanganan aset. Analisis kompatibilitas normatif menunjukkan bahwa kemitraan semacam ini merupakan satu-satunya kompromi yang mampu memuaskan kedua rezim hukum

yang irekonsiliabel. Redistribusi lahan kepada petani terhalang secara mutlak oleh Pasal 62A ayat (4) UU BUMN; sementara itu, pengosongan petani tanpa penyelesaian sosial terhalang oleh asas fungsi sosial, norma penertiban tanah terlantar, dan pertimbangan keadilan agraria (Santoso, 2015). Kompensasi satu kali (*suguh hati*) sebagaimana ditawarkan Kusbianto (2018) hanya memberikan bantuan sementara tanpa menyelesaikan nasib penguasaan jangka panjang. Kemitraan pemanfaatan, sebaliknya, mempertahankan legalitas kepemilikan korporasi (memenuhi rezim UU BUMN) sekaligus memberikan akses penguasaan fungsional kepada petani atas lahan yang produktif (memenuhi asas fungsi sosial UUPA). Skema ini juga lebih unggul dibandingkan objek reforma agraria pada umumnya, karena tidak memerlukan pelepasan aset sama sekali.

Meskipun demikian, harus ditegaskan bahwa mekanisme ini bersifat potensial, bukan otomatis. Pergub Jabar No. 11/2025 tidak memuat satu pun norma yang memerintahkan penyelenggaraan penyelesaian sengketa, tidak menetapkan prosedur, jangka waktu, maupun konsekuensi hukum atas ketidakpatuhan. Mekanisme tersebut hanya akan hidup apabila Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengambil inisiatif menghubungkan instrumen-instrumen yang terserak tersebut menjadi prosedur kerja yang nyata. Dengan kata lain, Pergub Jabar No. 11/2025 berkedudukan sebagai payung kolaboratif, bukan prosedur adjudikatif.

Analisis Yuridis Penyelesain Sengketa Lahan Perkebunan di Jawa Barat

Analisis hukum terhadap sengketa lahan perkebunan di beberapa wilayah Jawa Barat dilakukan melalui berbagai tahapan. Berdasarkan wawancara terstruktur dengan salah seorang aparatur negara di bidang perkebunan pada tanggal 10 Agustus 2026, diketahui bahwa terdapat batasan kewenangan yang bersifat mutlak pada tingkat manajemen perusahaan, serta proses pelepasan hak atas tanah oleh korporasi perkebunan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku. Sementara itu, terdapat fakta lain di beberapa wilayah di Jawa Barat antara lain adanya kerjasama pengelolaan antara koporasi negara (di bidang perekebunan) dengan perusahaan swasta, namun disisilain muncul konflik yang berakar pada ketimpangan posisi hukum antara pemegang konsesi dan masyarakat sekitar, karena lahan kosnesni tersebut tidak dikelola secara aktif oleh pemegang hak nya sehingga warga setempat memanfaatkan lahan tersebut. Lahan tersebut dimnafaatkan untuk budidaya tanaman palawija dengan mengerahkan tenaga dan biaya mandiri selama bertahun-tahun tanpa alas hak formal. Ketika perusahaan berencana mengembalikan fungsi lahan menjadi komoditas perkebunan bersama mitra swastanya, perusahaan menempuh jalur penertiban internal secara bertahap melalui penerbitan Surat Peringatan (SP) I sampai III yang didampingi petugas perusahaan dan personel aparat keamanan berdasarkan kerja sama pengamanan wilayah perkebunan. Langkah penertiban tersebut sejalan dengan kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Barat melalui Pergub Jabar No. 11/2025 yang mendorong pemanfaatan lahan sesuai peruntukannya.

Analisis yuridis berdasarkan hal-hal diuraikan diatas berdasarkan pergub jabawr sebagi berikut Pergub Jabar No. 11/2025 di lapangan:

1. Pergub Jabar No. 11/2025 merupakan ketentuan normatif terhadap pengausaan lahan konsensi perkebunan dan kedudukan yuridis petani penggarap. Dan menjadi salah satu instrumen hukum dalam penyelesaoan sengketa lahan diatas.
2. Peranan pemerintah sangat dibutuhkan dalam proses mediasi sengketa lahan diatas.
3. Status yuridis ha katas tanaha objek sengketa lahan diatas menjadi dasar untuk memberikan kepastian hukum bagi para pihak dalam penelolaan tanah perkeunan tersebut.
4. Penyelesaian sengketa lahan diatas akan lebih baik dilakukan secara non-litigasi agar dapat memberi manfaat lebih cepat dan didasarkan kesepakatan para pihak dibandingkan dengan proses litigasi yang dapat memakan waktu lama dan biaya yang relatif tingi.

Hambatan Implementasi Pergub Jabar Nomor 11 Tahun 2025 dalam Penyelesaian Sengketa

Pergub Jabar No. 11/2025 tidak dirancang sebagai instrumen penyelesaian sengketa namun dapat menjadi salah satu instrumen hukum yang mendukung penyelesaian sengketa lahan. Walaupun belum ada aturan khusus tentang kelembagaan dalam penyelesaian sengketa lahan diatas, serta tidak diatur secara eskplisit mengenai kekuatan mengikat peraturan tersebut terhadap para pihak. Kedudukan Pergub Jabar No. 11/2025 yang lebih rendah dari peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus mengenai korporasi negara di bidang perkebunan menyebabkan adanya kekosongan hukum dalam penyelesaian sengketa lahan diatas. Penyelesaian sengketa pertanahan membutuhkan adanya koordinasi lintas instansi dan lintas skala pemerintahan, dinas teknis provinsi, pemerintah kabupaten, Kantor Wilayah ATR/BPN, hingga Kementerian BUMN selaku pemegang saham korporasi. Rantai koordinasi yang panjang ini rawan terputus oleh perbedaan kepentingan instansi dan rotasi pejabat. Kompetensi mediasi agraria aparatur daerah juga belum merata, sementara posisi tawar petani dan korporasi yang timpang menuntut fasilitator yang mampu menjaga keseimbangan proses.

Kurang memadai nya sarana prasana dalam menentukan data penguasaan lahan yang terintegrasi peta hak formal yang di-overlay dengan peta penguasaan faktual menjadi salah satu hambatan dalam penyelesaian sengketa lahan ini. Anggaran fasilitasi dan sarana pengawasan kawasan konsesi yang luas menjadi kendala operasional lain nya, terlebih bagi beberapa wilayah di Jawa Barat dengan kasus sengketa pertanahan yang relatif tinggi. Rendahnya kepercayaan masyarakat terutama petani penggarap kepada pihak pemerintah dapat menyebabkan tindakan yang tidak sesuai dengan hukum dari masyarkat terhadap keharmonisan dengan pemerintah setempat dan/atau korporasi negara di bidang perkebunan. Korporasi negara terbentuk dalam budaya hukum oleh formalisme hukum yang memperlakukan sertifikat sebagai satu-satunya kebenaran dan menegasikan fakta sosial penguasaan; budaya kepatuhan direksi terhadap prinsip kehati-hatian memperkuat orientasi status quo. Sebaliknya, budaya agraria petani memperlakukan tanah sebagai sumber kehidupan yang sakral dan mengorientasikan perjuangan pada kepemilikan, bukan sekadar akses. Kedua budaya hukum yang saling berhadapan ini cenderung menghasilkan preferensi solusi *zero-sum* (Friedman, 2011). Ditambah budaya birokrasi yang condong pada penyelesaian administratif-formal, ruang bagi kolaborasi menjadi sempit. Faktor-faktor diatas tidak berdiri sendiri, karena saling berhubungan satu sama lain, sehingga menyebabkan implemantasi Pergub Jawa Barat No. 11/2025 tidak optimal.

Kebaruan, Kontribusi, dan Implikasi Penelitian

Penelitian ini menghadirkan tiga lapis kebaruan. Pertama, kebaruan objek: sepengetahuan penulis, ini merupakan kajian yuridis pertama atas Pergub Jabar No. 11 Tahun 2025 dalam konteks penyelesaian sengketa lahan, mengingat regulasi tersebut baru disahkan pada tahun 2025 dan belum tersentuh literatur akademik. Kedua, kebaruan konstruk: penelitian ini merekonseptualisasi peraturan pengendalian alih fungsi lahan yang secara formal merupakan instrumen tata ruang preventif sebagai instrumen laten penyelesaian sengketa agraria, serta menyintesiskan instrumen-instrumen yang tersebar menjadi mekanisme berjenjang deteksi–fasilitasi–kolaborasi–kemitraan. Ketiga, kebaruan temuan: identifikasi kemitraan pemanfaatan lahan tanpa pemindahtanganan aset sebagai titik temu normatif tunggal antara asas fungsi sosial UUPA dan rezim perlindungan aset UU BUMN, dua rezim yang dalam literatur selama ini diposisikan sebagai kutub yang bertentangan.

Penelitian ini menggambarkan adanya hubungan yang saling mempengaruhi antara hukum pertanahan dengan hukum korporasi. Penelitian ini juga menggambarkan tidak terpenuhi teori efektivitas hukum dari ranah penegakan hukum klasik ke ranah instrumen kebijakan daerah yang baru. Hasil penelitian ini memberikan gambaran bahwa perlu nya dilakukan evaluasi dalam

hubungan antara kebijakan nasional maupun daerah yang berhubungan dengan sengketa lahan perkebunan diatas termasuk ketentuan-ketentuan lain dalam bidang pertanahan dan ketentuan mengenai korporasi, pihak-pihak terkait baik oemerintah mauoun masyaratak petani) serta budaya hukum semua pihak terkait dalam mentaati hukum agar dapat mencapai kepastian hukum, mewujudkan rasa keadilan dan adanya manfaat yang dirasakan masyrakat dalam kepatuhan hukum tersebut.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yang dilakukan, dapat disimpulkan dua hal. Pertama, Pergub Jabar No. 11 Tahun 2025 tidak mengatur mekanisme penyelesaian sengketa lahan secara utuh dan eksplisit, tetapi memuat empat instrumen yang dapat dioperasionalkan menjadi mekanisme penyelesaian berjenjang: deteksi sengketa melalui pengawasan (Pasal 5, 10, dan 11), fasilitasi aspek sosial (Pasal 14 ayat (3) huruf g), kolaborasi pemanfaatan lahan dengan pemegang hak (Pasal 19 ayat (2) huruf c), dan pembinaan serta fasilitasi petani (Pasal 19 ayat (5)). Rangkaian instrumen tersebut bermuara pada kemitraan pemanfaatan lahan tanpa pemindahtanganan aset sebagai kompromi tunggal yang kompatibel dengan rezim perlindungan aset korporasi negara sekaligus asas fungsi sosial tanah. Kedua, implementasi mekanisme tersebut terhambat oleh lima faktor yang saling memperkuat, yaitu faktor peraturan yang tidak dirancang untuk penyelesaian sengketa, keterbatasan aparatur, ketiadaan sarana dan prasarana data serta anggaran, resistensi masyarakat petani yang dibebani trauma historis, dan budaya hukum formalistik kedua belah pihak. Dengan demikian sehingga keberhasilan penyelesaian sengketa bergantung pada kepatuhan para pihak terhadap instrument hukum yang tersedia

DAFTAR PUSTAKA

Abby, F. A. (2016). Sengketa pertanahan hak masyarakat adat dengan hak guna usaha (HGU) perkebunan sawit di Kalimantan Selatan. *Al-'Adl: Jurnal Hukum, 8*.

Friedman, L. M. (2011). *Sistem hukum: Perspektif ilmu sosial* (M. Kholis, Penerj.). Nusa Media. (Karya asli terbit 1975)

Konsorsium Pembaruan Agraria. (2023). *Dekade krisis agraria: Warisan Nawacita dan masa depan reforma agraria pasca perubahan politik 2024* (Catatan Akhir Tahun 2023). KPA.

Kusbianto. (2018). *Penyelesaian sengketa tanah perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) perkebunan di Sumatera Utara* [Tesis, Universitas Dharmawangsa].

Mahadi. (2007). *Falsafah hukum: Suatu pengantar* (Cet. 3). Alumni.

Parlindungan, A. P. (2015). *Hak pengelolaan menurut sistem UUPA*. Mandar Maju.

Pradipta, F. S., & Widjajanti, E. (2025). Pembaharuan hukum pidana korupsi dalam pengelolaan BUMN pasca revisi UU No. 1 Tahun 2025. *Locus: Journal of Academic Literature Review, 4*(2).

Pratiwi, E., Negoro, T., & Haykal, H. (2022). Teori utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan hukum atau metode pengujian produk hukum. *Jurnal Konstitusi, 19*(2).

Rahardjo, S. (2004). *Ilmu hukum: Pencarian, pembebasan, dan pencerahan*. Muhammadiyah University Press.

Ramadan, A., Asyari, F., & Ismail, R. R. A. (2025). Penyelesaian sengketa antara BUMN dengan pemerintah daerah dalam pengelolaan aset daerah. *Journal of Law*.

Rejekiningsih, T. (2016). Asas fungsi sosial hak atas tanah pada negara hukum (suatu tinjauan dari teori, yuridis dan penerapannya di Indonesia). *Jurnal Yustisia, 5*.

Santoso, U. (2012). *Hukum agraria: Kajian komprehensif*. Kencana.

Santoso, U. (2015). *Perolehan hak atas tanah*. Kencana.

Sari, N. L. A. (2021). Konsep hak menguasai negara terhadap tanah dalam hukum tanah (UUPA) dan konstitusi. *Jurnal Ganec Swara, 15*(1).

Soekanto, S. (2011). *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum* (Edisi revisi). RajaGrafindo Persada.

Sugi, A., & Ruhadini. (2024). Keberadaan hak guna usaha (HGU) terhadap tanah negara dalam perspektif keadilan agraria. *Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum, 3*(5).

Sunindhia, Y. W., & Widiyanti, N. (1988). *Pembaharuan hukum agraria (beberapa pemikiran)*. Bina Aksara.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penanganan dan Penyelesaian Sengketa, Konflik, dan Perkara Pertanahan.

Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 11 Tahun 2025 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan.