

TIDAK DIPERJUALBELIKAN



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
LEMBAGA PENGAJIAN**

PROSIDING

FOCUS GROUP DISCUSSION
(DISKUSI KELOMPOK TERFOKUS)

Kerjasama dengan

**Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Kota Yogyakarta,
Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
9 Agustus 2018**

**PENATAAN KEBIJAKAN PERTANAHAN
NASIONAL UNTUK SEBESAR-
BESARNYA KEMAKMURAN RAKYAT**

**SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI
2019**

Tim Prosiding

Pengarah

**Rully Chairul Azwar; Syamsul Bahri;
Ahmad Farhan Hamid; Arif Budimanta.**

Ketua Tim

Mohammad Jafar Hafsah

Anggota

**A.B Kusuma; Alirman Sori; K.H. Bukhori Yusuf; Djamal Aziz;
Harun Kamil; Ishak Latuconsina; Freddy Latumahina;
Pataniari Siahaan; KP Permadi Satrio Wiwoho; Sulastomo;
Zain Badjeber; Satya Arinanto; Valina Singka Subekti;
Adji Samekto; Benny Pasaribu; Otong Abdurrahman;
Memed Sosiawan; Yussyus Kuswandana; Nuzran Joher.**

Tenaga Ahli/Pendukung

**Joni Jondriman; Tommy Andana; Agip Munandar;
Endang Sapari; Rindra Budi Priyatmo; Dina Nurul Fitria;
Akhmad Danial; Fitri Naluriyanty; Irham Isteen; Lita Amelia;
Ramos Diaz; Wasinton Saragih; Rahmi Utami Handayani;
Wafistrietman Corris; Rani Purwanti Kemalasari; Indra Arianto.**



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK
INDONESIA
LEMBAGA PENGKAJIAN**

SAMBUTAN

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas segala rahmat dan hidayah-Nya sehingga penyusunan buku Prosiding Diskusi Kelompok Terfokus (*Focus Group Discussion-FGD*) dengan Topik “**Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat**” hasil kerjasama Lembaga Pengkajian MPR RI dengan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dapat kita selesaikan tepat waktu.

Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI adalah lembaga yang dibentuk MPR RI berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 05/MPR/2015 tanggal 1 Juli 2015. Lemkaji dibentuk sebagai pelaksanaan Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2009-2014.

Lemkaji MPR RI bertugas mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta menyerap aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara.

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya itu, Lembaga Pengkajian MPR RI mengadakan serangkaian rapat pengkajian tentang beragam isu kebangsaan yang terjadi di tengah masyarakat, dikaitkan dengan norma atau pasal yang ada dalam konstitusi. Hasil akhir dari kajian-kajian itu adalah sebuah rekomendasi pandangan Lembaga

Pengkajian atas topik terkait yang diserahkan pada Pimpinan MPR RI sebagai masukan untuk pengambilan keputusan.

Guna mendapatkan rekomendasi yang berkualitas dan obyektif, selain menghimpun pemikiran dari seluruh anggota Lembaga Pengkajian MPR secara internal, Lembaga Pengkajian MPR juga menyerap pemikiran dari pihak eksternal. Dalam rangka itulah, untuk setiap topik kajian yang dibahas, Lembaga Pengkajian MPR RI mengadakan acara Diskusi Kelompok Terfokus bekerjasama dengan lembaga-lembaga pendidikan tinggi dengan melibatkan para pakar dan narasumber terpilih di daerah.

Buku ini merupakan Prosiding hasil Diskusi Kelompok Terfokus Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Sekolah Tinggi Pertanian Nasional, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang dilaksanakan pada 9 Agustus 2018. Buku ini memuat bermacam pendapat dalam Diskusi Kelompok Terfokus di provinsi tersebut, baik berupa makalah ataupun pendapat lisan dalam bentuk risalah rapat yang kemudian dirumuskan sebuah tim perumus.

Penyelenggaraan Diskusi Kelompok Terfokus di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diikuti oleh para Pimpinan dan Anggota Lemkaji sebagai berikut: Rully Chairul Azwar, Arif Budimanta, M. Jafar Hafsah, Adji Samekto, Zain Badjeber, I Wayan Sudirta, dan A.B. Kusuma.

Kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ini adalah satu rangkaian dari kegiatan serupa di tiga provinsi lain yaitu Provinsi Papua, Riau, dan Kalimantan Timur. Hasil Diskusi Kelompok Terfokus dengan topik yang sama di provinsi-provinsi lainnya itu diterbitkan dalam buku prosiding terpisah.

Kami mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu terwujudnya Buku Prosiding ini. Harapan kami, buku ini dapat menjadi bahan masukan dan bahan pertimbangan bagi semua pihak, khususnya Pimpinan MPR RI, dalam menjalankan tugas-tugas dan kewenangan konstitusionalnya.

Semoga kerja keras dan semua usaha kita bersama ini dapat memberikan hasil yang positif bagi bangsa dan Negara, serta diridhai oleh Tuhan Yang Maha Esa.

Lembaga Pengkajian MPR RI

Ketua,



Ir. Rully Chairul Azwar, M. Si., I.Pu

Wakil Ketua,



Dr. Ir. Arif Budimanta, M.Sc

Wakil Ketua,



Prof. Dr. Syamsul Bahri, M.Sc

Wakil Ketua,



Dr. Ir. M. Jafar Hafsah, IPM

Wakil Ketua,



Dr. Ahmad Farhan Hamid, M.S

DAFTAR ISI

SAMBUTAN.....	iii
DAFTAR ISI.....	vi
PENGANTAR.....	1
RANGKUMAN	4
NOTULENSI	8

LAMPIRAN 1- MAKALAH

1. UUK DAN FUNGSI SOSIAL SG-PAG: CATATAN TERHADAP KONDISI PERTANAHAN DIY Oleh: <i>Bayu Dardias, M.A., MPP</i>	26
2. DEGRADASI HUKUM TANAH SEBAGAI AKIBAT DARI PERGESERAN CARA PANDANG TANAH SEBAGAI KOMODITAS EKONOMI Oleh: <i>Burhan Albar, S.H., M.Kn</i>	32
3. PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIK LENGKAP DI PROVINSI LAMPUNG Oleh : <i>Eko Budi Wahyono dan Yendi Sufyandi</i>	46
4. KORELASI PAJAK DENGAN PENATAAN KEBIJAKAN PERTANAHAN Oleh: <i>Irine Handika, S.H., LL.M.</i>	66
5. POTENSI WAKAF DI MUHAMMADIYAH Oleh: <i>Dr. Jarot Wahyudi.</i>	70
6. PENATAAN PERTANAHAN TERKAIT USAHA DAN PERLINDUNGAN MASYARAKAT ADAT PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL DAN HAK ASASI MANUSIA Oleh: <i>Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D</i>	74

7. **PENGUASAAN TANAH OLEH NEGARA UNTUK SEBESAR-BESARNYA KEMAKMURAN RAKYAT**
Oleh: *Dr. Julius Sembiring, S.H., MPA.* 97
8. **MELINDUNGI LAHAN PERTANIAN UNTUK KESEJAHTERAAN DESA**
Oleh: *Krisdyatmiko, S.Sos., M.Si* 107
9. **EVALUASI SISTEM ADMINISTRASI PERTANAHAN**
Oleh: *Kusmiarto, S.T., M.Sc.* 119
10. **AGRARIA DAN TATA RUANG DIY DI ERA KEISTIMEWAAN DIY**
Oleh: *Kus Sri Antoro, M.A* 127
11. **MENGEMBALIKAN FUNGSI SOSIAL TANAH: DARI ETIKA PASAR KE ETIKA KEMANUSIAAN**
Oleh: *Dr. Laksmi Adriani Savitri, M.Si.* 148
12. **EVALUASI TERHADAP PROGRAM TRANSMIGRASI DAN PROGRAM RUMAH SEJAHTERA TAPAK BERDASARKAN KETETAPAN MPR NOMOR IX/MPR/2001 TENTANG PEMBARUAN AGRARIA DAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM**
Oleh: *Maria Hutapea, S.H* 153
13. **HAK MENGUASAI NEGARA VERSUS HAK INDIVIDUAL RAKYAT**
Oleh: *Mukmin Zakie, S.H., M.Hum.* 161
14. **KEBIJAKAN AGRARIA DI ERA HORIZONTAL**
Oleh: *Raden Deden Dani S, S.Sos., M.Si.* 182
15. **MENGAPA BERINVESTASI YANG MENGGUNAKAN TANAH HARUS DENGAN MEMILIKI TANAH?**
Oleh: *Dr. Ir. Tjahjo Arianto, S.H., M.Hum.* 189

- 16. PENDAFTARAN TANAH, TANAH SG/PAG
SEBELUM DAN SESUDAH UU 13/2012**
Oleh: *Sumardi.* 193
- 17. KEBIJAKAN PERTANAHAN DI DIY DALAM
PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**
Oleh: *W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum* 221
- 18. JOINT OWNERSHIP DAN JOINT MANAGEMENT
SEBAGAI ALTERNATIF PENGELOLAAN TANAH
PERTANIAH**
Oleh: *Widhiana Hestining Puri, S.H., M.H.* 227

PENGANTAR

Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI adalah lembaga yang dibentuk MPR RI berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 05/MPR/2015 tanggal 1 Juli 2015. Lemkaji dibentuk sebagai pelaksanaan Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2009-2014.

Lemkaji MPR RI bertugas mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta menyerap aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara.

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya itulah, Lemkaji mengadakan kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus dengan topik “Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat” di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus ini adalah satu rangkaian dari kegiatan serupa di tiga provinsi lain yaitu Provinsi Kalimantan Timur, Riau dan Papua. Di provinsi Yogyakarta ini, kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus dilaksanakan pada hari Kamis, 2 Agustus 2018 di Hotel Eastparc bekerjasama dengan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Pasal 33 (Ayat 3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat,” adalah rujukan konstitusional utama tentang tanah. Dalam penjelasan atas Pasal itu, disebutkan bahwa (i) tanah adalah *public-good* yang harus dikuasai negara; bahwa (ii) tanah harus digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; dan bahwa (iii) tanah mempunyai fungsi sosial.

Dewasa ini pengertian normatif mengenai kegunaan tanah sebagaimana dimaksudkan para perancang konstitusi tidak sesuai dengan yang berlaku dalam realitas empirisnya. Dewasa ini yang terjadi adalah bahwa (i) tanah dikuasai oleh para pemilik modal; (ii) tanah menjadi *economic-good* yang sebagian besar dimanfaatkan oleh kekuatan-kekuatan swasta bisnis sebagai alat untuk pengejaran keuntungan; (iii) negara tidak mampu melakukan kontrol atas penguasaan monopolistik atas tanah; dan bahwa (iv) tanah – beserta semua kekayaan alam yang melekat di dalamnya – gagal digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dari kajian-kajian yang dilakukan selama ini, ada banyak problem lain yang menyebabkan mengapa amanat konstitusional Pasal 33 (Ayat 3) itu gagal dijalankan. *Pertama*, mengapa selama ini tidak ada kebijakan yang tegas menyangkut gagasan tentang penguasaan mutlak negara atas tanah yang ada di wilayah yurisdiksi Indonesia? *Kedua*, mengapa seolah-olah terjadi pendelegasian kepemilikan tanah kepada pihak non-negara justru untuk komodifikasi, komersialisasi, dan bahkan privatisasi? Inilah dua sumber masalah yang akhirnya menyebabkan munculnya kesemrawutan-kesemrawutan berikutnya.

Antara lain, *ketiga*, tidak adanya ketentuan legal tentang pembatasan kepemilikan tanah baik oleh pribadi maupun korporasi. *Keempat*, tidak adanya proteksi/perlindungan hak kepemilikan asli/hak ulayat atas tanah yang selama ini dikenal dengan istilah tanah adat. *Kelima*, alih-fungsi secara liar izin penguasaan hutan, misalnya menjadi kawasan monokultur perkebunan sawit dengan eksekutifnya seperti karhutla dan deforestasi. *Keenam*, berkembangnya aturan-aturan hukum organik yang mengesahkan izin pemilikan tanah (dhi. hutan) tak terbatas misalnya dalam bentuk “pinjam-pakai” selama 95 tahun untuk kawasan pertambangan yang merusak ekologi. *Ketujuh*, deagrarianisasi yang terjadi secara meluas karena kebijakan zonasi atas tanah yang semakin liar tanpa kendali – misalnya dari kawasan pertanian menjadi kawasan permukiman dan industri.

Semua gejala yang digambarkan di atas merupakan bukti nyata terjadinya ketimpangan struktur penguasaan tanah yang menyebabkan pemilikan tanah berubah menjadi sumber monopoli kekayaan segelintir orang di satu pihak, dan di mana negara tidak lagi memiliki kontrol terhadap situasi sebaliknya di pihak lain, yakni: tuna-kisma yang meluas di kalangan rakyat kebanyakan.

Ada beberapa topik khusus dan fokus yang ditekankan dalam rangkaian FGD. Topik-topik dan fokus-fokus itu berkaitan dengan isu-isu kunci yang selama ini tidak pernah tuntas dibahas, masih menimbulkan kontroversi, dan belum diklatifikasi secara resmi. Diharapkan dengan menekankan topik-topik khusus dan fokus diskusi, hal-hal itu bisa mendapatkan perhatian.

Pertama, apa yang persisnya dimaksudkan dengan gagasan para perancang UUD NRI Tahun 1945 mengenai fungsi sosial tanah? Apakah ini berkaitan dengan ide bahwa pada objek yang disebut “tanah” tidak bisa dikenakan definisi sebagai *economic-good* tapi harus didefinisikan sebagai *public-good*? Bagaimana penerjemahan legal atas pengertian-pengertian “fungsi sosial tanah” dan “tanah sebagai *public-good*”?

Kedua, jika konstitusi mensyaratkan bahwa “bumi dan air dan kekayaan yang terdapat di dalamnya” – dalam hal ini termasuk tanah –

harus “dikuasai negara,” apa yang dimaksudkan dengan gagasan mengenai “penguasaan negara”? Apakah itu berarti penguasaan langsung, pengaturan pada tingkat kebijakan, atau pendelegasian?

Ketiga, dengan merujuk pada Pasal 33 (Ayat 3) bahwa penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat,” bagaimana pengertian atasnya harus dijabarkan secara legal?

Keempat, masih berkaitan dengan kebijakan negara menyangkut tugas memanfaatkan tanah untuk “sebesar-besar kemakmuran rakyat,” bagaimana penjabarannya menyangkut zonasi tanah? Ini juga berkaitan dengan peran protektif negara terhadap gejala privatisasi dan komersialisasi atas tanah-tanah ulayat oleh kekuatan bisnis.

Secara umum, maksud dan tujuan diselenggarakannya Diskusi Terarah ini adalah:

1. Menyediakan wadah tukar pikiran antar anggota Lembaga Pengkajian MPR dan para akademisi, tokoh adat, tokoh agama, tokoh organisasi-organisasi masyarakat sipil, dan rakyat Indonesia pada umumnya, agar dapat merumuskan gagasan-gagasan tentang permasalahan tanah yang selama ini menjadi sumber ketegangan sosial yang perlu dicari solusi-solusinya.
2. Menemukan dan menganalisis problem-problem menyangkut tanah, konflik agraria, sengketa air dan tambang, dan masalah-masalah lain yang berkaitan dengan isu tanah yang dapat direkomendasikan kepada pembentuk kebijakan publik untuk mengatasi masalah-masalah tanah yang selama ini tak tertangani di Indonesia.
3. Merumuskan suatu visi yang koheren mengenai arti strategis tanah dan mengembalikan tafsir konstitusionalnya agar fungsi sosial dimaksimalkan untuk dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
4. Menyusun ulang kerangka legislasi baru mengenai tanah dan isu-isu yang berkaitan agar sesuai dengan tafsir konstitusionalnya yang otentik.

RANGKUMAN

Dalam kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) dengan topik “Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat” hasil kerja Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), di Hotel Eastparc, Daerah Istimewa Yogyakarta, Kamis, 2 Agustus 2018 diperoleh sejumlah pokok pikiran sebagai berikut:

1. Persoalan pertanahan muncul karena dominannya cara berpikir berparadigma positivistik–empiris dalam pengambilan kebijakan dan pelaksanaan peraturan hukum di tingkat lapangan. Cara berpikir positivistik–empiris adalah cara berpikir yang tidak melibatkan nilai-nilai, keyakinan, persepsi emosional hubungan individu / masyarakat dengan tanahnya. Cara berpikir positivistik menyebabkan tanah dikonsepsikan sebagai bagian yang bisa begitu saja dipisahkan dari manusianya, sehingga tanah hanya dikonsepsikan sekedar komoditas yang hanya dinilai dari sisi ekonomi. Keadaan itu menjadi semakin kuat sejak Indonesia masuk dalam kancah perdagangan bebas (yang ditandai dengan ratifikasi atas persetujuan pendirian WTO) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 ;
2. Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 sebagai politik hukum konstitusional tentang pengelolaan tanah dan sumber daya alam secara yuridis mengandung pengertian bahwa :
 - (a). Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan milik bangsa Indonesia, yang pengelolaannya didelegasikan kepada negara ;
 - (b) Dalam pengelolaan tersebut, negara yang direpresentasikan oleh pemerintah dapat memberi ruang kepada pihak asing atas dasar ijin yang diberikan negara dan, dalam batas tertentu melalui kontrak karya ;
3. Berdasarkan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang menentukan bahwa bumi,air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka kebijakan untuk tetap melarang pihak asing untuk memperoleh hak milik atas tanah, harus tetap dilanjutkan ;

4. Dalam persoalan penataan kebijakan pertanahan ditemukan banyak terjadi kontradiksi antara *das sein* dan *das sollen* (antara seharusnya dengan realitas). Ada kompleksitas permasalahan di lapangan dalam pelaksanaan kebijakan pertanahan yang sering sulit dicakup secara deduktif berbasis peraturan perundang-undangan, termasuk dalam pemaknaan “kepentingan umum “ dalam pengadaan pertanahan;
5. Berbasis ajaran bahwa tugas negara modern adalah : *to create prosperity and security*, maka dalam pengaturan kebijakan pertanahan harus ada keseimbangan antara kepentingan negara dengan kepentingan warga. Oleh karena itulah dalam kebijakan pertanahan nasional, tidak bisa dibedakan secara tajam antara tanah sebagai *public good* dan tanah sebagai *private good*;
6. Ada banyak masalah di dalam isu persoalan tanah, yang paling mendasar adalah isu-isu terkait masyarakat lemah dan pelibatan masyarakat dalam jumlah yang besar. Sering kali masyarakat adalah orang yang paling dirugikan didalam setiap kebijakan pertanahan. Banyak praktik kebijakan yang terbukti tidak adil di dalam implementasinya. Sementara pelaku kebijakan di tingkat bawah sering juga mengalami kebingungan akibat persoalan ketidakjelasan aturan-aturan teknisnya. Salah satunya adalah terkait persoalan teknis seperti ketidak-tersediaannya peta sebagai prasyarat menciptakan status kejelasan tanah di Indonesia, khususnya untuk melindungi masyarakat yang lemah.
7. Seringkali negara dianggap kurang etis di dalam menjalankan setiap kebijakan terkait pertanahan, terutama jika berhadapan dengan masyarakatnya. Negara (pelaku kebijakan) perlu merubah cara berfikir secara radikal dengan mengembalikan tanah sebagai ikatan sosial kemanusiaan, dengan begitu praktik kebijakan yang akan dilaksanakan oleh negara bisa menunjukkan sifat dan etika kemanusiaannya. Logika itu harus dikedepankan sebagai prasyarat Negara memuliakan warganya.
8. Problemnya perundang-undangan kita terlalu banyak tumpang tindih, amanat TAP MPR RI No. IX/2001 (*the end of jungle of regulation*) agar melakukan sinkronisasi hingga kini belum

dijalankan, dan oleh karena itu perlu dorongan nyata agar hal itu segera dituntaskan. Selain tumpang tindih peraturan, persoalan tafsir masing-masing pihak (antar *stakeholder*) pada masing sektor juga berbeda, hal ini semakin menambah kesemrawutan belantara kebijakan pertanahan kita. Oleh karena itu dibutuhkan terobosan baru untuk mendekatinya. Perubahan cara berfikir dan praktik kebijakan oleh negara perlu dirumuskan ulang dengan mengedepankan keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat banyak.

9. Para peserta FGD sepakat mengusulkan, bahwa *affirmative action* untuk masyarakat miskin menjadi prioritas, karena problem ketimpangan dan fungsi sosial membutuhkan *effort*, diantaranya selain etik, efisien, dan fungsi kemanfaatan perlu juga dikembalikan kepada masyarakat adat untuk menunjukkan cara baru dalam melaksanakan kebijakan pertanahan. Memberikan secara luas ruang-ruang kearifan lokal di dalam pengelolaan tanah.
10. Reforma Agraria atau Landreform penting kembali ditafsirkan ulang bukan dengan cara meredistribusi tanah semata, tetapi kembali menerapkan pembatasan secara efektif atas maksimum kepemilikan dan penguasaan tanah, baik tanah pertanian maupun non pertanian. Cara itu dianggap lebih tepat, karena kebutuhan tanah dan pangan nyata sementara jumlah tanah dan lahan pangan terus berkurang, di sisi lain luasan tanah terus terakumulasi pada sekelompok orang.
11. Persoalan Tanah di Yogyakarta dan isu konflik pembangunan bandara baru Yogyakarta juga menjadi pembicaraan yang serius, akan tetapi tidak muncul solusi terbaik dalam jangka waktu dekat. Dinas Pertanahan DIY, ATR/BPN maupun para pembahas, lebih fokus pada perdebatan klasik tentang tanah dan keistimewaan dengan segala argumennya. Masih membutuhkan penjelasan panjang terkait kedepan bagaimana tanah Yogyakarta harus diperlakukan.
12. Catatan akhir, Zain Badjeber, (salah satu Pimpinan Lembaga Kajian MPR) meminta agar STPN dan akademisi Yogyakarta memikirkan ulang status dan tanah Yogyakarta kedepan. Kontribusi konkritnya diharapkan agar bisa segera

terselesaikan, sehingga makna Hak Menguasai Negara atas tanah dan fungsi sosial bisa diwujudkan untuk kesejahteraan masyarakat secara luas.

www.mpr.go.id

NOTULENSI

Berikut, adalah rangkuman pendapat sejumlah narasumber dan pembahas dalam kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) dengan topik “Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat” hasil kerja Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), di Hotel Eastparc, Daerah Istimewa Yogyakarta, Kamis, 2 Agustus 2018.

Moderator; A.N. Luthfi

1. Dasar normatif; Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945, TAP MPR IX/2001, UU PA, UUD NRI Tahun 1945.
2. Dasar Ontologi: Pasal 33 Bumi air, udara dan kekayaan alam dikuasai Negara, UU PA: karunia Tuhan YME.
3. Dasar Epistemologi: Pasal 33 : dikuasai oleh Negara, UU PA: wewenang Negara
4. Dasar Aksiologi: Pasal 33 : Sebesar-besar kemakmuran rakyat, UU PA: digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat
5. Isu Utamanya:
 - a. Tanah dan Fungsi sosial; Arah dan cita-cita bangsa
 - b. Tanah dan Penguasaan Negara (Penataan Kelembagaan dan Relasi Agraria)
 - c. Tanah untuk kemakmuran rakyat, bagaimana mendefinisikan dan mewujudkannya?
 - d. Bagaimana mewujudkan kesejahteraan yang abstrak dalam konstitusi dan UU menjadi aksi lapangan.
6. Pertanyaan besar dalam diskusi:
 - a. Apa maksud dan gagasan para perancang UUD NRI Tahun 1945 mengenai fungsi sosial tanah? : Fungsi sosial atas tanah; Tanah sebagai *public goods*, Tanah sebagai *economic goods*.
 - b. Apa arti “penguasaan negara” dalam Konstitusi itu? ; Penguasaan langsung, Pengaturan kebijakan atau Pendelegasian.
 - c. Bagaimana penjabaran secara legal bunyi “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” itu?

- d. Penjabaran sebesar-besar kemakmuran rakyat kedalam kebijakan: Zonasi (tata ruang),. Proteksi negara terhadap privatisasi dan komersialisasi tanah adat.
7. Mandat MPR dalam TAP MRR IX/2001: Pasal 4 memandatkan enam (6) hal :
 - a. Mengakhiri *the jungle of regulation*
 - b. *Landreform*
 - c. Pendaftaran tanah
 - d. Konflik agraria
 - e. Lembaga pelaksana
 - f. Pendanaan

Narasumber I; Prof. Dr. Jawahir Thontowi, S.H. Ph.D

1. Bagaimana manfaat hukum internasional? Gerakan internasional menolong merevitalisasi masyarakat adat dituangkan dalam Pasal 18 B Ayat (2).
2. Seberapa besar masyarakat adat mendapatkan hak-hak dasar termasuk mendapat hak memanfaatkan tanah? hak itu tidak dapat dinikmati ketika negara tidak hadir di dalamnya?
3. Seberapa penting konvensi internasional terkait perlindungan masyarakat adat?
4. Konsep kekuasaan negara ingin dikembalikan kepada konsep di mana negara berkuasa atas tanah (JG). Kuasa negara fokus pada wilayah dan negara.
5. Apakah kebijakan Indonesia sudah mengarah pada perlindungan masyarakat hukum adat? Pasal 18 B (2), ekplisit: bahwa negara mengakui kesatuan hukum adat namun ada beberapa kriteria (masih ada keberadaannya, masih ada aturannya, tidak bertentangan dengan UU, dan diakui dalam UU) sehingga menjadi instrumen hukum yang kondisional yang tidak bisa langsung di terapkan yang menimbulkan multi tafsir.
6. Indonesia dirasa terlalu longgar terkait penguasaan tanah orang asing.
7. Istrumen hukum dan HAM internasional terasa telah bermanfaat untuk mengakui dan melindungi keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya. Baik melalui *Declaration of Universal Human Rights* (DUHAM

1948), *International Convention on Civil and Political Rights* (ICCPR 1966), *International Convention on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR 1966), sampai dengan *the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP) telah memberikan kepastian hukum atas keberadaan masyarakat hukum adat. Namun, tidak cukup hanya mengandalkan instrumen hukum internasional saja, kebijakan negara untuk membatasi masuknya negara-negara asing sangat diperlukan, sebagaimana terlihat di AS, Inggris, RRC, Kanada, dan juga Negara-negara ASEAN.

8. Pemerintah Indonesia telah jelas menjamin keberadaan masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD NRI 1945. Namun, dalam implementasinya seakan-akan tidak mengikat. Sehingga masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya terabaikan.
9. Dua faktor utama yang mengakibatkan lemahnya efektivitas penegakan dan perlindungan masyarakat hukum adat, yakni:
 - a. Secara eksternal, Pemerintah Indonesia tidak memiliki kewajiban untuk mentaati konvensi-konvensi internasional tentang masyarakat adat, mengingat Indonesia bukan negara pihak yang meratifikasi. Perlakuan terhadap masyarakat hukum adat tampak lebih merupakan bantuan sukarela. Lebih parah lagi, ketika Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Masyarakat Hukum Adat (RUU-PMHA) belum disahkan oleh DPR RI;
 - b. Secara internal, Pemerintah Indonesia telah memenuhi tuntutan sebagai negara berdaulat dalam hal mengatur dan melaksanakan UU terkait masyarakat hukum adat, serta perlindungannya dalam UU Pertambangan dan UU Minerba. Namun, dalam realitas pelaksanaannya Pemerintah Pusat membiarkan penyelesaian antara masyarakat hukum adat dengan pihak pengusaha jika terdapat konflik.
10. Tujuh kasus yang diperlihatkan kondisi korporasi lebih mendapatkan dukungan dari negara, dan masyarakat hukum adat tergusur dari tanah warisan nenek moyangnya. Bukan sekedar instrumen hukum yang secara khusus memihak pada pemilik modal, melainkan karena korporasi dapat menggunakan aparat keamanan untuk melakukan tekanan pada

masyarakat hukum adat. Keberlangsungan kebijakan pemerintah yang lebih memihak korporasi seharusnya segera diakhiri. Mengingat bukan saja lingkungan alam sekitar cenderung hancur, tetapi pelanggaran HAM atas penduduk lokal atau sekitarnya semakin hari semakin memuncak dan tak terelakkan. Faktor lain yang tidak kalah pentingnya berpengaruh pada lemahnya implementasi UU Pertambangan adalah masyarakat hukum adat acapkali tidak memiliki bukti-bukti resmi merupakan penyebab mengapa pihak korporasi acapkali dimenangkan.

11. Bahwa instrumen hukum yang kita punyai dilihat dari instrumen hukum internasional, namun ketika dilaksanakan dan menyentuh kepentingan rakyat, instrumen tersebut tidak dilaksanakan. Ketika negara tidak hadir, masyarakat adat bertindak menurut hukumnya sendiri yang mengarah pada kekerasan.
12. Negara terlalu dominan sehingga hak-hak rakyat di abaikan. Karena rakyat tidak memiliki bukti-bukti dari instansi berwenang.
13. Masyarakat adat termarginalkan:
 - a. Ekternal: bangsa Indonesia masih memberikan masyarakat hukum adat sebagai *volunteer*.
 - b. Internal: Keberpihakan hukum tidak pada masyarakat, tetapi lebih pada dominasi untuk melayani pasar.
14. Pentingnya memetakan wilayah masyarakat hukum adat.
15. Konklusi:
 - a. Membangun sebuah perubahan paradigma yang berkaitan dengan hak-hak masyarakat adat
Mempercepat realisasi UU perlindungan masyarakat hukum adat yang telah lama disusun
 - b. Mengimplementasikan Pasal 18 B (2) dan 28 I (3) UUD 1945, karena di masyarakat tidak ada standar hukum mengenai hak-hak masyarakat hukum adat.
 - c. Pentingnya dimensi hukum internasional untuk mengakui masyarakat hukum adat dan dimensi nasional. Adanya kutukan sumber daya alam yang melimpah yang harus diurus untuk kemakmuran rakyat.

16. Rekomendasi;

- a. Sesegera mungkin melakukan perubahan paradigmatis, untuk mengakui, melindungi dan memenuhi hak-hak masyarakat hukum adat dengan cara *affirmative action* dan sekaligus melakukan amandemen terhadap UU sektoral yang merugikan masyarakat adat;
- b. Ganti rugi yang seharusnya diberikan oleh pihak korporasi sejak setelah pelepasan hak adat dibuat tidak akan efektif jika pihak pemerintah pusat dan/atau daerah tidak langsung terlibat dalam penyelesaian kasus mereka.

Narasumber II; Laksmi Andriani Savitri, Ph.D.

1. Mengapa fungsi sosial tanah berubah menjadi privatisasi? Bagaimana mengembalikan fungsi sosial tanah?
2. Bagi masyarakat adat susah memisahkan dirinya dengan tanah baik secara spiritual maupun material (penelitian di Papua). Saat kolonialisme adalah saat tanah dan orangnya dipisahkan. Kolonialisme dan komodifikasi tanah yang ada ketika zaman Belanda adalah awal mula orang dipisahkan dengan tanahnya karena adanya aturan yang mulai diterapkan seperti pembayaran pajak tanah.
3. Baru-baru ini, terminologi kawasan hutan negara memberikan ruang pada penguasaan rakyat. UU PA hadir karena ingin mengoreksi hal mendasar yang ada saat kolonialisme. Yang terpenting dalam UU PA adalah tanah memiliki fungsi sosial, tanah bisa diupayakan secara perorangan maupun bergotong royong. Penguasaan tanah pun dapat dilakukan secara privat dan komunal. Namun ini seperti jebakan kodifikasi identitas, karena penguasaan tanah komunal hanya kepada masyarakat adat.
4. Efisiensi tanah:
 - a. Skala besar vs skala kecil
 - b. Produktivitas
 - c. Serapan tenaga kerja dan;
 - d. Pemerataan kekayaan
5. Efisiensi sosial ini dapat menjadi ukuran fungsi sosial tanah. Berbeda dengan pertanian komoditi tunggal yang hasilnya banyak namun penyerapan tenaga yang sedikit.

6. Landasan ideologi ketika menganut neoliberalisme menjadi masalah karena etikanya menjadi etika pasar, sehingga mendukung pernyataan Jawahir bahwa Indonesia terlalu longgar terhadap investor yang datang.
7. Upaya mengembalikan fungsi sosial tanah:
 - a. Mengubah logika dan praktik yang beretika pasar menjadi etika kemanusiaan yang menyoalkan dari awal mengenai siapa subjeknya, siapa yang dirugikan dan siapa yang menerima manfaat terbesarnya.
 - b. Negara bertanggung jawab dalam pengadaan tanah yang beretika kemanusiaan. Etika pasar, mendudukan tanah sebagai barang, sehingga harus ada perombakan mengenai pola pikir bahwa tanah itu barang.
 - c. Masyarakat indonesia didorong untuk berpisah dari tanahnya, tidak teralinesasi dengan ruangnya. Mungkinkah kita melakukan resakralisasi tanah.

Narasumber III; Dr. Julius Sembiring, S.H., M.PA

8. Penguasaan tanah oleh Negara; Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945.
 1. Hak menguasai negara (HMN): Darimana negara memperoleh hak? Bagaimana pelaksanaan hak tersebut? Apakah hak tsb dapat dilimpahkan?
 2. HMN berdasarkan prinsip atribusi dilimpahkan ke berbagai otoritas, tanah kepada otoritas pertanahan, Minerba dan gas kepada otoritas pertambangan, hutan kepada otoritas kehutanan. Otoritas tersebut kemudian menerbitkan hak atau izin pengelolaannya.
 3. Hutan menguasai sebagian besar permukaan bumi, sehingga mengakibatkan sektoralisasi penguasaan dan kontestasi.
 4. HMN, Pasal 2 UU PA ditafsikan oleh MK dalam *judicial review* bahwa ada 5 fungsi negara: mengatur, mengawasi, dsb. Intinya negara bukan memiliki SDA tetapi menguasai.
 5. Realita: Formasi Peruntukan tanah di Indonesia dari 173 juta ha luas daratan Indonesia, 79,4% merupakan kawasan hutan, 1,25% kawasan pertambangan, 11,56% perkebunan, sisanya 7,74% kawasan pertanian yang masih direbutkan dengan kawasan industri dan kawasan wisata.
 6. Semestinya penguasaan SDA untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat:

7. Penguasaan tanah dan SDA semestinya harus berpegang pada prinsip keadilan korektif (*positive discrimination*). Penguasaan SDA oleh Negara dengan 5 fungsinya harus memprioritaskan masyarakat petani kecil atau masyarakat ekonomi lemah. bagaimana negara melaksanakan kebijakan dengan prinsip keadilan korektif.
8. SDA yang ada disatu wilayah harus dinikmati dahulu oleh masyarakat disekitarnya.
9. Prinsip kompensatoris dalam penguasaan dan pemanfaatan SDA. Banyak di daerah, masyarakat hukum adat diharuskan melepaskan hak atas tanahnya namun kompensasinya tidak dapat memakmurkan mereka. Sehingga perlu mempertimbangkan kompensasi dalam penguasaan SDA.
10. Reforma agraria. Dilaksanakan untuk mengurangi ketimpangan struktur agraria. Apakah otoritas pertanahan dan otoritas kehutanan memiliki persepsi yang sama akan reforma agraria atau jalan sendiri-sendiri?

Pemikiran dari para narasumber itu kemudian dibahas dan diperkaya oleh sejumlah pembahas. Dari para pembahas, diperoleh sejumlah pokok pikiran dan pandangan sebagai berikut;

Dr. W. Riawan Tjandra S.H, M. Hum

1. Konsep HMN, apakah boleh konsep HMN digeser menjadi desentralisasi metris ?
2. Neraca SDA, ada 2 kubu.
3. Dalam perspektif adat, ada banyak kasus reklamasi yang diselesaikan dengan regulasi lokal seperti kasus di Jakarta dan di Bali. Seharusnya reklamasi dapat diselesaikan dengan regulasi nasional. Apakah boleh negara berpartner dengan swasta dalam penyelesaian pelaksanaan pembangunan?

Dr. Crhrisdjiatmiko

1. Keberadaan 7.74 % tanah yang menjadi kepentingan banyak orang.
2. Kita butuh solusi terhadap perubahan lahan pertanian yang semakin berkurang, dan bagaimana ini akan dikerjakan. Di jogja, 200 Ha alih fungsi lahan pertanian pertahun, dan banyak beralih ke fungsi selain pertanian.

3. Solusi alih fungsi lahan: Desa harus dilibatkan dalam menjaga eksistensi lahan pertanian lewat rencana tata ruang kabupaten. Lewat partisipasi masyarakat desa akan mampu menjaga laju percepatan perubahan alih fungsi lahan pertanian.

Deden Dani Saleh

1. Negara tidak memiliki kemampuan untuk mengendalikan, dan kalah dengan mekanisme pasar
2. Bagaimana sebenarnya cara mengontrol kebijakan antara “posisi” ranah regulasi dengan para pelaksana kebijakan atau implementor

Puguh Windrawan, S.H., M.H

1. Ada segelintir orang yang berbicara bahwa tanah semata-mata ekonomi, tetapi tanah berkorelasi dengan aspek yang sangat religius. Seperti kasus di Bandara, orang tidak akan pindah walaupun dibayar berapapun. Hal serupa di daerah Kendeng.
2. Ada pelanggaran hak asasi manusia terkait dengan tanah.

Dr. Ir. Tjahjo Arianto, S.H., M.Hum

1. Hak Milik Negara, negara menguasai tanah, tidak memiliki tanah.
2. Hak Guna Usaha di atas Tanah Negara (TN) berarti investor memiliki tanah, seperti Hak Guna Bangunan di atas TN. Padahal kita memiliki wadah Hak Pengelolaan. Mengapa kita tidak membuat peraturan bahwa investor tidak memiliki tanah, tetapi meminjam tanah, yaitu HGU di atas HPL, atau HGB di atas HPL seperti reklamasi di Jakarta yang dilaksanakan berdasarkan HGB di atas HPL (berdasarkan peraturan daerah).
3. Mengapa WNA masih diperbolehkan memiliki tanah dengan memberikan Hak Pakai di atas TN, mengapa tidak HP di atas HM atau di atas HPL
4. Fungsi sosial hanya disebutkan di UUPA, padahal di BW disebutkan. Mengapa fungsi sosial tidak diatur dalam peraturan daerah.
5. Harus ada peraturan yang mengunci mengenai investor, bahwa investor bisa meminjam tanah tidak memiliki tanah.

Widhiana Hestining Puri, S.H., M.H

1. Bagaimana fungsi sosial atas tanah dapat digunakan untuk kepentingan bersama.
2. Realitas adanya kearifan lokal (komunalisasi) yang ada dibangun oleh masyarakat yang bukan masyarakat adat, seperti masyarakat Pituruh, Kab Purworejo, dimana ada peraturan mengenai pengaturan atas tanah yang riwayat tanahnya tidak jelas. Ada manajemen bersama terkait tanah pertanian tersebut, mengenai hak penggrapannya.
3. Penting untuk melihat kearifan lokal di dalam mengelola tanah untuk kepentingan masyarakat

Bayu Dardias, M.A, MPP

1. Harus ada perspektif teoritis mengenai public dan privat.
2. Fungsi sosial tanah, kita perlu melihat posisi mana tanah tersebut di kategorisasi. Perdebatan mengenai fungsi sosial tanah, tanah harus ditempatkan dalam kategorisasi. Tanah harus jelas, apakah *public property* atau *privat property*. Jangan-jangan selama ini kita salah dalam mengkategorisasi tanah.

Krido S

1. Di Jogja tidak ada tanah adat. Di Jogja, belum ada bukti peralihan tanah kasultanan DIY diberikan kepada Kehutanan atau adanya kontrak karya. Tanah kas desa di Jogja merupakan bagian dari tanah kasultanan

Mukmi Zakie

1. Reforma Agraria atau *Land Reform* penting kembali ditafsirkan ulang bukan dengan cara meredistribusi tanah semata, tetapi kembali menerapkan pembatasan secara efektif atas maksimum kepemilikan dan penguasaan tanah, agar tercipta keadilan,
2. Pengusaha kaya dibatasi agar tidak sebebannya memiliki tanah dalam jumlah yang besar.

Drs. Krido Suprayitno

1. Dalam UU Nomor 13/2012, ada hal yang dipertegas yaitu keistimewaan DIY. Akibatnya ada Perda Istimewa DIY tentang pengelolaan pertanahan dan tata ruang DIY.

2. Sampai sekarang belum ada tanah kehutanan di DIY. Tanah kehutanan di DIY merupakan tanah kesultanan dengan dasar hak pengelolaan.
3. Yang dimaksud tanah desa:
 - a. Dipakai pelungguh
 - b. Tanah pengarem-tanah
4. Tanah desa merupakan bagian tanah kesultanan, sehingga perlu kejelasan kembali penguasaan dan pemilikan tanah di DIY

Kus Srientoro

1. Persoalan tanah kas desa telah diselesaikan. Dengan dijadikannya daerah istimewa, berakhir status kerajaan, dan DIY sebagai representasi negara mengatur bahwa tanah desa merupakan milik desa secara utuh, dan tanah masyarakat merupakan hak milik.
2. Perjanjian Ganti dan Perjanjian Raffles menyatakan bahwa tanahnya merupakan pinjaman VOC, tidak ada kedaulatan atas tanah dua lembaga (Kadipaten Pakualaman dan Kasultanan).
3. Sertifikat yang diterbitkan saat ini menggambarkan bahwa saat ini Kasultanan merupakan subjek hak yang harus tunduk pada UU PA.

Sumardiyana

1. Bagaimana caranya penataan pertanahan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat?
2. Masyarakat hukum adat tergusur karena peta yang menggambarkan wilayah masyarakat tersebut tidak ada.
3. Saat ini pertanahan hanya memuat politik, sehingga hingga saat ini belum ada peta yang menerangkan mengenai wilayah adat (peta pendaftaran yang menerangkan wilayah masyarakat hukum adat).
4. Barang yang digunakan untuk menata kebijakan pertanahan hingga saat ini belum ada. Sehingga bagaimana penataan kebijakan pertanahan dapat terwujud?
5. Bahkan aturan dalam pelaksanaan kebijakan banyak aturan yang tidak mutu. Harus ada aturan yang benar mengenai kebijakan pertanahan.
6. Mengenai DIY, tanah swapraja akan diatur dengan aturan pemerintah yang hingga kini tidak ada aturannya.

7. Penguasaan tanah oleh etnis tinghoa yang akan diatur oleh aturan pemerintah hingga kini juga tidak terbit peraturannya.
8. Pentingnya peta untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Eko Budi W

1. Peta menjadi penting untuk *locus*-nya, untuk apa dan untuk siapa.
2. Ketidak jelasan persil bidang tanah mengakibatkan teman-teman kehutanan akan mempertanyakan hal tersebut. Kasus yang ditemukan di lapangan, bahwa ada masyarakat adat yang memiliki alat bukti yang sah, namun bersinggungan dengan tanah kehutanan, mengakibatkan petugas tidak berani untuk melakukan pendaftaran atas tanahnya.
3. Identifikasi bidang tanah harus jelas. Bidang tanah yang berbatasan dengan kawasan kehutanan menakutkan bagi para petugas, karena apabila diproses hingga sertipikat di kantor pertanahan, kepala kantor pertanahan akan dituntut menggelapkan aset negara (BMN).

Kusmiarto

1. Setuju dengan apa yang disampaikan Bapak Eko, bahwa peta itu merupakan unsur yang sangat penting. Saat ini peta-peta masih berserakan dimana-mana, banyak badan yang menerbitkan peta dengan kualitas dan tampilan yang berbeda-beda. Sehingga perlu menyatukan kondisi peta yang beredar saat ini. penting menyatukan peta-peta dalam satu system di satu dashboard. Saat ini ada niatan kebijakan satu peta (*one map policy*) yang harus segera di wujudkan.
2. Kebijakan administrasi pertanahan harus dikerjakan secara holistik dan terukur.

Mukmin Zaki

1. Salah satu sarana penataan kebijakan pertanahan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yaitu dengan *landreform*. bukan berarti bagi-bagi tanah, tetapi membatasi aih fungsi lahan pertanian.
2. Membatasi adanya UU Kepemilikan tanah. Saat ini peraturan *landreform* hanya membatasi tanah pertanian, sedangkan tanah

non pertanian belum. Realitanya, tanah-tanah itu banyak dibangun real estate.

3. Dua hal yang menyengsarakan rakyat adalah tanah yang beralih menjadi real estate di perkotaan dan tanah-tanah yang beralih menjadi HGU di masyarakat di pedesaan.

Irene Handika

1. Apakah pajak tanah mampu mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat?
2. Akan tepat apabila dikaitkan dengan pajak, bukan dikaitkan dengan retribusi.
3. Pajak tanah ada PBB dan BPHTB,
4. PBB, pemungutan PBB dan alokasi pajak adalah hal yang berbeda. Saat ini tidak bisa di trace per pajak PBB pedesaan dan perkotaan alokasinya kemana karena masuk dalam belanja negara. Tapi bisa dialokasikan persentase tertentu untuk kesejahteraan rakyat, misalnya dalam pajak kendaraan bermotor ada 20% yang dialokasikan untuk pembangunan dan pemeliharaan jalan.
5. Perlu adanya pembaruan PBB sehingga ada persentase tertentu untuk kesejahteraan rakyat.
6. Apakah pajak tanah dapat memproteksi batas kepemilikan tanah? Bisa, dengan pajak perkotaan dan pedesaan (BPHTB), yaitu dengan Pajak Progresif. Peningkatan progresif untuk pengajuan berikutnya.

Zarot Marzuki

1. Wakaf mempunyai fungsi publik. Sejak berdirinya Muhammadiyah, Muhammadiyah dibangun dan dikembangkan dari tanah wakaf. Sehingga Muhammadiyah punya banyak majelis, salah satunya berkat wakaf.
2. Di Jogja, mengelola tanah wakaf seluas 133 ha yang disertifikasi atas nama perserikatan. Tanah wakaf tetap, tetapi manfaatnya boleh dimaksimalkan sehingga banyak tanah Muhammadiyah yang di atasnya berdiri rumah sakit.
3. Perlu dilakukan edukasi wakaf kepada masyarakat, misalnya ada masyarakat yang akan mewakafkan tanahnya, tidak selalu untuk mesjid tetapi di edukasi wakaf untuk mendukung gerakan

- perserikatan misalnya untuk sekolah, rumah sakit, dan sebagainya.
4. Kami sudah punya MoU dengan BPN untuk mengurus tanah wakaf, tetapi nyatanya pengurusan tersebut memakan waktu yang tidak sebentar.
 5. Wakaf bisa menjadi mekanisme mengembalikan tanah yang privat menjadi publik dan memiliki fungsi sosial.

Maria Hutapea

1. Rakyat tidak hanya masyarakat adat. Banyak orang yang memiliki tanah lebih dari satu, rumah dari satu. Riau memiliki APBD terbesar tapi yang kaya hanya Pekanbaru, yang lain miskin.
2. Pemerintah punya agenda, rumah sejahtera tapak, salah satu syarat adalah gaji 4,5 juta. Nyatanya banyak orang yang memiliki gaji di atas 4,5 juta memiliki rumah sejahtera tapak.
3. Proyek transmigrasi: orang yang sebelumnya belum punya tanah menjadi tuan tanah karena pelaku transmigrasi membeli tanah-tanah dari sesama transmigran.
4. Bagaimana pelaksanaan dari TAP MPR IX/2001?
5. Kita ini lemah di bagian pendataan.

Burhan Albar

1. Lahir dari keluarga petani, saya merasa terambil kesejahteraannya. Pemerintah desa ikut turut serta dalam proses alih fungsi tanah pertanian. Dulu pemerintah desa membantu jual beli tanah pertanian yang prosesnya hingga puluhan tahun sementara itu pengelolaan tanah telah berpindah.
2. Ada degradasi alat bukti dari sisi fungsi dan alat bukti. Misal dalam penyerdahaan alat bukti dalam Letter C.
3. Apakah bisa diolah dengan cara-cara agar tanah-tanah dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat padahal tanah tersebut ya berasal dari masyarakat.
4. Adanya peralihan hak yang mana dalam PPJB, belum lunas, kemudian akan dilunasi ketika pengadaan tanah dalam pembangunan bandara telah selesai (dalam pengadaan tanah bandara di Kulon Progo).

Pikiran-pikiran para pembahas tersebut lantas ditanggapi balik oleh para narasumber sebagai berikut;

Laksmi Andriani Savitri, Ph.D.

1. Reforma agraria jangan terjebak dalam aktifitas sertifikasi, karena tanah tidak terbatas pada nilai ekonomi yang diperjual belikan. Fungsi sosial tanah dalam sosialisme Indonesia, bahwa kapitalisme bisa berjalan dalam wajah sosialis?
2. Indonesia tidak akan sejahtera bila tidak ada perombakan struktural agraria yaitu dirombak secara ideologis, sementara tidak ada peraturan mengenai perombakan ideologis tersebut. sehingga pembahasan ini menjadi awang-awang, belum jelas bagaimana nantinya akan dilaksanakan. Hasilnya, kita akan mencari-cari celah untuk memperbaiki hukum, sehingga menjadi kekhawatiran, bahwa negara indonesia memiliki peraturan yang tambal sulam.
3. Kekuasaan merupakan logika politik. Logika politik pada saat tertentu menjadi logika kapital. David H: selama negara tidak mampu membangun logika teritorial, negara akan berada pada logika akumulasi kapital.
4. Ideologi seperti apa yang akan dibangun di Indonesia? Pentingnya ideologi bagi suatu negara.
5. Bagaimana aturan masyarakat adat terkait pengaturan atas tanahnya?
6. Reforma agraria perlu dijalankan bukan dengan logika mencari celah yang dimulai dengan subjek bukan dengan obyek.

Prof. Dr. Jawahir Thontowi, S.H. Ph.D

1. Tanah-tanah memiliki nilai religius.
2. Intervensi Negara melalui pengadilan tidak intensif. Negara tidak pernah memenangkan kasus masyarakat adat. Selama ini dimenangkan oleh korporasi.
3. Keadilan berarti tanah mampu mensejahterakan masyarakat di sekitarnya.
4. Negara memiliki hak bertahan dalam pertahanan dan keamanan, sehingga negara dapat intervensi dalam penguasaan tanah dalam membangun pertahanan dan keamanan.
5. Indonesia hadir dari kontak negara-negara penjajah dengan negara yang dijajah.
6. Harus membangun berdasarkan peta. Persoalan menjadi sentral dari proses pembangunan negara Indonesia.

7. Tanah adalah ranah kekuasaan negara. Siapa yang memiliki kekuasaan untuk mengatur penguasaan tanah? MPR pantas membuat mengenai ketetapan institusi yang mengatur agraria, misal BPN sebagai sentral organisasi dalam mengatur agraria.
8. Sebuah implemmentasi hukum tidak akan berhasil bila tidak didukung oleh masyarakat. Perlu segera mengesahkan UU berkaitan dengan tanah.
9. DIY merupakan *lex specialis*, termasuk tanah, karena tanah dilihat dari kekuasaannya yaitu dilihat dari *Excecutif power*, misal dalam pemilihan gubernur (sultan).
10. Tanah yang menjadi bagian kesejahteraan tanah masih menjadi problem.

Dr. Julius Sembiring, S.H., M.PA

1. Ada lima (5) Fungsi HMN, dalam pertambangan, fungsi-fungsi tersebut absen.
2. Dalam kawasan hutan, proses pelepasan kawasan hutan buat HGU memerlukan perjalanan panjang.
3. Ketika HAT berakhir, secara yuridis, tanah tersebut menjadi TN, lalu tanah ini berada di bawah kewenangan siapa?? Yang terjadi dilapangan, hampir semua HGU yang berakhir diokupasi oleh masyarakat baik secara legal maupun illegal, dan fungsi negara tersebut absen (tidak ada regulasi di situ).
4. Di Yogyakarta, tanah merupakan tanah adat atau tanah swapraja? Tanah swapraja = tanah raja, tanah adat = tanah milik masyarakat hukum adat.
5. Hak Milik itu Hak Privat atau Hak Public? Hak Privat bisa dimiliki secara privat dan Public dimiliki secara public. Di Bali, Desa Pakraman dapat diberikan Hak Milik, namun praktiknya:
 - a) Di sertifikatkan atas nama desa
 - b) Di sertifikatkan atas nama pengarep
 - c) Atas nama pribadi.
6. Perlu dibahas lebih lanjut.
 - a. Tanah desa di seluruh Indonesia kontruksinya adalah HP diatas TN. Dalam Perdais, apabila tanah di DIY merupakan tanah kadipaten atau sultan, maka sertifikat di Yogya perlu ditinjau kembali.

- b. Larangan tanah dimiliki oleh etnis tionghoa, terjadi penyelundupan hukum. sertifikat atas nama pribumi padahal milik etnis tionghoa. Bagaimana mengatasi penyelundupan hukum ini?
7. Dokumen perencanaan, merupakan awal spekulasi tanah dalam pengadaan tanah. berkaitan dengan pajak. Menurut Prof Maria dan AP Parlindungan, *land implementation* dapat mengurangi *land speculation*.

Sejumlah anggota Lemkaji MPR RI juga memberikan pendapatnya sebagai berikut;

Zain Badjeber

1. Ada keterkaitan Pasal 18 A dan 18 B.
2. Kesatuan masyarakat hukum adat, UU Desa (UU 6 2014), desa dikaitkan dengan Pasal 18 B Ayat (2) padahal desa tidak hanya desa adat. Swapraja = pemerintahan sendiri, bukan raja.
3. Kriteria menjadi masyarakat hukum adat telah dirinci oleh MK, dalam UU desa, harus ada ketentuan MK yang diikuti. Sehingga perlu kriteria mengenai masyarakat hukum adat, yang kriterianya ada pada UU 6 2014 (UU Desa)..
4. Perlu adanya unifikasi hukum tanah, jangan sampai hukum tanah bertentangan dengan hukum nasional.

Prof. Dr. Adji Samekto, S.H., M.Hum

1. Untuk Prof, Jawahir, paradigma hukum pemerintah masih bersifat empirik, tidak berbicara bahwa tanah merupakan satu kesatuan (hubungan holistik), sehingga adanya ketidakadilan. Apa itu kepentingan umum, apa itu hubungan atas tanah, yang penafsirannya berbeda dengan negara. Sehingga perlu dicari mana yang paling benar.
2. Untuk Dr. Laksmi, Sistem hukum modern, muncul kapitalisme terutama soal tanah.
3. Untuk Dr. Julius, Makna kepentingan umum tentang tanah: dalam UU Pengadaan Tanah disebutkan mengenai kepentingan umum, yang memiliki banyak penafsiran. Ada hubungan yang tidak seimbang dalam penafsiran kepentingan umum.

AB Kusuma

1. Ada kelompok yang sudah bermasyarakat dan menamakan dirinya masyarakat adat.
2. Kemudian ada tanah yang diberikan seluas 400,000 ha untuk perkebunan, ada masyarakat yang sudah berabad-abad tinggal di situ.
3. Kesalahan yang ada, departemen kehutanan menghidupkan *domein verklaring* yang ada pada tahun 1870. UU PA merupakan pokoknya dan UU Kehutanan merupakan adiknya, sehingga UU Kehutanan tidak boleh bertentangan dengan UU PA. Dalam UU PA, SDA juga merupakan angkasa. Apakah angkasa masuk dalam pertanahan?

Dalam closing statemen dari pimpinan Lembaga Pengkajian MPR RI dan pihak STPN ditegaskan hal-hal sebagai berikut;

Dr. Ir. H. M. Jafar Hafsa. IPM

1. Perlu sepaham mengenai definisi tanah. Tanah apakah land? Apakah unsur yang terkandung di dalamnya? Apakah *surface*? Dalam UU PA, tanah merupakan permukaan, di bawahnya dan apa yang ada di atasnya.
2. Tanah dalam teori ekonomi: bukan barang saja, tetapi variabel tertentu atas semuanya.
3. Dalam UUD 1945 tidak berbicara tanah, tetapi bumi (Pasal 33). Sumber daya terbatas, keperluan yang tidak terbatas, maka nilai ekonomi datang untuk mengaturnya. Mengapa tanah disebutkan dalam ekonomi, karena tanah merupakan kebutuhan dasar. Sehingga, sektor pertanian, mengenai sektor ibu atau induk.
4. Tanah merupakan nafasnya negara. Ketimpangan penguasaan tanah, berada 0,76 (terlalu timpang). Yang menyebabkan ketimpangan di Indonesia besar adalah ketimpangan pemilikan tanah. Oleh sebab itu tanah harus diatur tersendiri.
5. Harus ada selalu peta dalam penataan pertanahan.
6. Diharapkan adanya perumusan undang-undang pertanahan yang mampu mengakomodir persoalan tanah.
7. Mengenai DIY, yang diatur keistimewaan adalah pemerintahannya, yang didalamnya mengatur juga mengenai tanahnya. Perlu diatur kembali keistimewaan yogyakarta
8. Pajak, ada persentase tertentu dari komoditi pajak yang dikembalikan atas nama kesejahteraan.

9. Apakah UU PA perlu digaungkan kembali? Bagaimana mengatur realokasi lahan? Bagaimana mengatur batas maksimum kepemilikan tanah?
10. Perlu ada peningkatan pajak pada kepemilikan tanah lebih dari 1 (penerapan pajak progresif)= perlu adanya peraturan, “maksimum memiliki tanah sekian”.

Eko Budi W

1. Semua peraturan mengenai tanah, induknya adalah UU PA.
2. Harus dipikirkan bagaimana yang terbaik dalam *policy* pertanahan. tidak ada yang pasti mengenai ukuran bidang tanah, karena apabila diukur ulang bidang tanah yang disertipikatkan, maka akan didapatkan perbedaan ukuran, walaupun batas tanahnya tidak bergeser.
3. Pengaturan mengenai batas ruang perlu dimasukkan dimasukkan dalam UU Pertanahan, baik ruang di atas permukaan tanah maupun ruang dibawah tanah. Apakah tanah-tanah tersebut dapat diberikan kepastian hukumnya (sertipikatnya).

Ir. H. Rully Chairul Azwar, M.Si. IPU

1. Bagaimana penyempurnaan Pasal 33 UUD 1945?
2. Bagaimana menyempurnakan pelaksanaan dari TAP MPR RI IX/2009
3. Ketidakadilan muncul karena aturan masih bisa direayasa oleh pelaksana di lapangan.
4. Muara pasal 33 adalah adanya ketimpangan, sehingga perlu adanya perombakan struktur agraria.

UUK DAN FUNGSI SOSIAL SG-PAG: CATATAN TERHADAP KONDISI PERATAHANAN DIY

Oleh: Bayu Dardias Kurniadi

Sejak Kasultanan dan Pakualaman menjadi subjek hak atas tanah setelah berlakunya Undang Undang Keistimewaan (UUK) Yogyakarta No.13/2012, muncul dua perdebatan. Pertama, UUK memberikan jaminan hak atas tanah dan menyelesaikan ambiguitas atas status dan kontrol terhadap tanah (Hasim, 2016; Sumardjono, 2007a, 2007b; Suyitno, 1998). Kehadiran UUK secara de jure menyelesaikan persoalan hukum karena walaupun eksistensi tanah kasultanan telah dihapuskan dalam UUPA, tetapi secara de facto tetap diakui sebagai realitas sosial yang ada di masyarakat. Kedua, kelompok menganggap bahwa UUK menciptakan dominasi feodalistis kepemilikan tanah di DIY yang jika disandingkan dengan posisi otomatis Sultan sebagai Gubernur DIY, menciptakan dominasi kekuasaan ekonomi dan politik (Antoro, 2015; Astuti, 2012). Konsentrasi ini menyebabkan terjadinya ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah dan menjadikan Kasultanan dan Pakualaman sebagai tuan tanah baru. Tulisan ini menghadirkan poros tengah yang berada diantara dua poros tersebut. Saya berargumen bahwa walaupun UUK mampu menyelesaikan dualisme realitas hukum terkait kontrol terhadap tanah tradisional, design UUK tidak sanggup menghasilkan pola penguasaan tanah yang demokratis yang mampu menjamin berlangsungnya fungsi sosial tanah.

Argumen ini disusun dalam tiga bagian. Pertama, problem Sultanaat Grond dan Pakualaman Grond terus terjadi karena kontrol terhadap penggunaan tanah di DIY tetap dipegang secara eksklusif oleh pemimpin tradisional di dua institusi tersebut. Kedua, design UUK yang tidak demokratis tanpa melibatkan oversight dari lembaga pemerintah terkait implementasi pemanfaatan tanah dalam fungsi sosial sesuai amanat UUK. Ketiga, kelemahan design ini terwujud dalam struktur alokasi danais yang lebih banyak digunakan untuk pengembangan infrastruktur yang tidak mampu menyelesaikan persoalan ketimpangan Yogyakarta.

Tulisan klasik Tai (1974) menunjukkan bahwa design kepemilikan tanah di sebuah negara merupakan representasi dari struktur politik yang ada di negara tersebut. Artinya, struktur dan pola kepemilikan tanah merupakan hasil negoisasi politik dari aktor-aktor politik. Dalam konteks DIY, format pengaturan sebagaimana tertuang dalam UUK merupakan hasil negoisasi dan kontestasi antara struktur tradisional Kasultanan dan Pakualaman dalam format tata kelola demokrasi baru Indonesia. Format UUK menegaskan kepemilikan tanah eks-swapraja yang telah hapus pasca UUPA 1960 yang ditegaskan dalam Keppres 33/1984 kepada Kasultanan dan Pakualaman. Selain itu, proses sertifikasi tanah SG-PAG menggunakan Danais. Namun demikian UUK mengamanatkan agar SG-PAG memiliki fungsi sosial dengan penggunaan yang dibatasi untuk beberapa fungsi tertentu.

Design ini menyelesaikan persoalan pertanahan dimana secara hukum eksistensi SG-PAG tidak diakui, tetapi dalam realitas tetap ada dan menjadi kontestasi. UUK memberi kepastian kepada orang yang hidup dari tanah, atau tinggal di atas tanah Sultan. Hasil identifikasi tahun 1993 menunjukkan, SG-PAG adalah 1.2% atau seluas 42 juta M2 dan meningkat menjadi 1,59% atau seluas 50 juta M2 di tahun 2014. Para penggarap yang bergantung terhadap SG-PAG diberi kepastian tinggal dan memanfaatkan tanah atas seijin Kasultanan dan Pakualaman. Namun di sisi lain, kepastian hukum juga berpotensi mengabaikan fungsi sosial tanah.

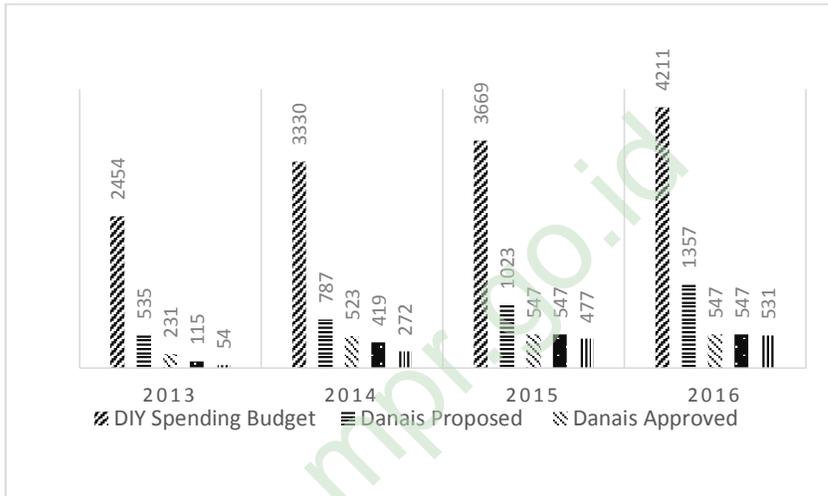
Hasil kategorisasi Feder and Feeny (1991) misalnya, menunjukkan adanya empat model tanah: state land, open access land, common property dan private property. Open access dan common property dibedakan berdasarkan kapasitas orang untuk mengakses tanah. Semakin longgar batasannya, semakin karakter tanah berubah dari common ke open access land. Sementara private property memberikan kapasitas exclusion dari pemilik tanah kepada pihak lain yang dijamin oleh institusi hukum. Pertanyaan awalnya: SG-PAG masuk dalam kategori yang mana?

Kesalahan design UUK terletak dari ambigu penempatan SG-PAG dalam konstelasi teoritik tersebut. Seolah-olah SG-PAG ditempatkan pada common property dalam bentuk kepemilikan

institusional di Kasultanan dan Pakualaman. Tetapi, struktur kepemimpinan Kasultanan yang berbentuk piramida menempatkan Sultan dan Pakualam sebagai pemegang veto terhadap penggunaan tanah. Selain itu, SG-PAG masuk dalam kategori private property karena negara wajib memberikan proteksi terhadap penggunaan tanah, termasuk kapasitas eksklusifitas dimana pemegang hak melakukan tindakan hukum dan politik terkait penggunaan tanah SG-PAG. Kasultanan dan Pakualaman berhak untuk memberikan hak turunan dari kepemilikan tanahnya melalui mekanisme tradisional seperti magersari, angango turun-temurun, dls. Selain itu, Kasultanan juga memiliki hak untuk mengeluarkan Kekancangan terhadap tanah SG untuk kepentingan bisnis. Di sisi lain, apabila dimasukkan dalam private property, Kasultanan dan Pakualaman tidak memiliki kewajiban, misalnya terkait dengan pajak, seperti pemilik tanah privat lainnya. Sehingga, dalam konsep common dan private property, pemilik SG-PAG memperoleh dua manfaat sekaligus: mampu bertindak sebagai pemegang hak privat tetapi terlepas dari kewajiban pemegang hak privat karena dibayangkan merupakan common property.

Persoalan lainnya, siapa yang dapat memberikan oversight terhadap pengelolaan dan pemanfaatan SG-PAG apabila tidak terjadi fungsi sosial terhadap tanah? UUK dan turunannya Perdas 1/2017 tidak mengatur terhadap mekanisme control pemanfaatan SG-PAG. Artinya, apabila terjadi penyimpangan terhadap amanat fungsi-fungsi sosial terhadap tanah SG-PAG, maka tidak ada institusi yang bertanggungjawab untuk menyelesaikan persoalan tersebut. Realitas lapangan menunjukkan bahwa problem perebutan terhadap akses ekonomi terhadap tanah “diselesaikan” di jalanan karena tidak ada mekanisme institusional yang diberi kewenangan untuk menyelesaikannya. Ambigu kewenangan ini salah satunya disebabkan ketidakjelasan posisi Kasultanan dan Pakualaman. UUK memberikan kewenangan kepada DPRD DIY untuk membuat aturan yang lebih teknis terkait fungsi keistimewaan. Tetapi dalam realitas politik yang terjadi, DPRD DIY dalam banyak hal tidak mampu menghadirkan prinsip-prinsip utama demokrasi misalnya terkait dengan transparansi dan akuntabilitas pertanahan.

Bagaimana alokasi Danais yang lebih banyak digunakan untuk proyek infrastruktur yang dibayangkan meminimalisasi kesenjangan ekonomi di sisi Utara dan Selatan DIY tetapi tidak menjadikan penduduk di Selatan DIY yang mayoritas berprofesi sebagai petani menjadi actor utama dalam design ekonomi baru. Infrastruktur merupakan solusi paling mudah untuk menyerap anggaran Danais yang dalam tiga tahun pertama implementasi Danais seperti dalam Tabel 1 berikut.



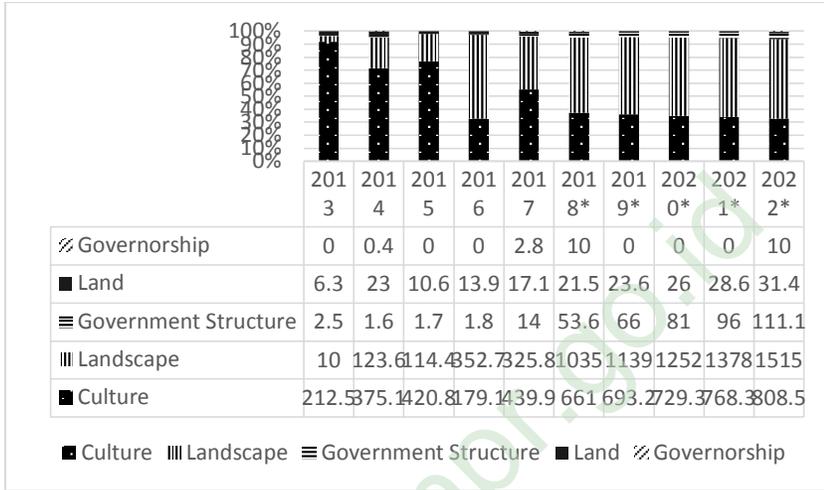
Sumber: Kementerian Keuangan (2015; 2017)

Tabel 1 diatas menunjukkan dua hal. Pertama ada ketimpangan besar antara Danais yang diajukan, disetujui, ditransfer dan digunakan. Di tahun 2013, dari 535 Miliar Danais yang diajukan, hanya 54 Miliar atau 10% yang sanggup dibelanjakan. Prosentase itu membaik di tahun 2016 dengan 1.3 Trilyun dana yang diajukan, 547 Miliar disetujui dan ditransfer dan 531 Miliar yang berhasil dibelanjakan. Kedua, prosentase Danais yang diberikan ke DIY hanya meningkat sedikit jika dibandingkan dengan total APBD DIY. Pada 2013, Danais yang disetujui sebesar 9.4% dibandingkan dengan APBD DIY. Angka ini meningkat menjadi 13% di tahun 2016.

Danais diberikan karena adanya lima kewenangan istimewa yang diberikan ke DIY. Dengan prinsip money follows function, alokasi budget seharusnya disesuaikan dengan kewenangan yang

diberikan sesuai dengan standar akuntabilitas pemerintahan. Bagaimana proporsi Danais apabila dibagi berdasarkan lima kewenangan istimewa? Tabel 2 berikut memberikan gambaran tentang alokasi Danais sekaligus menjawab kapasitas serapan Danais yang meningkat pada 2015-2016.

Tabel 2: Danais berbasis kewenangan 2013-2022 (projected)



Sumber: Kementerian Keuangan (2015; 2017)

Peningkatan alokasi Danais meningkat drastis untuk alokasi Tata Ruang. Apabila ditelusuri lebih lanjut dalam situs Bappeda DIY, proyek-proyek infrastruktur mendominasi alokasi anggaran untuk tahun 2013-2016. Misalnya, pengembangan titik imajiner Parang Kusumo sampai Merapi yang merupakan karakter unik penataan DIY. Arsitektur dan tata ruang merupakan wujud kontestasi kuasa antara Kasultanan sebagai entitas induk kuasa dengan rakyat sebagai subyek (Aryanti, 2013). Persoalannya, hal ini tidak menyentuh persoalan terkait peningkatan kesejahteraan rakyat yang sebagian besar berkecimpung di pertanian.

Singkatnya, walaupun mampu mengatasi ketidakjelasan status tanah, minimnya mekanisme control terhadap penguasaan tanah di DIY berpotensi menimbulkan persoalan ketimpangan sosial baru.

Dengan melihat persoalan structural tersebut, tulisan ini akan ditutup dengan beberapa rekomendasi kebijakan.

Pertama, perlu adanya revisi UUK yang menempatkan Kasultanan dan Pakualaman sebagai institusi budaya yang dapat diaudit karena menerima anggaran dari pajak rakyat. Di Thailand misalnya, pergantian Raja dari Chulalongkorn ke Vajralongkorn ditandai juga dengan penandatanganan warisan senilai US\$7 Billion.

Kedua, Lembaga negara perlu dilibatkan dalam mengawasi penggunaan tanah SG -PAG untuk menjamin berlangsungnya fungsi sosial.

Ketiga, Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian ATR/BPN, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan perlu lebih teliti dan tegas melihat alokasi Danais dan tidak hanya berfokus pada penyerapan anggaran.

DEGRADASI HUKUM TANAH SEBAGAI AKIBAT DARI PERGESERAN CARA PANDANG TANAH SEBAGAI KOMODITAS EKONOMI

Oleh: Burhan Albar, M.A., MPP

I. PENDAHULUAN

Kehidupan manusia tidak dapat terlepas dari tanah, karena tanah merupakan salah satu sarana bagi manusia untuk mencapai kesejahteraan. Tanah merupakan hak dasar dari setiap individu untuk menopang kehidupannya dalam pemenuhan kebutuhan ekonomi, kehidupan sosial dan pelestarian budaya yang dianut oleh individu tersebut sebagai bagian dalam masyarakat. Artinya jelas tanah itu selain sebagai hak ekonomi sosial juga merupakan hal yang penting jika dilihat dari sisi kacamata budaya. Tanah dapat dilihat sebagai suatu hal yang sakral yang secara turun temurun diyakini sebagai barang pusaka milik leluhur yang harus dirawat dan dijaga sesuai dengan peruntukannya dan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai luhur budaya dan norma yang berkembang dalam masyarakat tersebut. Tanah mempunyai ciri khusus yang bersegi dua, yakni sebagai benda dan sebagai sumber daya alam. Tanah menjadi benda bila telah diusahakan oleh manusia dan menjadi sumber daya alam yang harus dirawat dan dilestarikan karena tanah tidak dapat diciptakan oleh manusia.

Dengan tanah sebagai benda, oleh karena itu tanah juga memiliki kedudukan yang sangat strategis bagi kehidupan manusia dan setiap saat manusia selalu ingin mendapatkannya. Idealnya, baik di daerah pedesaan maupun di daerah perkotaan, tanah yang dianggap sebagai benda, oleh masyarakat dimanfaatkan untuk pemenuhan Hak ekonomi misalnya untuk bercocok tanam, bertani dan berkebun atau untuk kegiatan usaha lainnya. Terkait dengan pemenuhan hak ekonomi, tanah di daerah perkotaan, selain dipakai untuk rumah tinggal, tanah juga digunakan untuk mendirikan tempat usaha atau tempat untuk berdagang jika tanah tersebut terletak di daerah yang strategis untuk usaha.

Pandangan mengenai tanah sebagai benda tersebut menuntut masyarakat untuk bersaing dalam pemenuhan kebutuhan hidup, karena masyarakat menganggap tanah sebagai suatu kebutuhan terkait dengan papan atau tempat tinggal. Tanah merupakan benda yang bersifat tetap dan tidak dapat bertambah atau berkembang dengan sendirinya, oleh karena itu semakin bertambahnya penduduk dapat mengakibatkan ketidak seimbangan tersedianya tanah.

Tanah dipandang memiliki nilai jual yang tinggi dan dianggap sebagai barang berharga, oleh karena itu banyak masyarakat yang ingin mendapatkan keuntungan yang lebih atas tanah tersebut. Pemikiran inilah yang menjadikan salah satu akar permasalahan pertanahan yang sampai saat ini belum terselesaikan. Pergeseran idealisme dan kepentingan mengenai kepemilikan tanah dewasa ini sangat mewarnai inventarisasi peran munculnya permasalahan-permasalahan pertanahan di negeri kita tercinta ini. Pergeseran kepentingan tersebut dominan sangat dipegaruhi oleh pandangan mengenai Tanah sebagai benda atau barang komersial.

Berbeda jika dari awal, dominansi yang dimunculkan dan diusung pertama kali dalam penyelesaian pertanahan adalah pandangan mengenai Tanah sebagai sumberdaya alam. Maka dapat kita bayangkan bahwa potensi konflik yang akan muncul dapat ditekan dan dapat terselesaikan dengan baik dan benar. Karena dalam pandangan tanah sebagai sumber daya mengandung unsur yang lebih holistik. Di dalam cara pandang tanah sebagai sumberdaya tersebut ada rasa memiliki atau dalam bahasa jawa dikenal rasa "Handarbeni". Memiliki disini tidak semata-mata untuk kepentingan diri kita sendiri, akan tetapi juga untuk kepentingan generasi anak cucu kedepan. Dari rasa memiliki tersebut kemudian ada semangat merawat, menjaga dan melestarikan tanah tersebut yang kemudian dapat digunakan sebagai salah satu sektor pemenuhan kebutuhan.

Apabila kita melihat sejarah, politik hukum pertanahan nampak sekali terlihat dari dekade ke dekade, bergulir dengan membawa konten permasalahan kepentingan yang muaranya selalu berbenturan dengan masyarakat kecil, antara lain

kepentingan penguasa dengan masyarakat, kepentingan pengusaha dengan masyarakat ataupun kepentingan pemodal dengan masyarakat. Hal ini sangat menyudutkan masyarakat yang posisinya lemah. Kondisi ini sangat tidak sejalan dengan amanat konstitusi yang termuat dalam Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pasal tersebut kemudian menjadi roh lahirnya Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960. Ironisnya, yang lahir dan ada sekarang ini adalah Tanah untuk kemakmuran sekelompok orang tertentu yang memiliki modal dan memiliki pengaruh.

Keberadaan tanah baik yang dikuasai langsung oleh negara ataupun oleh perorangan sampai detik ini belum memberikan kemakmuran bagi masyarakat. Masih banyak gambaran permasalahan yang muncul terkait dengan tanah yang tidak terselesaikan. Okeh karena itu penulis mencoba untuk membagi pandangan mengenai tanah untuk masyarakat dalam mencapai kemakmuran.

Dari penjelasan tersebut diatas dapat diteliti sebab atau akar masalah yang dapat mengakibatkan Permasalahan tanah. Ruang lingkup masalah yang akan diteliti adalah beberapa Fenomena permasalahan pertanahan yang mulai jauh dari keadilan dan manfaat bagi masyarakat.

II. RUMUSAN MASALAH

Bagaimana Gambaran Permasalahan Tanah dari Sudut Pandang Tanah Hak dan Tanah Negara untuk kepentingan Masyarakat?

III. PEMBAHASAN

A. SUDUT PANDANG TANAH HAK UNTUK MASYARAKAT

Masyarakat sudah kurang kreatif dan kehabisan akal dalam menggali potensi diri. Masyarakat hanya mengandalkan potensi yang ada dari alam semata dengan menggantungkan nasib untuk pemenuhan kebutuhannya. Pemikiran sempit ini

terus eksis membayang-bayangi masyarakat yang kemudian mendorong munculnya nafsu "mengkaryakan Tanah".

Cara pandang yang konsumtif dalam memanfaatkan tanah lebih dominan daripada cara pandang pemanfaatan Tanah yang Produktif. Pemikiran konsumtif mengenai tanah ini mengesampingkan pemikiran tanah sebagai Sumberdaya. Akibatnya banyak tanah-tanah yang kemudian menjadi komoditas yang seksi untuk diperdagangkan. Dengan berkedok investasi yang akan meraup keuntungan lebih banyak dan dalam tempo cepat, akan tetapi mengesampingkan dan melupakan kewajiban aspek pelestarian, aspek sosial budaya, aspek lingkungan, dan aspek *magis religi* dari tanah tersebut.

Akses petani dan masyarakat kecil untuk memiliki tanah pertanian semakin terdesak dengan munculnya pihak-pihak tertentu dengan berkedok pembangunan dan investasi yang akan menunjang kesejahteraan masyarakat sekitar. Lalu apa jaminannya jika kemudian isu pembangunan dan investasi tersebut terealisasi. Apakah pemodal ataupun pengusaha tersebut berani menjamin atas kesejahteraan masyarakat sekitar sesuai dengan yang dijanjikan?. Atau negara yang akan menjamin?. Apapun itu jawabannya, keberadaan negara tetap harus memberikan jaminan kemakmuran terhadap rakyatnya. Cara-cara dan propaganda dalam mengambil alih tanah-tanah milik petani sudah terasa dari rezim ke rezim. Upaya ini dilakukan secara masif dan sistematis, bahkan lebih jauh sampai pada upaya intervensi dalam pembentukan peraturan-peraturan terkait dengan pertanahan yang yang kemudian mempengaruhi Politik Hukum pertanahan. Banyak produk-produk peraturan hukum pertanahan yang saling tumpang tindih, banyak produk hukum pertanahan yang hanya responsif bukan antisipasif dirancang dari awal. Upaya pemerintah dalam menjalankan program pendaftaran pertama kali atas bidang tanah hak cenderung hanya mengedepankan aspek kepastian saja. Sertipikat tanah sebagai alat bukti kuat bagi pemegangnya masih memiliki potensi untuk dipermasalahkan dikemudian hari lantaran masih menyisakan permasalahan lain

yang menjadi tujuan diadakannya pendaftaran tanah. Aspek keadilan dan kemanfaatan hanya sebatas sebagai konsep ideal belaka.

Dilihat dari sektor pertanian, petani kurang memiliki akses untuk mengembangkan lahannya untuk pertanian. Negara tidak merespon keinginan dari petani tersebut sebagai bagian dari andil masyarakat yang ikut serta dalam pembangunan ekonomi yang berswasembada pangan. Tidak diberikan akses ketersediaan modal yang cukup untuk menunjang, mengelola dan mengembangkan lahan pertanian. Harusnya dengan semangat pembangunan ekonomi kerakyatan, petani dapat menggunakan kepemilikan tanah pertanian tersebut sebagai jaminan untuk mendapatkan modal untuk menunjang mengelola dan mengembangkan tanah pertaniannya. Yang ada hanya akses yang mudah mendapatkan modal untuk usaha non pertanian dengan jaminan tanah hak non pertanian/ Tanah Pekarangan. Kondisi ini dipengaruhi oleh kepentingan dari pemilik modal (lembaga keuangan atau perseorangan-Pemerintah atau Non Pemerintah) yang memiliki motivasi lain terhadap tanah yang menjadi jaminan tersebut. Ada banyak lembaga keuangan yang kemudian bermotivasi untuk memiliki tanah jaminan. Dengan harapan bahwa barang jaminan dapat "dikaryakan" dengan keuntungan melebihi dari keuntungan pembiayaan. Target dari motivasi tersebut yang paling dianggap dapat cepat untuk dikaryakan adalah Tanah Pekarangan bukan tanah pertanian. Karena tanah pekarangan lebih mudah untuk dijual cepat daripada tanah pertanian. Hal ini menunjukkan bahwa tanah Pertanian sebagai jaminan atas pembiayaan dipandang sebelah mata dalam dunia usaha. Kondisi seperti ini kemudian yang merongrong dan mengikis motivasi dan semangat pemegang hak tanah pertanian untuk mengembangkan lahannya dengan maksud meningkatkan swasembada pangan demi tercipta kemakmuran. Alih-alih akhirnya banyak muncul investor/ pemodal yang kemudian dengan mudah mengakses tanah pertanian tersebut meskipun dengan berbagai motif yang

ditawarkan. Alhasil, masyarakat kecil mulai tersingkirkan dalam pengelolaan tanah pertanian.

Disini peran pemerintah harus ada guna membantu masyarakat agar mendapatkan akses untuk mengembangkan tanah pertaniannya. Pemerintah harus membangun iklim pengelolaan, pendayagunaan dan pemanfaatan tanah yang baik dan lebih berpihak kepada rakyat. Pemerintah harus membuka ruang yang lebar kepada petani untuk mengakses perolehan hak atas tanah dan memberikan perlindungan atas kepemilikan tanah pertanian dengan membuat aturan yang lebih baik dan jika diperlukan harus merubah aturan-aturan pertanahan sampai tingkat juklak/ juknisnya yang sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan jaman.

Terkait dengan tanah Pekarangan/ Non pertanian, daerah perkotaan yang menjadi salah satu destinasi pemukiman juga perlu diperhatikan pengaturannya oleh pemerintah. Di jogja misalnya, banyak sekali destinasi-destinasi pemukiman yang dapat dijadikan terget komoditas ekonomi oleh para pemodal yang hanya mementingkan keuntungan semata. Kurang lebih 3 dekade yang lalu, kita masih melihat banyak tanah-tanah pertanian yang produktif. Akan tetapi pada masa sekarang ini sudah sudah banyak kita temukan bangunan-bangunan baru muncul. Memang, fenomena tersebut merupakan konsekuensi dari perkembangan pembangunan. Akan tetapi jika pemilikan dan pemanfaatan tanah tidak diatur dengan baik, maka niscaya akan muncul permasalahan-permasalahan pertanahan.

Pandangan tanah sebagai komoditas perdagangan mau tidak mau, langsung tidak langsung dapat merubah kondisi mental masyarakat. Banyak pihak yang akan muncul menjadi spekulan tanah yang mengedepankan aspek komersialitas. Contoh kasus, di Kabupaten Kuln Progo, isu munculnya mega proyek Bandara (*New Yogyakarta International Airport*) direspon cepat oleh para spekulan tanah. Dalam waktu yang tidak terlalu lama, harga-harga tanah disekitar proyek bandara melejit sampai beberapa kali lipat. Hal ini menjadi jamak jika tanah-tanah di sekitar bandara menjadi incaran para pemodal.

Ironisnya dalam suatu media pernah diberitakan bahwa ada seseorang yang meraup keuntungan atas pembebasan tanah bandara dengan nilai yang fantastis sampai senilai kurang lebih Rp. 180.000.000.000,00 (seratus delapan puluh milyar rupiah). Hal ini membuktikan bahwa mereka yang punya modal adalah pihak yang memiliki akses atas itu.

Jika kita cermati, maka kemudian pertanyaan yang muncul adalah seberapa luas tanah-tanah yang dimiliki orang tersebut?. Adakah pelanggaran mengenai kepemilikan tanah yang diatur dalam undang-undang Pertanahan kita?. Kasus diatas baru membahas satu orang saja. Dapat kita bayangkan bahwa seandainya ada banyak pihak yang ikut bermain dengan "Tanah" di wilayah tersebut. Kita pasti meyakini bahwa besar kemungkinan banyak tanah-tanah yang milik petani maupun masyarakat sekitar yang telah dikuasai oleh para pemodal tersebut. Terhadap tanah-tanah yang telah dikuasai oleh pemodal tersebut jelas akan rentan terhadap pola pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan tujuan pembetulan kebijakan pertanahan. Pemodal hanya akan memiliki tidak mengelola dan memanfaatkan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya sambil menunggu perkembangan lebih lanjut dan kemudian dialihkan kembali kepada pihak lain setelah mendapatkan keuntungan. Tragisnya, pihak ketiga sebagai penerima hak atas pengalihan tersebut kemudian memiliki motivasi yang sama dengan pemodal sebelumnya. Oleh karena itu, semakin banyak tanah-tanah pertanian maupun tanah non pertanian yang tidak dirawat dan dikelola pemiliknya. Dibiarkan begitu saja sampai mereka mendapatkan keuntungan dengan dialihkan kembali.

Cara-cara peralihan seperti yang digambarkan tersebut diatas bukan berarti tidak memiliki potensi masalah hukum. Ada banyak kasus yang ternyata proses peralihan tersebut menimbulkan masalah hukum dalam lingkungan hukum privat. Banyak pemilik-pemilik hak atas tanah yang hanya memiliki secara fisik (*de facto*) tanah tersebut, akan tetapi secara hukum (*de jure*) tanah tersebut belum didaftarkan menjadi milik pemegang hannya. Pihak yang menjadi subyek

peralihan hak belum atau tidak memenuhi syarat untuk melakukan peralihan dan didaftarkan di Kantor pertanahan.

Disamping itu masih ada permasalahan pendaftaran hak dan peralihan hak yang diintervensi dengan syarat administratif lainnya diluar dari administrasi pendaftaran tanah. Misalnya aturan syarat validasi pajak atau aturan administrasi perpajakan lainnya (syarat NPWP, TAX AMNESTI dll). Hal ini memunculkan pandangan keengganan dari para petani ataupun masyarakat menengah ke bawah yang dirasa mempersulit untuk mendapatkan hak atas tanah. Ada pandangan bahwa kepastian hukum pemilikan hak atas tanah melalui peralihan hak tersandra dengan proses administrasi perpajakan.

Dan masih banyak permasalahan lain mengenai pendaftaran tanah yang belum dapat diselesaikan hanya dengan mendaftarkan secara administratif di kantor pertanahan. Misalnya mengenai kekeliruan penenerbitan sertipikat dalam proses PTSL dan lain sebagainya.

B. SUDUT PANDANG TANAH NEGARA UNTUK MASYARAKAT

Idealisme hukum Tanah sudah ditetapkan bahwa negara adalah pihak yang menguasai atas semua tanah yang ada di seluruh negeri ini. Hal ini tersurat dan tersirat ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria/UUPA. Hak penguasaan Negara atas tanah dapat dilihat dalam Pasal 2, yang berbunyi sebagai berikut:

1. Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat.
2. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) ini memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.
3. Wewenang yang bersumber pada Hak menguasai dari Negara pada ayat (2) Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.
 4. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan Pemerintah.

Ketiga konsep yang tercantum dalam Pasal 2 ayat 2 UUPA tersebut menunjukkan bahwa negara memiliki wewenang yang luas dalam mengatur dan menentukan hal-hal yang berkaitan dengan tanah. Dalam konsep mengatur adalah serangkaian kegiatan atau usaha secara komprehensif yang secara aktif dalam kegiatan pengaturan pertanahan. Akan tetapi ironisnya terkesan bahwa negara hanya pasif dalam melakukan kegiatan-kegiatan pengaturan pertanahan. Hal ini dapat kita lihat dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, nampak sekali pemerintah hanya sebagai petugas administrasi pencatatan dan pemeliharaan dalam pendaftaran tanah. Meskipun ada satu hal yang terprogram secara aktif terkait dengan pendaftaran tanah yaitu pendaftaran tanah secara sistematis yang dahulu dikenal dengan Proyek Nasional (PRONA) dan sekarang berubah menjadi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Selanjutnya bagaimana dengan tanah terlantar, bagaimana cara eksekusinya?. Kemudian bagaimana pemerintah menyikapi masalah kepemilikan tanah yang melanggar ketentuan maksimum dan minimum?. Bagaimana sistem pendaftaran yang dibuat untuk mengantisipasi pelanggaran tersebut?. Selama ini pengaturan mengenai tanah terlantar, tanah absentee, dan batasan kepemilikan tanah tersebut menjadi masalah yang belum terselesaikan secara tuntas.

Terkait dengan tanah negara, yang dalam hal ini kita dapat mengambil fokus pada tanah-tanah yang pengelolaannya di serahkan kepada pemerintah Desa, dewasa ini sering memunculkan masalah pertanahan jika kita kaitkan dengan manfaat penggunaan tanah sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Banyak terjadi tanah-tanah kas Desa yang terlantar tidak dikelola oleh Pemerintah Desa. Tanah yang dahulunya tanah pertanian produktif, karena tidak dirawat dengan baik akhirnya tanah tersebut kurang memberikan manfaat. Harusnya tanah-tanah tersebut dapat dikelola untuk kemakmuran masyarakat sekitar.

Beberapa tanah Kas Desa memang dikondisikan pihak-pihak tertentu agar dapat dikelola oleh pemodal dengan cara disewakan untuk kepentingan komersil. Di jogja banyak ditemukan perusahaan-perusahaan yang menyewa tanah kas Desa untuk mendirikan bangunan-bangunan komersil seperti Hotel dan komplek pertokoan. Pemanfaatan tanah Kas Desa tersebut harusnya berpihak kepada masyarakat sekitar, akan tetapi faktanya tanah tersebut yang dapat mengakses hanya para pemodal saja.

Pemerintah Desa yang dalam hal ini merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah/ Negara terkesan hanya mengedepankan kepemilikan tanah sebagai sebuah aset belaka. Disamping itu, masih ada tanah-tanah Kas Desa yang diperoleh dengan cara-cara yang tidak adil bagi masyarakat. Di daerah Condongcatur dan Caturtunggal, misalnya, kita dapat jumpai tanah-tanah pertanian yang dibeli oleh Pemerintah

Desa yang baru tuntas selesai lunas dibayar oleh pemerintah desa setelah puluhan tahun lamanya. Hal ini jelas merugikan masyarakat petani yang telah menjual tanah tersebut kepada pemerintah Desa. Faktanya, setelah petani menjual ke pemerintah Desa dengan posisi belum lunas, tanah tersebut tidak dapat bebas dimanfaatkan oleh petani untuk bercocok tanam. Dikarenakan telah dibeli oleh pemerintah Desa, mengakibatkan masyarakat menjadi enggan untuk mengelola dan memanfaatkan kembali tanah tersebut layaknya pemilik tanah yang beritikad baik dan bertanggung jawab.

Gambaran kasus diatas mencerminkan bahwa pemerintah Desa yang dalam hal ini keterwakilan dari Negara ternyata memiliki motif dan kepentingan tertentu terhadap tanah milik masyarakat. Dengan dalih telah membeli dari masyarakat, dan dengan cara yang arogan langsung mengklaim bahwa tanah tersebut adalah tanah kas desa, padahal tanah tersebut belum dibayar lunas oleh Pemerintah Desa. Arogansi pemerintah tersebut telah mencederai rasa keadilan dalam masyarakat. Masyarakat lemah seperti petani merasa ditekan dan diintimidasi oleh pemerintah yang harusnya mengayomi mereka. Yang lebih memprihatinkan lagi adalah dengan tiba-tiba muncul pihak-pihak lain yaitu pengusaha yang mengaku memiliki hak untuk mengelola tanah tersebut, bahkan mengaku telah membelinya dari pemerintah Desa.

Perlahan tapi pasti tanah-tanah pertanian yang dulunya produktif kini beralih fungsinya menjadi tanah pekarangan yang digunakan untuk usaha bagi para pemodal tersebut. Masyarakat sekitar yang dulunya pemilik atas tanah pertanian yang telah menopang hidup mereka bertahun-tahun secara turun temurun tersebut, dengan berat hati hanya dapat menjadi penonton tanah-tanah mereka dikelola oleh pihak-pihak yang hanya mengedepankan orientasi keuntungan belaka.

Tanah negara yang dikelola oleh pemerintah tetap harus memberikan manfaat sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Tinggal bagaimana caranya mengatur tanah-tanah negara tersebut sehingga lebih bermanfaat dan terlestarikan

sampai ke anak cucu kita kelak. Negara harus membangun sistem kepemilikan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah yang berorientasi kerakyatan. Jangan malah melakukan pembiayaan terhadap permasalahan pertanahan atau bahkan ikut andil sebagai pihak yang berkepentingan yang kemudian membuat carut marut permasalahan hukum pertanahan di negeri ini.

IV. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan seperti yang telah dipaparkan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa:

Telah terjadi pergeseran pemahaman mengenai tanah yang harusnya dominan menjadi sumber daya yang wajib dijaga, dikelola, dimanfaatkan dan dilestarikan menjadi tanah hak ataupun tanah Negara yang semata mata hanya sebagai benda yang memiliki nilai komersial yang tinggi. Sehingga masyarakat hanya menganggap Tanah sebagai salah satu komoditas dalam pemenuhan ekonomi.

Cara pandang tersebut menjadi pemicu dari cara-cara pemilikan penguasaan tanah yang tidak berorientasi pada kemakmuran. Yang muncul hanya cara-cara pemilikan dan penguasaan tanah untuk memenuhi nafsu serakah pihak-pihak oknum pemilik modal saja. Akibatnya fungsi tanah dapat berubah dengan cepat sesuai dengan keinginan pihak-pihak yang memiliki akses atas tanah tersebut. Akibat dari pergeseran cara pandang tersebut dapat mengakibatkan Hukum tanah kita terdegradasi sehingga banyak muncul permasalahan-permasalahan antara lain:

1. Banyak pelanggaran mengenai batas kepemilikan tanah. Tanah dianggap sebagai barang/aset berharga dan memicu pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas.
2. Banyak terjadi alih fungsi tanah yang tidak bisa dikontrol oleh negara.
3. Masyarakat petani mulai terhimpit dan berkurang lahan pertaniannya.

4. Petani bukan lagi pemilik lahan pertanian, melainkan hanya sebagai penggarap dari lahan pertanian.
5. Banyak muncul tanah-tanah yang dilerantarkan atau tidak dikelola dengan baik oleh pemegang haknya sesuai dengan peruntukannya.
6. Banyak muncul Tanah-tanah Negara yang belum dikelola secara maksimal untuk pemenuhan kemakmuran rakyat.

V. Saran

Tanah hak dan tanah negara harusnya tetap dapat memberikan akses manfaat sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Hal ini terbukti selain masih diatur dalam Pasal 2 UUPA, dalam Pasal 6 juga mengamanatkan bahwa semua Hak atas tanah memiliki fungsi sosial. Negara harus konsisten dalam mengatur segala sesuatu mengenai tanah, fungsi pengaturan tersebut bersumber dari kewenangan tertinggi dari negara yang memiliki hak menguasai terhadap tanah di wilayah negara kita ini. Dalam mengatur tanah tersebut tentunya negara harus mengedepankan prinsip berkeadilan.

Untuk menghindari terjadinya permasalahan pertanahan maka Pengaturan pertanahan harus berbasis sumberdaya. Negara harus mengembalikan ruh pengaturan pertanahan yang diletakkan pada konsep tanah sebagai sumberdaya yang perlu dijaga, dikelola dan dilestarikan secara terus menerus secara berkesinambungan.

Hukum tanah harus dibentuk secara sistematis dari peraturan tingkat atas sampai pada peraturan pelaksanaannya harus sejalan dan seirama satu nafas dengan amanat konstitusi dan UUPA. Tidak boleh lagi ada tumpang tindih hukum pertanahan antara peraturan yang satu dengan yang lainnya sub-sub sistem yang memiliki otoritas sendiri-sendiri.

Khusus Tanah kas desa harus ditata kembali dan peruntukannya harus sejalan dengan amanat undang-undang pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Sumardjono, Maria, 2008, "*Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial Budaya*," KOMPAS, Jakarta.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

www.mpr.go.id

PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIK LENGKAP (PTSL) DI PROVINSI LAMPUNG

Oleh: Eko Budi Wahyono dan Yendi Sufyandi

Abstrak

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sudah dimulai pada tahun 2017 tahap I dan Tahap II, sebagai solusi penyelesaian pendaftaran seluruh bidang tanah di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Tujuan penelitian mengetahui dukungan eksternal dan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ditinjau dari *Man, Machine, Material* dan *Money* di Provinsi Lampung. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dengan mengkombinasikan antar *field research* (observasi wawancara), dengan studi pustaka/*desk study* (penelusuran data sekunder). Penelitian ini mengambil sampel 5 Kantor Pertanahan dan Kantor Kementerian ATR/BPN Kantor Wilayah Provinsi Lampung di Provinsi Sumatera Utara. Klasifikasi kantor pertanahan yang dipilih sesuai kriteria penyelesaian PTSL yang baik, sedang dan kurang. Hasil penelitian sebagai berikut : dukungan eksternal diluar kementerian ATR/BPN dari aspek kebijakan belum optimal dan kurang mendukung kegiatan PTSL. Ditinjau dari Aspek *Man, Machine, Material* dan *Money* ternyata juga tidak terlalu mendukung pelaksanaan PTSL secara optimum dengan target PTSL yang dibebankan ke pelaksana Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Kata Kunci : Percepatan Pendaftaran Tanah, Faktor Eksternal, dan analisis solusi.

A. PENDAHULUAN

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) memiliki tujuan utama yaitu “memastikan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai

oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” yang tertuang dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) Nomor 25 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Tahun 2015-2019. Pada tahun 2017, Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) mempunyai 3 Program Strategis yaitu 1). Percepatan Pendaftaran Tanah ; 2) Reforma Agraria dan 3). Pengadaan Tanah.

Mengingat banyaknya bidang tanah yang belum terdaftar, seperti yang disampaikan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN dalam sambutannya saat membuka Rapat Kerja Nasional Kementerian ATR/BPN pada tanggal 10 Januari 2018, bahwa sampai dengan tahun 2016 baru 46 juta bidang tanah diluar kawasan hutan yang telah teregistrasi dan tersertipikasi. Baru 36,51 % dari perkiraan Jumlah total bidang tanah 126 juta bidang tanah yang ada. Diharapkan sampai tahun 2025 dapat mengerjakan registrasi dan sertipikasi bidang tanah sebesar 80 juta bidang terselesaikan. Selama ini penerbitan sertipikat hanya 500 ribu s/d 800 ribu bidang pertahun, apabila menggunakan pola yang sama membutuhkan waktu 80 tahun untuk menyelesaikan seluruhnya. Maka untuk itu perlu dilakukan Registrasi secara sistematis dan lengkap desa per desa, kota per kota, kabupaten dan provinsi di luar kawasan hutan. Kementerian ATR/BPN mengeluarkan kebijakan untuk melakukan percepatan Proses Pendaftaran Tanah melalui proyek Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dimana pengertian PTSL adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu (Kementerian Agraria dan Tata Ruang, 2016). Pendekatan PTSL adalah penting karena (Kementerian ATR/BPN, 2018): 1. Meminimalkan jumlah sengketa/perkara pertanahan 2. Memetakan 80 juta bidang tanah yang belum terdaftar dan belum bersertipikat (data tahun 2016) 3. Membangun peta kadaster dalam satu hamparan bidang yang utuh untuk mendukung kebijakan one map policy peta skla besar sampai 1:1.000 4. Mengatasi permasalahan batas administrasi desa/kelurahan, kecamatan, kota/kabupaten 5. Mendukung program strategis nasional seperti

pengadaan tanah untuk kepentingan umum, tata ruang nasional dan daerah, *right of way* 6. Memfasilitasi penerimaan pajak yang lebih efektif seperti PBB, PPh, BPHTB. Sambutan Menteri ATR/BPN dalam rapat kerja nasional Kementerian ATR/BPN tahun 2018 menyebutkan capaian Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) 2017 : 1) Hingga bulan Desember 2017, Kementerian ATR/BPN telah berhasil mencapai target pemetaan, pengukuran dan pendaftaran sejumlah 5.262.162 bidang tanah atau sebesar 105,2% dari target yang ditetapkan. 2). Dari 5,2 juta bidang yang telah dipetakan, diukur dan didaftar, yang memenuhi syarat untuk sertifikasi atau K1 mencapai 4.231.616 bidang (atau 84,6% dari target), sementara selisihnya sejumlah 1.030.546 bidang dalam bentuk Kluster 2 sebanyak 363 bidang, Kluster 3 sebanyak 563.555 bidang, dan Kluster 4 sebanyak 466.628.

Provinsi Lampung adalah provinsi di ujung Selatan pulau Sumatera yang perkembangan pembangunannya cukup pesat dikarenakan akses ke pulau Jawa cukup memadai. Kondisi itu berakibat kepada nilai tanah merangkak naik apalagi di sekitar lokasi pembangunan infrastruktur. Selain hal tersebut, penguasaan dan pemilikan tanah di provinsi Lampung masih banyak yang belum terdaftar disebabkan oleh kurangnya minat dan ketidakjelasan subyek dan obyeknya. Pelaksanaan PTSL akan membantu masyarakat di provinsi Lampung untuk memiliki sertifikat atas tanahnya dan juga akan mengarah ke tertib administrasi pertanahannya. Berdasarkan dashboard PTSL pada Komputer Kantor Pertanahan, Kantor Wilayah ATR/BPN Provinsi Lampung menempati urutan 9 dari seluruh Kantor Wilayah ATR/BPN se Indonesia. Pada Tahun 2017, dalam rangka Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Kanwil ATR/BPN Provinsi Lampung memiliki target 208.767 bidang. Terpetakan 220.104 bidang, berkas 209.773, integrasi 206.215 bidang, potensi 7.195 bidang, K1 192.496 bidang, K2 0 bidang, K3 3903, K4 14.819, Prosentasi total 94,87% dan prosentase K1 sebesar 92,21%. Pada tahun 2018 Kanwil ATR/BPN Propinsi Lampung memiliki target 280.000 bidang tanah yang 1005 kegiatan pengukuran dan pemetaan dilaksanakan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN). Target pensertipikatan Hak Atas Tanah 260.000 bidang tanah. Pada tahun 2018 mengalami peningkatan target sebesar 34,61 % dibandingkan tahun 2017. Kantor Pertanahan

Kabupaten Tanggamus, telah dinyatakan sebagai model percontohan di Propinsi Lampung. Pelibatan masyarakat dalam pengambilan data fisik dan yuridis, pembangunan infrastruktur pertanahan dengan teknologi terkini serta pelibatan pemerintah daerah dalam pelaksanaan PTSL sangat aktif membantu Kantor Pertanahan Kabupaten Tanggamus. Penggunaan E KTP dalam proses pendataan secara digital peserta PTSL menjadi satu satunya percontohan PTSL di Indonesia. Dengan jumlah petugas ukur dengan status kepegawaian Aparatur Sipil Negara (ASN) 112 orang dan Asisten Surveyor Kadasteral 29 orang sedangkan Surveyor Kadasteral tidak ada.

B. METODE PENELITIAN.

Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah metode penelitian Kualitatif dengan mengkombinasikan antar *field research* (observasi wawancara) dengan responden yang merupakan pelaksana dari program PTSL di Provinsi Lampung dan studi pustaka/*desk study* (penelusuran data sekunder) untuk mengkaji konsep pendaftaran tanah sistematis. Lokasi penelitian wilayah kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung yang terdiri atas Kantor Wilayah BPN Provinsi Lampung dan Kantor Pertanahan : Kantor Pertanahan Kabupaten Pesawaran dan Kota Bandar Lampung dengan capaian PTSL tahun 2017 100% (Kriteria baik). Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Tengah capaian PTSL tahun 2017 : 99,45% Dan Kabupaten Tanggamus Capaian PTSL tahun 2017 92,38% (kriteria sedang). Kantor Pertanahan Kabupaten Tulang Bawang dengan capaian PTSL tahun 2017 69,68% (kriteria Terendah). dan Kota Medan.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN.

1. Dukungan Faktor Eksternal Dalam Pelaksanaan PTSL di Propinsi Lampung.

a. Keterlibatan Institusi Diluar Kementerian ATR/BPN.

Presiden Republik Indonesia, telah mengeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Maksud Instruksi

Presiden ini adalah untuk mendorong agar program strategis PTSL dapat berjalan lancar dan didukung oleh lembaga kementerian lainnya. Kantor – Kantor Pertanahan sampel penelitian, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sekarang ini banyak yang bekerja sama dengan Kepala Kepolisian dan Jaksa Agung dan jajarannya. Meskipun demikian tidak semua Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota melakukan negosiasi dengan luwes. Kantor Pertanahan Kabupaten Tanggamus melalui Kepala Kantor Pertanahan menjalin kerja sama dengan pihak Kepolisian dan Kejaksaan. Kedua institusi penegak hukum tempat melakukan konsultasi terkait penilaian termasuk ranah hukum atau tidak dalam kegiatan – kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka PTSL. Sedangkan pada kantor pertanahan Kabupaten Tulang Bawang, petugas kepolisian ada yang dijadikan satgas Yuridis.

Untuk Institusi selain penegak hukum dan pemerintah daerah seperti Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi dalam pelaksanaan PTSL belum dilibatkan secara optimal di daerah kabupaten / kota. Akibatnya pemilihan lokasi PTSL menghindari desa/kelurahan yang tidak bersebelahan dengan wilayah kehutanan, pengalaman di Kantor Pertanahan Kabupaten Tulang Bawang terpaksa lokasi PTSL direlokasi karena masuk dalam wilayah kehutanan.

Dalam Instruksi Presiden ini, keterlibatan Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional Dan Badan Informasi Nasional sangat belum memiliki peran optimal. Penyediaan citra satelit tegak resolusi tinggi dan sangat tinggi oleh kedua lembaga pemerintah tersebut dalam rangka penyediaan peta kerja untuk pendaftaran tanah sistematis lengkap belum dilaksanakan. Sehingga Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional mengalami kesulitan dalam pembuatan peta

kerja. Karena dalam PTSL peta kerja merupakan peta yang digunakan sebagai acuan untuk mengidentifikasi, mendelineasi dan atau memetakan batas bidang tanah yang sudah terdaftar maupun bidang tanah yang belum terdaftar. Peta kerja dapat berupa peta Citra Satelit Resolusi Tinggi (CSRT) maupun peta foto udara yang dicetak pada skala paling kecil 1:5000. Tanpa adanya peta kerja yang berupa citra sateliti resolusi tinggi, pelaksanaan PTSL menjadi terhambat. Penetapan lokasi PTSL diutamakan pada daerah yang telah tersedia peta kerja berupa peta foto yang berasal dari pemotretan hasil Drone atau CSRT, peta batas wilayah administrasi tingkat desa/kelurahan, informasi bidang tanah terdaftar yang minim.

Dilokasi penelitian, pembiayaan pelaksanaan PTSL sampai saat ini hanya mengandalkan dari DIPA Kementerian ATR/BPN, padahal dalam pelaksanaan PTSL dimungkinkan dan diperbolehkan sumber pembiayaan selain DIPA contohnya berasal dari CSR atau Pemerintah daerah.

Jenis out put pekerjaan dalam pelaksanaan PTSL yang dimaksud dalam Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 yang berupa kluster 1, kluster 2 dan kluster 3 menyebabkan penyelesaian kluster 4 untuk membenahan bidang tanah yang telah terdaftar seperti tidak memiliki dukungan dari Instruksi Presiden ini. Akibatnya terdapat keraguan dan ketidak pastian bagi pelaksana PTSL dilapangan dalam melakukan membenahan bidang – bidang tanah yang telah terdaftar.

b. Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri (SKB Tiga Menteri).

Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri (SKB Tiga Menteri) : Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri dalam Negeri dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis. Berdasarkan SKB Tiga Menteri tersebut diatur besaran biaya yang harus dikeluarkan oleh

masyarakat untuk persiapan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis dan dipungut oleh kelompok masyarakat yang membatu persiapan kegiatan tersebut. Maksud SKB 3 Menteri ini adalah sebagai landasan hukum bagi kelompok masyarakat yang mendukung kegiatan pendaftaran tanah sistematis, sehingga Kelompok Masyarakat tersebut tidak terjerat oleh dugaan korupsi. Besaran biaya persiapan pendaftaran tanah sistematis di seluruh Indonesia tidak seragam. Dibagi dalam 5 Kategori. Biaya – biaya tersebut bukan termasuk biaya pembuatan akta, Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan (BPHTB), Bea Pajak Penghasilan (PPH). Selanjutnya untuk operasionalisasi di tingkat Desa, SKB Tiga Menteri ini harus ditindak lanjuti dengan Peraturan Bupati/Walikota. Propinsi Lampung termasuk dalam kategori 5, biaya persiapan pelaksanaan pendaftaran tanah sebesar Rp. 200.000,00. Bupati Kabupaten Tanggamus telah membuat Peraturan Bupati Tanggamus Nomor 31 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Guna Meningkatkan Pembangunan Di Kabupaten Tanggamus. Peraturan Bupati ini merupakan implementasi dari SKB 3 Menteri. Jenis Biaya dan besaran yang diperlukan dalam pelaksanaan persiapan pendaftaran tanah sistematis lengkap antara lain: 1). Kegiatan Penyiapan Dokumen, 2). Kegiatan Pengadaan patok dan Materi, 3). Kegiatan Operasional Petugas Kelurahan/Pekon. Besaran biaya telah ditetapkan sebesar Rp. 200.000,00 setiap bidang tanah. Apabila ada penambahan biaya diluar ketentuan akan diatur dalam peraturan Desa/Pekon dan disertai bukti – bukti pengeluaran yang transparan dan akuntabilitas. Bupati Kabupaten Pesawaran juga telah mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 51 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pembiayaan Pelaksanaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Di Kabupaten Pesawaran. Isi Peraturan Bupati Nomor 51 Tahun 2017 ini merupakan turunan dari SKB Tiga Menteri, dengan besar biaya Rp. 200.000 setiap bidang tanah. Selanjutnya Pemerintah Desa juga membuat

Peraturan Desa, sebagai contoh Pemerintah Desa Sukadadi Kecamatan Gedongtaan Kabupaten Pesawaran membuat Peraturan Desa Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Desa Sukadadi Kecamatan Gedongtataan Kabupaten Pesawaran. Dalam peraturan Desa ini dibahas secara rinci besaran biaya persiapan pendaftaran tanah tersebut. Peruntukan sebesar Rp. 200.000,00 untuk apa saja telah dirinci dengan lengkap pada Peraturan Desa tersebut. Hal ini sangat baik untuk transparansi dan akuntabilitas, tetapi akan menyulitkan operasionalisasinya. Menurut informasi besaran Rp. 200.000 di Propinsi Lampung relative masih rendah, sehingga ada suatu desa kesulitan mencari orang untuk menjadi Kelompok Masyarakat tingkat Desa untuk membantu pelaksanaan persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Dalam menerapkan SKB Tiga Menteri ini harus ditindaklanjuti dengan Surat Keputusan Bupati/Walikota, tidak semua Bupati / Wali Kota menerbitkan Surat Keputusan tersebut.

c. Peran Masyarakat Dalam Pelaksanaan PTSL.

Peran masyarakat dalam pelaksanaan PTSL sebagai petugas pembantu Tim Ajudikasi dalam memobilisasi masyarakat dalam proses penunjukan batas dan pengumpulan data yuridis. Peran masyarakat dalam pelaksanaan PTSL dilakukan oleh Kelompok Masyarakat yang disebut dengan POKMAS. Pembentukan POKMAS melibatkan seluruh aparat / perangkat Desa, Badan Perwakilan Desa dan tokoh – tokoh masyarakat. Pembentukan ini dituangkan dalam suatu keputusan Kepala Desa. Dalam melaksanakan pekerjaan PTSL POKMAS memperoleh honor dari biaya yang dikumpulkan dari masyarakat dengan besaran sesuai peraturan bupati setempat. Pemilihan anggota POKMAS dipilih anggota masyarakat yang bukan pengurus / aparat pemerintahan desa. Dalam melaksanakan pekerjaan pelaksanaan PTSL POKMAS tidak memiliki ruang/tempat/rumah tersendiri. Tidak jarang POKMAS

sebagai pengumpul data yuridis di masyarakat, kemudian menyerahkan hasilnya kepada Satgas Yuridis di Kantor Pertanahan. Hal ini tentu bertentangan dengan tugas pokok dan fungsi Satgas Yuridis sebagai pengumpul data yuridis. Dukungan masyarakat secara langsung juga tidak terlalu menggembirakan. Khususnya dalam penunjukan batas bidang tanah yang dimilikinya dan penyiapan berkas. Petugas ukur sering kesulitan dalam melaksanakan pengukuran batas bidang tanah karena tidak ada batas bidang tanah atau penunjukan batas bidang tanah. Keberadaan masyarakat yang tidak ada ditempat, sehingga disamping menghambat proses penetapan tanda batas juga pengumpulan data yuridis menjadi tidak bisa dilaksanakan.

2. *Man, Material, Machine dan Money* Dalam Pelaksanaan PTSL.

Keberhasilan suatu project atau pekerjaan dalam suatu manajemen dapat dicapai dengan baik menggunakan analisis terhadap *Man, Machine, Material, dan Money*. Analisis *Man, Machine, Material, dan Money* terhadap pelaksanaan PTSL sebagai berikut :

a. *Man*.

Man atau manusia yang terlibat dalam pelaksanaan PTSL tidak hanya *Man* dalam kementerian ATR/BPN saja, melainkan juga *Man* diluar Kementerian ATR/BPN, *Man* dapat dikelompokkan dalam :

- 1) Internal Kementerian ATR/BPN (terdiri dari Pejabat Struktural dan Pejabat Fungsional) dengan tugas sebagai Pejabat yang membuat keputusan dan sebagai pelaksana PTSL : Panitia Adjudikasi PTSL, Satuan Tugas Fisik dan Satuan Tugas Yuridis; Jumlah “*man*” dan kompetensi yang dimiliki “*Man*” dilingkungan kantor pertanahan terbatas, sehingga terjadi penumpukan pekerjaan dan perangkapan tugas yang kadang – kadang diluar tugas pokok dan fungsi dalam

satuan unit kerja Kantor Pertanahan masing – masing. Contoh di Kantor Pertanahan Pesawaran, Panitia Adjudikasi, satgas fisik dan satgas yuridis merangkap beberapa tempat/lokasi kecamatan yang menjadi tempat PTSL. Dalam satgas yuridis, menggunakan “Man” dengan status Pegawai Tidak Tetap meskipun hal ini diperbolehkan tetapi kompetensi yang dimiliki tidak sesuai dan harus ada proses pembelajaran terlebih dahulu.

- 2) Eksternal Kementerian ATR/BPN terdiri atas : 1) Institusi Pemerintahan Desa (= perangkat desa) ; 2) Masyarakat dan anggota masyarakat yang tergabung dalam Kelompok Masyarakat ; 3) Pihak ketiga yang terlibat dalam pengumpul data Fisik yaitu Surveyor Kadaster Berlisensi dan atau Perusahaan Perusahaan (Badan Hukum Perseroan) di bidang industri survei, pemetaan dan informasi geospasial. Perangkat desa, masyarakat dan Kelompok Masyarakat sangat berperan dalam percepatan pelaksanaan PTSL, peran mereka sangat dominan. Sinergi antara Kelompok Masyarakat sebagai pelaku pengumpul data dan membantu menunjukkan batas dan aparat pemerintah desa sebagai pejabat pengesah dan pembuat surat dasar penguasaan tanah harus optimal dan tanpa unsur kepentingan apapun. Aparat desa yang merasa bisnis dibidang penerbitan surat penguasaan tanah terancam dengan kehadiran program PTSL yang serba gratis dari pemerintah dapat menghambat program ini. Kelompok Masyarakat (POKMAS) dalam melaksanakan tugasnya sudah menerima honor, tetapi karena jumlahnya tidak sesuai dengan penghasilan lainnya sehari hari diwilayah tersebut juga dapat menghambat program PTSL ini. Belum lagi unsur – unsur kepentingan politik local, seperti akses dari pemilihankepala desa misalnya, juga dapat menghambat program PTSL. Maka untuk itu perlu startegi khusus untuk mensinergikan antara aparat

pemerintah desa dengan POKMAS ini. Pihak ke III Satuan Tugas Fisik yang terdiri dari Surveyor Kadaster Berlisensi dan atau Perusahaan Perusahaan (Badan Hukum Perseroan) di bidang industri survei, pemetaan dan informasi geospasial merupakan “man” yang membantu pengumpulan data fisik akibat dari terbatasnya jumlah “man” dengan kompetensi pengumpul data fisik atau petugas ukur di Kementerian ATR/BPN. Kompetensi Satuan Tugas Fisik dari Pihak Ketiga berdasarkan ketentuan saat memperoleh pekerjaan melalui lelang sudah tepat. Tetapi dalam operasionalnya ternyata ada perbedaan dan tidak jarang petugas ukur pihak ke III tidak memahami tata cara pengukuran batas bidang tanah untuk kepentingan pendaftaran tanah dan proses pemetaan menggunakan soft ware tertentu untuk di plotting dalam program Komputerisasi Kantor Pertanahan. Dalam proses pengukuran Pihak III sangat minim dalam melibatkan POKMAS sehingga penunjukan batas hanya dilakukan oleh pihak – pihak yang tidak memahami batas bidang tanah tersebut. KOMunikasi dengan POKMAS juga sangat kurang. Kondisi Sumber daya manusia untuk mendukung pekerjaan PTSL pada Kantor Pertanahan sebagai sampel penelitian dapat dilihat pada tabel 1 berikut ini.

Tabel 1. Jumlah SDM, Target Penyelesaian, Jumlah Panitia, Satgas Fisik Dan Satgas Yuridis Pada sampel Kantor Pertanahan.

N O	Kantor Pertanahan Kabupaten	Target PTSL (Bidang)	Realisasi (Bidang)	Prosentase Penyelesaian	Jumlah SDM (orang)	Jumlah SDM Panitia Adjudikasi	Jumlah Satgas Fisik (orang)	Jumlah Satgas Yuridis (orang)
1	Pesawaran	11.200	11.102	99.125 %	28	12 ASN	9 ASN 3 ASK	14 ASN 12 PTT Pokmas
2	Lampung Tengah	19.800	19.732	99.45%	33	20 ASN	7 ASN 1 Pihak III	7 ASN 5 Admin Pokmas

3	Kota Bandar Lampung	11.200	8.768	94.01 %	43	Tidak ada data	3 ASN 1 Pihak III	Tidak ada data
4	Tanggamus	29.017	25.471	92.38 %	28	16 ASN	7 ASN 1 SKB 8 PTT 2 Pihak III	12 ASN 12 PTT Pokmas
5	Tulang Bawang	17.700	14.601	68.68 %	31	Tidak ada data	20 ASN	10 ASN 1 Admin

Berdasarkan tabel 1 diatas, pada kantor Pertanahan Kabupaten Pesawaran pengumpulan data fisik / kegiatan pengukuran dan pemetaan sebanyak 11.200 bidang dilaksanakan secara swakelola. Petugas ukur sebanyak 9 Aparatur Sipil Negara Kantor Pertanahan Pesawaran dan dengan memanfaatkan 3 orang Asisten Surveyor Kadaster Berlisensi. Dapat menyelesaikan pekerjaan 99,125 %. Bandingkan dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Tanggamus, Jumlah target bidang dua kali lipat dari target Kantor Pertanahan Kabupaten Pesawaran yaitu sebesar 29.017 bidang tanah. Dalam pengumpulan data fisik dikerjakan oleh Aparatur Sipil Negara Kantor Pertanahan Kabupaten Tanggamus sebanyak 7 Orang, Surveyor Kadaster Berlisensi Perorangan 1 orang, Pegawai Tidak Tetap Kantor Pertanahan sebanyak 8 orang dan 2 Perusahaan Survei pengukuran dan pemetaan. Hasil pengukuran dan pemetaan di Kabupaten Tanggamus memang selesai, tetapi untuk aspek pengumpulan data yuridis mengalami hambatan dan tidak terpenuhi target sehingga pada akhirnya tidak tercapainya target sertipikasi hanya mampu menyelesaikan sampai dengan sertipikasi sebanyak 25.471 bidang. Meskipun demikian dengan target dua kali dari target kantor pertanahan lainnya mampu mencapai 92,38% dalam tempo kurang dari 3 bulan merupakan prestasi sendiri. Dalam hal pengumpulan data yuridis, dengan berpedoman pada Petunjuk Teknis Petunjuk Teknis Nomor 01/Juknis-400/Xii/2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Bidang

Yuridis bahwa Satu orang pengumpul data yuridis mempunyai target sebanyak minimal 15 berkas/bidang dalam satu hari kerja. Maka akan sulit memenuhi target yang telah dicanangkan dengan waktu kurang dari 3 bulan. Jumlah sumber daya manusia sebagai satgas Yuridis sangat terbatas, hal ini akan menghambat dalam proses penelitian data yuridis yang telah terkumpulkan, termasuk sumber daya manusia yang diberi kewenangan sebagai Panitia Adjudikasi akan “overload” pekerjaan pemeriksaan tanah dilapangan. Kebanyakan penyelesaian data yuridis banyak kendala, sehingga menurunkan prosentase capaian kinerja kantor pertanahan.

b. *Machine*

Ketersediaan alat ukur pada masing masing Kantor Wilayah Kementerian ATR/BPN Propinsi Lampung dan Kantor Pertanahan loksai sampel penelitian dapat dilihat pada tabel 2, tabel 4, tabel 6, tabel 8, tabel 10 dan tabel 12 diatas. Alat ukur dan perangkat computer yang dimiliki oleh Kantor Wilayah dan masing – masing kantor pertanahan sangat minim untuk menyelesaikan target PTSL yang diberikan. Penggunaan teknologi CORS yang dapat mempercepat kegiatan pengukuran batas bidang tanah hanya optimal digunakan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Tanggamus. Setiap kantor pertanahan hampir dipastikan memiliki alat ukur rover GNSS tipe navigasi / Hand Held dan jumlahnya relative banyak. Hanya saja harus hati – dalam penggunaan pengukuran batas bidang tanah. Ketelitian rover GNSS tipe navigasi / Hand Held sangat kasar bahkan bisa mencapai puluhan meter. Sesungguhnya penggunaan rover tipe navigasi/hand held tidak disarankan bahkan dilarang dalam pengukuran batas bidang tanah untuk keperluan pendaftaran tanah. Penggunaan alat Ukur Total Station sangat membantu proses pengukuran khususnya didaerah yang sulit dijangkau menggunakan teknologi CORS/GNSS. Daerah persawahan yang sulit dijangkau signal GSM, penggunaan

Total Station akan sangat mendukung percepatan batas bidang tanah. Ternyata setiap kantor pertanahan yang menjadi sampel penelitian tidak memiliki alat ukur Total Station. Instrumen/alat ukur yang selalu ada di setiap kantor pertanahan adalah Teodolit. Padahal secara teknis pengukuran menggunakan alat ukur Total Station lebih efektif dan efisien dibandingkan dengan menggunakan alat ukur Teodolit. Penggunaan Drone untuk kegiatan pengukuran dan pemetaan telah dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Tengah, khususnya untuk mengidentifikasi batas bidang tanah dan membuat peta kerja.

c. *Material*

Dalam beberapa tahun terakhir ini, Kementerian ATR/BPN sudah tidak lagi mengadakan Titik Dasar Teknik (TDT). Dengan dibangunnya base station CORS di kantor – kantor pertanahan, diharapkan fungsi TDT dapat digantikan oleh base station CORS tersebut. Namun ternyata dalam operasionalisasi base station mengalami banyak kendala, sehingga operasionalisasi dan pemanfaatan CORS tidak optimum di beberapa daerah. Di Propinsi Lampung, hanya Kabupaten Tanggamus yang base station dapat beroperasi secara optimal. Base station di beberapa kantor pertanahan mati suri dan tidak aktif. Akibat tidak terbangunnya Titik Dasar Teknik maka proses pengukuran batas bidang tanah tidak bisa diikatkan pada titik dasar teknik sehingga lokasi/posisi bidang tanah tersebut tidak dijamin kepastiannya. Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Tengah dan Kabupaten Tanggamus menggunakan foto udara dalam kegiatan pengumpulan data fisik. Kabupaten Lampung Tengah menggunakan drone untuk kegiatan penyediaan peta kerja, karena ada beberapa lokasi yang tampilan citra kurang baik sehingga dengan menggunakan drone menjadi lebih baik serta dapat digunakan untuk pengukuran dan pemetaan batas bidang tanah. Termasuk penyediaan peta kerja sebelum kegiatan pengukuran batas

bidang tanah dilaksanakan. Kantor Pertanahan Kabupaten Tanggamus menggunakan peta foto hasil pemotretan yang dilaksanakan oleh Badan Informasi Geospasial dalam rangka penyediaan data spasial untuk Kawasan Industri Maritim di Kabupaten Tanggamus. Ketelitian Ground Sample Distance (GSD) yang mencapai 15 cm, sangat baik untuk identifikasi batas bidang tanah yang tampak secara fisik. Resolusi spasial ini lebih baik dibandingkan dengan resolusi spasial peta foto dalam KKP. Pada awal pekerjaan PTSL Kantor Pertanahan Tulang Bawang belum menggunakan peta kerja, begitu ditetapkan sebagai lokasi PTSL dan selanjutnya dilakukan pengukuran. Setelah selesai pengukuran dilaksanakan pemetaan ternyata lokasi tersebut “overlap” dan masuk dalam lokasi Hak Guna Usaha. Sehingga lokasi PTSL tersebut dipindah dan diukur ulang. Hal ini dapat terjadi karena dilaksanakan tanpa menggunakan peta kerja yang diunduh dari KKP. Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pesawaran juga demikian, pada awal melaksanakan pekerjaan PTSL tidak memiliki peta kerja hal ini terjadi karena keterbatasan peta dasar pendaftaran yang dimiliki Kantor Pertanahan Kabupaten Pesawaran. Akibatnya proses identifikasi bidang tanah dan pekerjaan pengukuran menjadi terhambat.

d. *Money*

Kegiatan PTSL dapat dilaksanakan dengan sumber anggaran melalui APBN, APBD, Sertipikat Massal Swadaya, dana CSR BUMN/BUMD/Swasta atau anggaran lain yang sah melalui mekanisme APBN. Pada saat penelitian dilaksanakan sumber anggaran satu satunya adalah APBN, tidak ada yang lain. DIPA kegiatan PTSL dapat berada di Kantor Wilayah BPN Provinsi atau Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, tergantung pada kondisi masing-masing wilayah. Belum ada terobosan khusus terakit penganggaran masih saja mengandalkan DIPA dari APBN. Padahal peluang untuk memperoleh anggaran diluar APBN sangat terbuka dan diperbolehkan oleh

regulasi. Dengan merujuk pada Petunjuk Teknis Nomor 345/2.1-100/I/2017 Tentang Pelaksanaan Anggaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan diperbaharui dengan Petunjuk Teknis Nomor 1069/3.1-100/IV/2018 Tentang Pelaksanaan Anggaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tahun 2018. Dalam operasional di lapangan, Aparatur Sipil Negara merasa dianaktirikan dengan pihak ke III meskipun sama – sama melaksanakan kegiatan pengukuran bidang tanah. Lihat tabel 2 dan tabel 3 berikut ini.

Tabel 2. Harga Satuan Peta Bidang Tanah oleh ASN (Swakelola)

Tahapan		ASN						
		ZONA I	ZONA II	ZONA III	ZONA IV	ZONA V	ZONA VI	ZONA VII
051	Penyuluhan*)	14.000	13.300	12.620	11.880	11.160	17.128	23.128
053	Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah	311.600	262.600	214.980	163.920	114.340	524.872	929.872
	Jumlah	325.600	275.900	227.600	175.800	125.500	542.000	953.000

Tabel 3. Harga Satuan Peta Bidang Tanah oleh Pihak III

Tahapan		PIHAK III				
		ZONA I	ZONA II	ZONA III	ZONA IV	ZONA V
051	Penyuluhan*)	14.000	13.300	12.620	11.880	11.160
053	Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah					
	a.Persiapan	587	587	587	587	587
	b.Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah	478.872	404.210	330.204	252.510	175.248
	c.Kendali Mutu Per Bidang	2.536	2.256	1.984	1.688	1.400
	Sub Jumlah	481.995	407.210	332.775	254.785	177.145
	Jumlah	495.995	420.510	345.395	266.665	188.305

Dari tabel 2 dan 3 diatas terjadi perbedaan pembiayaan, Propinsi Lampung masuk Zona IV, maka dalam pembiayaan antara petugas Ukur ASN melalui swakelola dengan Pihak ke III terdapat perbedaan nilai pembiayan perbidang sebesar Rp. 90.865,- per bidang. Padahal setelah pekerjaan pengukuran yang dilaksanakan oleh pihak III masih ada jenis pekerjaan yang tidak diakomodir dalam

DIPA yaitu pencetakan Surat Ukur dan Pembuatan Sertipikat. Maka untuk itu dari segi anggaran pelaksanaan PTSL tidak begitu menggembirakan Aparatur Sipil Negara, banyak pos – pos kegiatan yang tidak bisa dianggarkan contoh kontrol kualitas dan penanda tangan Surat Ukur dan Sertipikat tidak bisa dibayarkan karena sudah merupakan tugas pokok dan fungsi pejabat yang bersangkutan. Para Kepala Kantor dan Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan banyak mengeluhkan hal ini.

D. KESIMPULAN DAN SARAN.

1. Kesimpulan.

- a. Dukungan Eksternal diluar kelembagaan Kementerian ATR/BPN sangat diperlukan dan Kementerian ATR/BPN harus dapat menginisiasi kerja sama dengan institusi lain. Baik institusi penegak hukum maupun institusi pemerintah lainnya. Institusi lain belum secara nyata mendukung kegiatan PTSL. Masih melihat PTSL kegiatan sektoral Kementerian ATR/BPN, bukan kegiatan bersama meskipun sudah ada Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018. Implementasi SKB Tiga Menteri belum ditindak lanjuti dengan Peraturan Bupati/Walikota, jika ada Surat Keputusan Bupati/Walikota besarnya pungutan masih terlalu kecil menurut anggota Kelompok Masyarakat yang terlibat dalam PTSL.
- b. Analisis *Man, Machine, Material*, dan *Money* sebagai berikut
 - 1) Keberadaan jumlah sumber daya manusia sebagai satgas fisik tidak mempengaruhi kinerja asal terdapat dukungan machine dan material yang lengkap dan canggih.
 - 2) Peran pihak III sebagai satgas Fisik dapat mendukung percepatan pelaksanaan pengukuran, karena ditinjau dari kualitas Man dan Machine lebih lengkap dan mumpuni.
 - 3) Kelengkapan Machine atau Instrumen dan computer akan memperlancar dan mempercepat pengumpulan

data fisik dan proses pemetaan serta bekerja menjadi lebih efektif dan efisien.

- 4) Keberadaan Material yang berupa peta dasar pendaftaran dan peta pendaftaran diseluruh wilayah kerja kantor pertanahan mutlak diperlukan, jika tidak memiliki akan memperlambat pekerjaan.
- 5) Sumber pembiayaan sampai saat ini masih mengandalkan APBN, harusnya bisa dilakukan secara swadaya, APBD, CSR. Ini belum dilakukan secara maksimal dan belum ada terobosan.

2. Saran.

- a. Kegiatan Penyuluhan dan Pembentukan Kelompok Masyarakat sebaiknya dilakukan sebelum tahun pelaksanaan PTSL berlangsung, sehingga masyarakat dapat lebih siap.
- b. Pencangan pemasangan tanda batas menjadi program nasional dan menjadi gerakan yang masif.
- c. Keterlibatan Pihak Pemerintah Daerah, Perusahaan maupun masyarakat sendiri dalam pembiayaan kegiatan PTSL perlu digalakkan.

E. DAFTAR PUSTAKA.

Attorney General's Chambers, 2011, *Licensed Land Surveyors Regulations 2011*, Federal Government Gazette, Malaysia.

Der eng, p. v. (2016). *After 200 years, Why is Indonesiann's Cadastral system still incomplete*. The Australia National University.

Deputi Bidang Informasi Pertanahan, 2003, *Land Development Policy And Development Program, Workshop Persiapan Pelaksanaan LMPDP*, 9 – 11 Desember 2003, UGM, Yogyakarta

Enemark, S. (2016). Tata Kelola Tanah Berkelanjutan Melalui Penerapan Fit for Purpose Land Administration. *Land Governance as a strategy for Achieving The SDGs 2016-2030*. Surabaya: ITS.

FIG. (2015). *Fit for Purpose Land Administration*. Copenhagen: FIG.

- FIG 2005. *FIG Statement on the Cadastre*. OICRF, Waltersingel 1, 7314 NK Apeldoorn, THE NETHERLANDS: International Office of the Cadastre and Land Registry (OICRF).
- Harsono, Budi, 2005, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Dambatan, Edisi Revisi 2005 (Cetakan kesepuluh), Jakarta.
- Hermanses,--, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, ---
- Lovely Profesional University, 2011, *Operation Managements*, Excel Books Private Limited A-45, Naraina, Phase-I, New Delhi-110028. Diakses dari http://ebooks.lpude.in/management/mba/term_3/DMGT501_OPERATIONS_MANAGEMENT.pdf, 1 April 2018.
- PARAMIA, S., SUSANTO, H. & ADI, F. N. 2013. *Pemberdayaan Surveyor Berlisensi dalam Rangka Percepatan Pendaftaran Tanah*. Forum Ilmiah Tahunan Ikatan Surveyor Indonesia (FIT- ISI) 2013, 2013 STPN Yogyakarta. Yogyakarta.
- Pekka Raitenen, -, *Definition Of A Surveyor*, FIG Publication No. 2. diakses dari http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub02/figpub_2.pdf (tgl. 5 September 2016).
- Peter Dale, 1998, *Statement of Ethical Principles and Model Code of Professional Conduct*, FIG Publication No. 17, diakses dari http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub17/figpub_17.pdf (tgl. 5 September 2016).
- Peter Morgan, Robert Hodgkinson, Enemark, 1999, *Quality Assurance in Surveying Education*, FIG Publication No. 19, diakses dari http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub19/figpub_19.pdf (tgl. 5 September 2016).
- Simpson, Rowton, 1976, *Land Law And Regristation*, Cambride University Press, Cambride, London. UK
- Suharno, Budhiawan, H., & Suhattanto, M. A. (2016). *Identifikasi Permasalahan Proses Pendaftaran Tanah*. Yogyakarta.
- United Nation, 1996, *Land Administration Guidelines*, With Special Reference to Countries in Transition, New York and Geneva
- Widianto, T. (2015). Penguatan Status Surveyor Berlisensi menjadi Pejabat Pengukur Bidang Tanah. *FIT ISI 2015*. Malang: ISI.

Daftar Perundang – undangan. :

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2016 Tentang Surveyor Kadaster Berlisensi.

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2016 Tentang Surveyor Kadaster Berlisensi.

KORELASI PAJAK DENGAN PENATAAN KEBIJAKAN PERTANAHAN

Oleh: Irine Handika, S.H., LL.M.

Tulisan ini dibuat sebagai tindak lanjut atas pertanyaan yang diberikan oleh Panitia. **Pertanyaan pertama** terkait manfaat pemungutan pajak, retribusi, dan PNBP (perijinan) bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Pertanyaan ini sesungguhnya lebih tepat diarahkan untuk pajak dan PNBP secara terbatas, namun tidak untuk retribusi, karena mempertimbangkan karakteristik masing-masing pungutan tersebut. Hukum Indonesia memang memposisikan pajak sebagai pungutan negara yang diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini dapat dilihat dari definisi normative pajak yang diatur di Pasal 1 angka 1 UU No. 28 Tahun 2007, berbunyi:

“Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Berbeda dengan PNBP yang merupakan pungutan sektoral yang pemungutannya dikaitkan dengan tiga hal, yakni: (1) dampak pengenaan suatu kegiatan terhadap masyarakat dan kegiatan usahanya; (2) biaya penyelenggaraan kegiatan Pemerintah sehubungan dengan jenis PNBP yang bersangkutan; dan (3) aspek keadilan dalam pengenaan beban kepada masyarakat. Ketentuan tersebut sudah diatur dalam Pasal 3 ayat (1) UU No. 20 Tahun 1997.

Sebagai contoh PNBP, pemerintah memungut *signature bonus* dari kegiatan usaha hulu migas. Ada pula penerimaan negara dari pemanfaatan SDA, penerimaan dari ijin pinjam pakai kawasan hutan, dll. Berdasarkan urgensi pemungutannya itu, maka sebagian dana dari suatu jenis PNBP dapat digunakan untuk kegiatan tertentu yang berkaitan dengan jenis PNBP tersebut oleh instansi yang memungut, sebagaimana diatur di Pasal 8 ayat (1) UU No. 20 Tahun 1997. Namun, tidak semua kegiatan dapat dibiayai dari realisasi PNBP karena ayat (2) sudah memberi batasan bahwa kegiatan yang dimaksud meliputi

kegiatan yang berkaitan dengan: (1) penelitian dan pengembangan teknologi; (2) pelayanan kesehatan; (3) pendidikan dan pelatihan; (4) penegakan hukum; (5) pelayanan yang melibatkan kemampuan intelektual tertentu; dan (6) pelestarian sumber daya alam.

Pembiayaan kegiatan-kegiatan tersebut yang dapat dijadikan pendekatan untuk menilai korelasi antara pemungutan PNBP dengan penyelenggaraan kesejahteraan rakyat. Lebih lanjut, yang perlu dilakukan ialah membandingkan Laporan Kinerja masing-masing instansi pemungut PNBP dengan realisasi kegiatan-kegiatan yang dimaksud. Namun, untuk memetakan alokasi dari masing-masing jenis PNBP secara detail dan mengaitkannya dengan realisasi kesejahteraan tentu akan sulit mengingat seluruh PNBP dikelola dalam sistem APBN yang menganut *polling system*. Singkatnya ialah seluruh pendapatan negara dimasukkan ke dalam kantong kas negara dan kemudian digunakan untuk membiayai seluruh belanja negara. Oleh karenanya, *tracer* per jenis sumber anggaran dan realisasi belanja sulit untuk dilakukan.

Lebih lanjut mengenai retribusi, yang menurut hemat penulis tidak tepat untuk secara langsung dikaitkan dengan kesejahteraan rakyat. Hal ini karena retribusi sedianya dipungut untuk membiayai penyelenggaraan kegiatan dan tujuan tertentu yang terkait dengan objeknya. Pemikiran demikian didasarkan pada definisi normative retribusi yang diatur di Pasal 1 angka 64 UU No. 29 Tahun 2009, berbunyi:

“Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan”.

Berdasarkan elaborasi di atas, penulis berpendapat bahwa pungutan negara yang lebih tepat untuk dikaitkan dengan kesejahteraan rakyat ialah pajak, sesuai dengan esensinya. Meskipun demikian, sulit untuk memetakan secara pasti (dalam nominal) manfaat dari masing-masing jenis pajak dengan kesejahteraan rakyat.

Dikaitkan dengan konteks pertanahan, sulit untuk menakar sejauh mana realisasi PBB dan BPHTB berkontribusi terhadap perwujudan kesejahteraan rakyat. Relasi keduanya lebih didasarkan pada pemahaman umum dan pemahaman konseptual bahwa fungsi utama pajak ialah fungsi *budgetair*, dimana pajak digunakan sebagai alat untuk memasukkan sebanyak-banyaknya uang ke kas negara yang akan digunakan untuk membiayai pengeluaran negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berbeda apabila undang-undang mengatur adanya alokasi wajib (*earmarking tax*) dari PBB dan BPHTB, dimana ada alokasi tertentu dari realisasi kedua pajak tersebut yang digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan tertentu. Kegiatan tersebut dapat yang berkaitan langsung dengan objek pajak maupun yang tidak. Contoh pengaturan *earmarking tax* dapat ditemukan di ketentuan Pasal 7 ayat (5) UU No. 28 Tahun 2009, berbunyi:

“Hasil penerimaan Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) paling sedikit 10%, termasuk yang dibagihasikan kepada kabupaten/kota, dialokasikan untuk pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan serta peningkatan moda dan sarana transportasi umum”.

Melalui konstruksi pengaturan tersebut dapat dipastikan ada porsi atau bagian tertentu dari realisasi pajak yang diarahkan untuk kepentingan yang terkait langsung dengan pemenuhan kesejahteraan rakyat. Namun sayangnya, BPHTP dan PBB, baik yang diatur di UU No. 28 Tahun 2009 maupun di UU No. 12 Tahun 1985 sebagaimana diubah oleh UU No. 12 Tahun 1994 belum menganut *earmarking tax*.

Berlanjut ke **pertanyaan kedua** terkait kemungkinan penggunaan pajak-pajak terkait tanah sebagai instrument untuk menangkal monopoli tanah (kelebihan maksimum, absentee, spekulasi). Pajak memiliki fungsi *regulerend* (mengatur) yang tidak kalah penting dengan fungsi *budgetair*. Pada konteks itu, pajak digunakan oleh pemerintah sebagai instrument untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu diluar bidang keuangan.

Dikaitkan dengan pertanyaan di atas, pada prinsipnya PBB dan BPHTB dapat menjadi instrument untuk menangkal monopoli tanah.

Adapun untuk itu, pemerintah daerah maupun pusat untuk non PBB P2, dapat memanfaatkan fleksibilitas tariff yang diatur di UU. Tersebut Pasal 80 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009 menetapkan tariff maksimum sebesar 0,3%, artinya daerah bahkan dapat memungut 0% sepanjang Perda-nya mengatur demikian. Berbekal itu, maka tariff PBB P2 dapat dibuat progresif dengan mendasarkan pada urutan kepemilikan/penguasaan/pemanfaatan tanah. Semakin banyak seseorang memiliki/menguasai/memanfaatkan tanah maka semakin tinggi tarifnya. Skema progresifitas tariff pada PKB dapat dijadikan contoh.

Kebijakan tariff progresif di atas perlu diterapkan pula untuk BPHTB secara simultan, karena kedua jenis pajak ini saling terkait erat. Tersebut Pasal 88 ayat (1) UU No. 28 Tahun 2009 menetapkan tariff maksimum sebesar 5%, artinya daerah bahkan dapat memungut 0% sepanjang Perda-nya mengatur demikian. Berbekal itu, maka tariff BPHTB dapat dibuat progresif dengan mendasarkan pada urutan perolehan tanah. Selain itu, BPHTB dapat dijadikan garda pertama untuk menyortir kepemilikan/ penguasaan/pemanfaatan tanah dari seorang individu atau badan. Data wajib pajak BPHTB sekaligus dapat menjadi *input* untuk pembangunan *data base* kepemilikan/penguasaan/pemanfaatan tanah.

POTENSI WAKAF DI MUHAMMADIYAH

Oleh: Jarot Wahyudi

1. Mukaddimah.

Sejak berdirinya, tahun 1912, Persyarikatan Muhammadiyah mengelola tanah wakaf untuk mendukung dakwah persyarikatan. Tanah wakaf digunakan sebanyak-banyaknya untuk kepentingan umat, memajukan bangsa dan negara. Oleh karena itu, di atas tanah wakaf persyarikatan telah dibangun berbagai jenis amal usaha, seperti sekolah, rumah sakit, rumah yatim, dan perkantoran-perkantoran untuk melayani umat.

Sebagian besar aset tanah Muhammadiyah diperoleh dari wakaf warga Muhammadiyah. Di DIY saja, yang tercatat sampai hari ini, luas aset tanah Muhammadiyah mencapai 130 ha, yang sebagian besarnya digunakan untuk kegiatan Amal Usaha Muhammadiyah (AUM) seperti sekolah, mulai dari TK sampai Perguruan Tinggi, Klinik, Rumah Sakit, Rumah Yatim Piatu, dan Perkantoran untuk layanan umat.

Semakin hari semakin banyak warga Muhammadiyah yang mewakafkan tanah kepada Muhammadiyah untuk kepentingan mendukung dakwah persyarikatan. Ini tantangan bagi Muhammadiyah, karena pengelolaan aset tanah wakaf memerlukan manajemen yang baik.

2. Dasar Hukum.

Tanah wakaf dan tanah-tanah Persyarikatan Muhammadiyah memiliki landasan hukum yang kuat. **Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN RI (Men. ATR/Ka. BPN RI)** telah menerbitkan:

- a. Surat Edaran Nomor : 1279/14.21-400/III/2016, tanggal 23 Maret 2016;
- b. Surat Edaran Nomor : 5459/14.21/XII/2016, tanggal 13 Desember 2016;
- c. Per. Men. ATR/Ka. BPN RI Nomor : 2 Tahun 2017, tanggal 13 Februari 2017;

- d. Kesepakatan Bersama Men. ATR/Ka. BPN RI dengan Persyarikatan Muhammadiyah
Nomor : 1/SKB/II/2017 dengan Nomor : 113/MoU/I.0/K/2017, tanggal 24 Februari 2017

Surat Edaran No. 1279/14.21-400/III/2016, tgl. 23-3-2016,
yang intinya sebagai berikut:

- a. Menegaskan bahwa Persyarikatan Muhammadiyah sudah berbadan Hukum sejak zaman Belanda, berdasarkan Gouvernement besluit tgl. 22-8-1914 No. 81 dan tetap diakui oleh Pemerintah RI, sebagaimana tercantum dalam:
- Surat Departemen Kehakiman RI, tgl. 8-9-1971, No. J.A.5/160/4.
 - Surat Keterangan Mensos RI, tgl. 7-9-1971, No. K/162-IK/71/MS.
 - Surat Pernyataan Menteri Agama RI, tgl. 9-9-1971, No. 1 Tahun 1971.
 - Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri RI, tgl. 10-2-1972, No. Sk.14/DDA/1972.
 - Surat Pernyataan Mendikbud RI, tgl. 24-7-1974, No. 23628/MPK/74.
 - Surat Pernyataan Menteri Kesehatan RI, tgl. 22-2-1988, No. 155/Yan.Med/Um/1988.
 - Surat Departemen Kehakiman dan HAM RI, tgl. 29-1-2004, No. C2-HT.01.03.A.165.

Disamping itu ada lagi penegasan bahwa Persyarikatan Muhammadiyah sebagai Badan Hukum, yaitu :

- Surat Menteri Dalam Negeri RI, tgl. 30 Juni 2016, No. 220/2742/POLPUM.
- Surat Kementerian Hukum dan HAM RI, Direktorat Perdata Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kemenkumham RI, tgl. 01 Juli 2016, No. AHU.UM.01.01-637.

- b. Persyarikatan Muhammadiyah dapat mempunyai Tanah dengan Hak Milik sebagaimana tercantum dalam :
 - SK Menteri Dalam Negeri RI, tgl. 10-2-1972, No. Sk.14/DDA/1972
 - Surat Menteri Dalam Negeri RI, tgl. 22-6-1982, No. 593/2483/Agr.
 - Dan dalam surat-surat lainnya.
- c. Permohonan izin untuk memperoleh Hak Milik, yang digunakan secara langsung untuk semua Amal Usaha Muhammadiyah (AUM) dan untuk gedung-gedung Dakwah, diajukan kepada Kantor Pertanahan setempat dan syaratnya **cukup melampirkan** foto copy Sertipikat atau foto copy surat bukti hak lainnya yang sah dan **Surat Pernyataan penggunaan tanah yang ditanda tangani oleh Pimpinan Persyarikatan Muhammadiyah setempat.**

Surat Edaran No. 5459/14.21/III/2016, tgl. 13-12-2016, yang intinya memberi penegasan sebagai berikut :

Tanah-tanah yang dikuasai oleh Persyarikatan Muhammad-iyah dapat diberikan Hak Milik, dengan ketentuan:

- a. Untuk kegiatan Keagamaan atau Sosial seperti: Tempat Ibadah, Gedung Dakwah, Panti Asuhan, Panti Jompo dan Rumah Yatim Piatu.
- b. Secara langsung menunjang Kegiatan Keagamaan atau Sosial seperti: bangunan Fasilitas Kesehatan dan Fasilitas Pendidikan, yang hasil pengelolaan Rumah Sakit dan Sekolah/Perguruan Tinggi untuk menunjang kegiatan dakwah, panti asuhan, panti jompo dan rumah yatim piatu, dll.

3. Pengalaman di Lapangan

- Tidak mudah mengurus sertifikasi tanah wakaf, banyak kendala.
- Meskipun sudah ada MoU antara Muhammadiyah dan BPN untuk mempermudah proses, tetapi kenyataannya tidak mudah.

- Banyak tanah wakaf yang masih atas nama person, pengurus, belum atas nama persyarikatan.
- Kebanyakan wakif ingin tanah wakaf digunakan untuk membangun masjid, padahal kita ingin wakaf untuk mendukung dakwah persyarikatan, sehingga Muhammadiyah sebagai nadhir dapat melakukan inovasi untuk memproduktifkan tanah wakaf, yang manfaatnya untuk mendukung dakwah persyarikatan.
- Belum banyak edukasi tentang wakaf, yang banyak ZIS (Zakat, Infaq dan Sodaqoh).
- Obesitas regulasi mengenai pertanahan, termasuk wakaf.

4. Rekomendasi

- Karena animo masyarakat untuk mewakafkan tanah kepada ormas Islam seperti Muhammadiyah semakin besar, maka diperlukan kebijakan yang memihak, memudahkan di bidang wakaf.
- Tanah-tanah negara yang tidak produktif, lebih baik diberikan kepada Ormas, seperti Muhammadiyah, karena jelas-jelas digunakan untuk kepentingan sosial.
- Diperlukan upaya edukasi mengenai wakaf, karena banyak orang memiliki tanah tetapi tidak produktif. Lebih baik diwakafkan untuk kepentingan umat.

Semoga bermanfaat.

Yogyakarta, 2 Agustus 2018.

Penataan Pertanahan Terkait Usaha Pertambangan dan Perlindungan Masyarakat Adat Perspektif Hukum Internasional dan Hak Asasi Manusia ¹

Oleh: Jawahir Thontowi ²

I. Pendahuluan

Begitu banyak peraturan hukum diundangkan terkait dengan tanah dan pemanfaatan tanah yang sejatinya mengacu pada landasan filosofis dasar Negara Pancasila dan landasan konstitusional UUD NRI 1945. Pemanfaatan tersebut tidak lain dalam rangka mencapai tujuan negara, yaitu kemakmuran bagi sebesar-besarnya kepentingan rakyat. Kemakmuran, kesejahteraan dan pemerataan perolehan tanah guna dimanfaatkan untuk usaha pertanian, perkebunan, peternakan, kehutanan, dan usaha lainnya seperti usaha pertambangan yang tak terpisahkan dari lapisan dasar tanah.

Dalam tingkat kebijakan taktis dan strategis, kehadiran Presiden Jokowi, untuk melakukan menerapkan kebijakan sertifikasi tanah secara nasional, yaitu dengan mendistribusikannya pada masyarakat di berbagai provinsi dan kabupaten, upaya nyata yang langsung menyentuh kepentingan rakyat, baik dalam arti kepastian hukum maupun dalam arti jaminan akan kepemilikan baik secara pribadi maupun secara kolektif untuk suatu usaha bersama.

Upaya awal Presiden Jokowi misalnya, tentu saja belum dapat memuaskan seluruh kepentingan warga masyarakat Indonesia. Di satu pihak, begitu banyak warga masyarakat yang nasibnya tidak berubah karena tingkat lahan pertanian mereka tidak akan pernah bertambah, bahkan tingkat produktifitasnya semakin menurun mengingat kualitas hara tanah semakin kehilangan kesuburannya. Belum lagi, tanah-tanah dimiliki petani tersebut berangsur-angsur berpindah kepemilikannya karena desakan program pembangunan masif, karena usaha

¹ Disampaikan dalam *Focus Group Discussion, FGD* dengan tema “Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar Kemakmuran Rakyat”, diselenggarakan oleh MPR RI bekerjasama dengan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, Kamis, 2 Agustus 2018, di Hotel Eastpart Hotel, Jalan Laksda Adisucipto KM 6,5 Seturan Yogyakarta.

² Guru Besar Ilmu Hukum, Direktur Pusat Studi Kepemimpinan dan Pembangunan Hukum, Centre for Leadership and Legal Development, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Alumni PPSA XX Lemhannas RI 2018.

pengembang properti di berbagai tempat akibat laju pertumbuhan ekonomi dan urbanisasi. Di pihak lain, di luar kota di seluruh seantero NKRI, pemanfaatan tanah untuk izin usaha pertambangan, baik karena kontrak karya dilakukan oleh korporasi nasional maupun korporasi raksasa (*corporatocracy*), investor asing umumnya berakibat tergusurnya tanah-tanah masyarakat lokal, baik karena status tanah adat bernama hak ulayat atau *tembawang*, maupun karena tanah-tanah tersebut berstatus *enclave*, berada di wilayah hutan lindung yang tidak mudah dirubah statusnya.

Kondisi tersebut termasuk adanya pengaturan perundang-undangan terkait terhadap usaha pertambangan, minyak, gas, batu bara, dan usaha jenis-jenis lainnya terkait dengan pemanfaatan tanah, tidak dapat dipungkiri telah menimbulkan proses marginalisasi masyarakat di sekitarnya. Masyarakat adat dengan hak-hak tradisionalnya, masyarakat suku terasing, dan juga masyarakat di wilayah perbatasan dengan dinamika pemanfaatan tanah-tanah terlarang acapkali telah menjadi korban pertama yang tidak mudah ditemukan jalan keluarnya. Dua faktor penting yaitu (1) kehadiran korporasi dengan dukungan kepastian hukum berupa dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang, dan (2) di pihak lain masyarakat adat, dan masyarakat suku terasing yang didasarkan hanya pada pengakuan dan tanda-tanda alamiah, tanpa disertai bukti-bukti pada umumnya menjadi pihak korban yang tidak mudah dilindungi hak-hak kepemilikan secara individual maupun pemilikan secara kolektif. Dalam konteks inilah, makalah ini diajukan sebagai pencerahan, sekaligus sebagai pesan moral yang dapat digunakan sebagai usulan kepada Calon-calon Presiden yang akan berlaga di medan Pilpres 2019.

Karena itu, masalahnya yang harus dirumuskan adalah: (1) bagaimana peran Hukum Internasional dan Hak Asasi Manusia terhadap keberadaan masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya, termasuk hak atas sebidang tanah? (2) kebijakan dan instrumen hukum nasional kita belum mampu mengimplementasikan pengakuan dan perlindungan atas keberadaan masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya, sehingga kondisi sosial dan ekonomi masyarakat adat tetap terbelakang dan pada umumnya miskin? (3) bagaimana seharusnya kebijakan politik dan hukum nasional dan lokal digunakan agar pembangunan dan pengembangan izin usaha pertambangan yaitu

ekstraksi, baik melalui eksplorasi maupun eksploitasi atas tanah dan kandungan di dalamnya oleh korporasi dalam dan luar negeri memberikan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang ada di sekitar lingkungan proyek pertambangan?

II. Hukum Internasional dan HAM terkait Negara dan Masyarakat Adat

Secara umum ICCPR mengatur kebebasan hak bagi setiap orang untuk menentukan nasib sendiri termasuk dalam hal politik, ekonomi, sosial dan budaya. Hal ini diatur dalam *“Article 1. 1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.”* Dalam hal ini pada prinsipnya memberikan sebuah hak ‘*self-determination*’ bagi ‘masyarakat adat’ untuk dapat memberikan suara yang utuh dalam sistem pemerintahan mengenai kontrol atas sumber daya alam pelestarian budaya dan nilai-nilai adat. Hal ini pula dapat dilihat dalam Pasal 1 ICESCR *“All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.”*

Pada tanggal 7 Juni tahun 1989 dengan memperhatikan standar-standar internasional yang terkandung dalam Konvensi dan Rekomendasi Tahun 1957 mengenai Penduduk-penduduk Pribumi dan Adat, dan Mengingat ketentuan-ketentuan Deklarasi Universal Hak-Hak Manusia serta Perikatan Internasional ihwal Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. *International Labour Organization* pada sidang konferensi ke-76 melahirkan apa yang disebut sebagai Konvensi mengenai Masyarakat Hukum Adat yang mulai berlaku pada 5 September 1991. Menurut Pasal 2 konvensi ini, Pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk menyusun, dengan partisipasi dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan, aksi yang terkoordinasi dan sistematis untuk melindungi hak-hak dari masyarakat hukum adat ini dan untuk menjamin dihormatinya keutuhan mereka. Aksi seperti itu meliputi langkah-langkah untuk:

- a. memastikan bahwa para anggota dari masyarakat hukum adat ini mendapat manfaat berdasarkan kesetaraan derajat dari

hak-hak dan kesempatan-kesempatan yang diberikan oleh undang-undang dan peraturan-peraturan nasional kepada anggota-anggota lainnya dari penduduk negara tempat mereka tinggal;

- b. mengupayakan terwujudnya secara penuh hak-hak sosial, ekonomi dan budaya dari masyarakat hukum adat ini dengan penghormatan terhadap identitas sosial dan budaya mereka, adat-istiadat dan tradisi mereka, serta institusi-institusi mereka;
- c. membantu para anggota dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan untuk menghapus kesenjangan sosial ekonomi yang dapat terjadi antara pribumi dan anggota-anggota lain masyarakat nasional, dengan cara yang sesuai dengan aspirasi dan cara hidup mereka.

Adanya kebutuhan yang mendesak untuk menghormati dan memajukan hak-hak yang melekat pada masyarakat adat, yang berasal dari politik, ekonomi, struktur sosial dan budaya mereka, khususnya hak-hak mereka atas tanah, wilayah dan sumber daya. Merupakan latar belakang diadakannya deklarasi PBB tentang Hak-hak Masyarakat Adat (*United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 2007*). Dalam Pasal 1 ditegaskan bahwa masyarakat adat mempunyai hak terhadap penikmatan penuh, untuk secara bersama-sama atau secara sendiri-sendiri, semua hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan dasar yang diakui dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia dan hukum internasional tentang hak asasi manusia.

Pasal 10, Masyarakat adat tidak boleh dipindahkan secara paksa dari tanah atau wilayah mereka. Tidak boleh ada relokasi yang terjadi tanpa persetujuan bebas dan sadar, tanpa paksaan dari masyarakat adat yang bersangkutan, dan hanya boleh setelah ada kesepakatan perihal ganti kerugian yang adil dan memuaskan, dan jika memungkinkan, dengan pilihan untuk kembali lagi.

Pasal 25, Masyarakat adat memiliki hak untuk memelihara dan memperkuat hubungan spiritual yang khas dengan tanah, wilayah, air

dan pesisir pantai dan sumber daya yang lainnya, yang digunakan atau dikuasai secara tradisional, dan untuk menjunjung tinggi tanggung jawab mereka terhadap generasi-generasi mendatang. Deklarasi ini juga mengatur dengan jelas perihal hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam yang mereka miliki, hal tersebut diatur dalam Pasal 26, sebagai berikut:

1. Masyarakat adat memiliki hak atas tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya yang mereka miliki atau duduki secara tradisional atau sebaliknya tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya yang telah digunakan atau yang telah didapatkan.
2. Masyarakat adat memiliki hak untuk memiliki, menggunakan, mengembangkan dan mengontrol tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya yang mereka miliki atas dasar kepemilikan tradisional atau penempatan dan pemanfaatan secara tradisional lainnya, juga tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya yang dimiliki dengan cara lain.
3. Negara-negara akan memberikan pengakuan hukum dan perlindungan atas tanah-tanah, wilayah-wilayah dan sumber daya-sumber daya tersebut. Pengakuan itu harus dilakukan sejalan dengan penghormatan atas kebiasaan-kebiasaan, tradisi-tradisi dan sistem penguasaan tanah pada masyarakat adat yang bersangkutan.

Laporan-laporan *UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights* juga menegaskan perlunya menjamin partisipasi masyarakat hukum adat dalam pengambilan keputusan yang membawa dampak bagi kehidupan mereka. Dan menegaskan kepada Negara anggotanya (*State party*) untuk *to consult and seek the consent of the indigenous peoples concerned*.³ *Convention on Biological Diversity* (CBD) yang telah diratifikasi oleh Indonesia, menyebutkan secara tegas pula tentang

³ Emil Ola Kleden, *Evolusi Perjuangan Gagasan "Indigenous Peoples' Rights" Dalam Ranah Nasional dan Internasional*, ADVANCED TRAINING Hak-hak Masyarakat Adat bagi dosen pengajar HAM di Indonesia, PUSHAM UII, 2007, hlm. 8.

hak masyarakat hukum adat untuk menyatakan setuju atau menolak sebuah rencana atau penerapan pembangunan dalam wilayah mereka.⁴

1.1. Kebijakan Pertambangan di Luar Negeri

a) Pengelolaan SDA di Amerika Serikat

Kebijakan dan pengaturan masing-masing negara dalam pemanfaatan SDA pada dasarnya merujuk pada dua jenis pengelolaan dan/atau pengaturan, yaitu kebebasan kepemilikan dan pembatasan kepemilikan oleh negara. Sebagai negara yang selalu menyerukan asas demokrasi dan liberalisme, Amerika Serikat (AS) menjadi negara yang memberikan kebebasan kepemilikan individu terhadap kekayaan alam yang ada di negaranya.

Konsep yang berlaku di AS ini bermula dari status pemilikan tanah dan hak atas segala bahan baku mentah terkandung dalam tanah yang dimilikinya tanpa ada batasan tertentu. Akan tetapi, negara memiliki hak terhadap beberapa jenis kekayaan mineral seperti fosfat, nitrat, garam potassium, aspal, batubara, belerang serta hak appropriasi terhadap minyak dan gas. Sedangkan Pasir dan kerikil berada dibawah wewenang Departemen Dalam Negeri AS.⁵

Pada tahun 2012 *American Entrepreneur Institute* menyatakan bahwa AS mengalami ketergantungan terhadap pasokan bahan mentah dari luar negeri padahal pertumbuhan perekonomian negara pada saat itu hanya mencapai 1,7% saja. Impor bahan mentah yang dilakukan Amerika, 40% didominasi oleh metal bumi yang langka, diantaranya adalah impor gallium 94% dari kebutuhan industri, kobalt dan titanium 81%, krom 56%, silicon 44% dan nikel 43% dari total kebutuhan negara.

b) Pengelolaan SDA di Inggris

Negara-negara persemakmuran Inggris memberikan hak perseorangan dalam kepemilikan lahan untuk aktifitas pertambangan sebagaimana didasarkan pada prinsip yang terjadi di AS. Kebebasan individu, memberikan peluang bagi tiap individu untuk

⁴ Ibid.

⁵ Lihat The General Mining Act of 1872 in USA.

memiliki hak milik atas apa yang terkandung di atas dan di dalam lahan yang dimilikinya. Perbedaan kebijakan antara AS dengan Inggris adalah apa yang dilakukan oleh Kerajaan Inggris terhadap emas dan perak yang kewenangan eksploitasinya berada dibawah kerajaan. Sedangkan kepemilikan atas tanah untuk hak pertambangan, dapat dialihkan kepada pihak ketiga dengan pemberian kompensasi terhadap pemilik tanah. Pemberian hak eksploitasi terhadap mineral permukaan tanah dan yang berada di bawah tanah akan diberikan terpisah dalam keadaan tertentu.⁶

c) Pengelolaan SDA di RRC

Pemerintah RRC mengambil kebijakan bahwa untuk kekayaan alam yang dinilai penting bagi negara pengelolaannya harus berada dibawah kekuasaan pemerintah. Pemerintah mempercayai langkah tersebut dapat mengontrol eksploitasi kekayaan alam RRC dengan lebih bijak. Upaya untuk memperpanjang waktu eksploitasi yang dapat dilakukan sembari mencari sumber alternatif kekayaan alam yang baru.

d) Pengelolaan SDA di Korea Selatan

Pengaturan dan pengelolaan Korea Selatan dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan. Pembagian kekuasaan dan kewenangan, surat perintah, keputusan menteri dan peraturan-peraturan adalah ada jelas dan menjamin kepastian hukum. Pemerintah negara ini memberikan kesempatan pada sektor swasta untuk mengelola kekayaan alam yang dimiliki negara. Adapun proses pengajuan perijinan eksploitasi dan inspeksi dampak lingkungan akan dilakukan dalam tahapan pemberian ijin eksploitasi oleh pihak swasta. Untuk memastikan bahwa tidak akan terjadi kerusakan lingkungan, polusi ataupun pencemaran, peran pemerintah dalam bidang pengawasan dan pencegahan sangat ketat sehingga eksploitasi yang dilakukan dapat mencegah pencemaran.

e) Lingkungan Strategis ASEAN

Untuk melindungi kepentingan mereka masing-masing, Negara-negara ASEAN telah membuat regulasi sesuai dengan kebutuhan mereka dan sesuai dengan arah kebijakan masing-masing.

⁶ International trade in raw materials http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_raw_materials

Tentu saja segala macam regulasi yang dilakukan tujuannya adalah untuk melakukan proteksi terhadap kepentingan dalam negeri di satu sisi namun di sisi lain mereka juga harus memberikan ruang yang cukup bagi para investor agar mereka tertarik berinvestasi di bidang pengelolaan SDA di negara tersebut.

Di ASEAN, saat ini Indonesia dikenal sebagai negara pertama yang transparan di sektor pertambangan. Bagi Indonesia transparansi ini penting mengingat sektor industri ekstraktif menyumbang 16% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB).⁷ Vietnam yang memiliki aturan berbeda mengenai tingkat pelarangan kepemilikan asing memberi hak tambang untuk investor asing kurang dari 50% untuk proek eksplorasi dan investasi proyek tambang tidak kurang dari 30%. Sedangkan Malaysia penghasil timah terbesar telah memberikan kewenangan kepada 14 Negara Bagian untuk membuat aturan pertambangan sendiri. Adapun Thailand melarang hak pertambangan kepada asing, dengan hanya memberikan izin usaha khusus di bidang pertambangan dengan perjanjian khusus.⁸ Keterbatasan investor asing dalam pengelolaan SDA ada di Thailand, pihak asing dilarang menggunakan hak tambang tanpa dengan pengecualian syarat dan perjanjian khusus.

III. Kekuasaan Negara Terhadap Tanah dan Masyarakat Adat

Dalam hukum internasional, khususnya menurut Montevideo Convention 1933, suatu negara dikatakan berdaulat jika telah memenuhi syarat, memiliki suatu wilayah yang tetap (*defined territory*), penduduk yang tetap (*permanent population*), pemerintah yang kuat (*legitimate government*), dan kemampuan untuk melakukan hubungan internasional dengan pihak negara lain (*an ability to communicate with other states*).⁹

⁷ Lihat artikel berjudul "RI Negara Pertama yang Memenuhi Transparansi di Sektor Tambang" dalam <http://katadata.co.id/berita/2014/11/25/ri-negara-pertama-yang-memenuhi-transparansi-di-sektor-tambang#sthash.YOLsY6u2.dpbs> diakses tanggal 8 Oktober 2015

⁸ Lihat artikel berjudul "Pertambangan Jadi Andalan Asean" dalam http://ima-api.com/index.php?option=com_content&view=article&id=870:pertambangan-jadi-andalan-asean&catid=47:media-news&Itemid=98&lang=id diakses tanggal 8 Oktober 2015

⁹ Lihat JG. Starke. Introduction to International Law. Sydney, Butterworth 1989.

Sedangkan kekuasaan negara yang berdaulat dibedakan ke dalam dua urusan yaitu domestik (*domestic affairs*) dan urusan luar negeri (*foreign affairs*). Kekuasaan pemerintah diantaranya: (1) kekuasaan pemerintah membuat peraturan perundang-undangan (*the power of government to make the law of its within its territory*), (2) kekuasaan untuk memastikan bahwa pemerintah memenuhi pelaksanaan hukum, (3) kekuasaan untuk mengadili demi tercapainya tujuan negara (*the power of the state to ensure the complaine of such law*), dan (4) kekuasaan untuk menyelenggarakan pengadilan ketika terdapat penyimpangan atau pelanggaran (*the power of the courts of state to hear and dtermine action*).¹⁰

Atas dasar parameter hukum internasional tersebut, maka jelaslah bahwa dalam kekuasaan negara atau pemerintahan, kekuasaan untuk mengatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan telah dilakukan. Sebagaimana halnya Pasal 33 khususnya ayat (3) UUD NRI 1945, “*Bumi dan air dan kekayaan terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”. Indonesia sebagai negara berdaulat memiliki hak berdaulat atas wilayah negara secara eksklusif, dalam arti daratan, perairan dan juga di ruang angkasa.

Berdasarkan Pasal 2 UUPA dan penjelasannya tersebut, menurut konsep UUPA, pengertian “dikuasai” oleh negara bukan berarti “dimiliki” melainkan hak yang memberi wewenang kepada negara untuk mengatur 3 hal tersebut di atas. Isi wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai SDA oleh negara tersebut semata-mata “bersifat publik”, yaitu wewenang untuk mengatur (wewenang regulasi) dan bukan wewenang untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakan tanahnya sebagaimana wewenang pemegang hak atas tanah yang “bersifat pribadi”. Negara, atas dasar hak menguasai SDA oleh negara, tidak dapat menguasai secara fisik SDA (termasuk tanah). Oleh karena itu, apabila negara memerlukan tanah untuk membangun kantor-kantor pemerintah, ditempuh cara dengan memberikan suatu

¹⁰ Penjelasan lebih lanjut baca John O Brien *International Law*. London Sydney. Gavendih Publishing.com 2001. Hal 227.

hak atas tanah (hak pakai atau hak pengelolaan) kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah itu.¹¹

Hak menguasai tanah oleh negara termasuk penguasaan secara yuridis atas tanah yang tidak diikuti dengan penguasaan secara fisik tanahnya. Hak menguasai tanah oleh negara hanya memberi wewenang kepada negara untuk mengatur hal-hal sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA, Pasal 4, Pasal 8, dan tidak memberi wewenang untuk menguasai secara fisik tanahnya. Oleh karena itu, apabila negara (instansi pemerintah) memerlukan sebidang tanah untuk keperluan menjalankan tugasnya, instansi pemerintah tersebut tidak dapat menguasai tanah secara fisik berdasar pada hak menguasai tanah oleh negara, tetapi penguasaan secara fisik itu harus berdasar pada suatu hak atas tanah (hak pengelolaan atau hak pakai) yang diberikan oleh negara.

Dalam UUPA wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara diatur dalam Pasal 2 ayat (2), Pasal 4 ayat (1), dan Pasal 8. Wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA.¹²

Istilah tanah Negara di Negara-negara Islam adalah “semua tanah baik yang tidak didiami maupun yang tidak dimiliki oleh seseorang.”¹³ “Selain itu termasuk dalam ruang lingkup tanah negara adalah semua tanah yang berasal dari wilayah taklukan.”¹⁴

Pada prinsipnya tanah Negara diberikan kepada orang-orang yang membutuhkan bantuan, yaitu: orang-orang yang mampu mengolah tanah itu sendiri untuk memperbaiki kehidupan mereka sendiri; atau orang-orang yang bekerja sebagai pengabdian masyarakat sehingga tidak dapat mengolah tanah itu sendiri. Dalam hal ini mereka menyuruh orang lain untuk mengolahnya dan kemudian dilakukan bagi hasil. Bantuan berupa tanah Negara tersebut dapat berupa pemberian hak untuk mengambil keuntungan dari tanah tersebut saja, artinya tidak

¹¹ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara. Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Malang: UB Press, 2011, hlm: 4-5.

¹² Muhammad Bakri, hlm: 35

¹³ Afzalur Rahman, *Doktrin Ekonomi Islam. Jilid II*, Yogyakarta: Penerbit Dana Bhakti Wakat, 1995, hlm: 237 dalam Julius Sembiring, *Tanah Negara*, Yogyakarta: STPN Press, 2012, hlm: 35.

¹⁴ Afzalur Rahman

berhak untuk memiliki atau menjualnya; atau dapat juga pemberian dengan hak untuk memiliki.¹⁵

Hak menguasai tanah oleh negara perlu memiliki dasar landasan pemikiran tentang hubungan hukum antara orang dan tanah, tanah dengan masyarakat maupun tanah dengan negara. Dasar landasan hukum ini bertolak dari pemikiran hubungan antar manusia, manusia dengan masyarakat dan manusia dengan lingkungannya sebagaimana asas-asasnya tercermin dalam Pembukaan UUD 1945.¹⁶

Mengenai penjelmaan asas-asas hak menguasai negara atau tanah di dalam ditemukan pada Pasal 1 UUPA menyatakan sebagai berikut:

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- (2) Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.
- (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termasuk dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

Dari ketentuan-ketentuan ini, tampak bahwa bangsa Indonesia sebagai pemegang hak terhadap bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia, yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa Indonesia sebagai keseluruhan. Ini berarti tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli dari daerah atau pulau tersebut, melainkan menjadi hak seluruh bangsa Indonesia.¹⁷

Soepomo dalam pandangannya yang disampaikan dalam rapat BPUPKI tertanggal 31 Mei 1945 di Jakarta mengemukakan ukuran

¹⁵ Afzalur Rahman

¹⁶ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Yogyakarta: Total Media dan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2009, hlm: 40.

¹⁷ Winahyu Erwiningsih, hlm: 41

moral dalam mengatur hubungan-hubungan antar manusia sebagai berikut:

- a. Melalui sifat dan cita-cita persatuan hidup, yaitu persatuan kawulo gusti, dunia luar dan dunia batin, makro kosmos dan mikro kosmos, antara rakyat dan pemimpinnya;
- b. Keseimbangan lahir batin, oleh karena manusia pribadi, golongan atau masyarakat, dalam pergaulan hidup mempunyai tempat dan kewajiban hidup (dharma) sendiri-sendiri menurut kodrat alam, kehidupan mana saling berkaitan dan saling mempengaruhi.¹⁸

3.1. Hak Ulayat yang Dilematis

Hak menguasai negara merupakan limpahan dari tugas bangsa yang disampaikan oleh para pendiri negara (*founding father*) pada masa itu. Limpahan tugas tersebut dalam kedudukannya sebagai negara maka negara mempunyai peranan: (a) sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang tertinggi. Kerajaan tersebut bertindak sebagai badan penguasa. (b) sifatnya sebagai badan penguasa, negara diberi bidang tugas oleh undang-undang untuk menjalankan tugasnya yang dapat dipaksakan kepada pemilik tanah, mengikuti Undang-Undang Dasar 1945. (c) kewujudannya sebagai kerajaan maka kerajaan tersebut adalah pemegang kedaulatan atas tanah seluruh wilayah kerajaan karena sifatnya sebagai “negara”. Bidang kuasa negara dalam bidang pertanahan tersebut dilakukan oleh badan penyelenggara negara yaitu badan-badan pemerintahan dari pusat hingga ke daerah sedangkan sifat kekuasaannya adalah bersifat umum semata-mata.¹⁹

Dengan berpegang pada konsepsi yang bersumber pada hukum adat, kiranya adil bila kriteria penentu eksistensi hak ulayat didasarkan pada adanya tiga unsur yang harus dipenuhi secara simultan, yakni adanya (1) subyek hak ulayat, yaitu masyarakat hukum adat itu yang

¹⁸ Soepomo dalam H. Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Cetakan kedua, Jakarta: Siguntang, 1971, hlm: 13 dalam Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Yogyakarta: Total Media dan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2009, hlm: 108.

¹⁹ Mukmin Zakie, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*, Yogyakarta: Buku Litera Yogyakarta, 2013, hlm: 74-75.

memenuhi karakteristik tertentu; (2) obyek hak ulayat, yakni tanah wilayah yang merupakan *Lebensraum* mereka; dan (3) adanya kewenangan tertentu dari masyarakat hukum adat itu untuk mengelola tanah wilayahnya, termasuk menentukan hubungan yang berkenaan dengan persediaan, peruntukan, dan pemanfaatan, serta pelestarian tanah wilayahnya itu.²⁰

Pemberian bidang tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat atau warganya dapat ditempuh dengan cara dilepaskan untuk selamanya atau diberikan penggunaannya untuk jangka waktu tertentu. Dalam upaya mencapai kesepakatan, kompensasi yang diberikan kepada masyarakat hukum adat hendaknya mempertimbangkan hilangnya atau berkurangnya tanah atau sumber daya alam yang menjadi sumber penghidupannya dan hilangnya pusat-pusat budaya dan religi masyarakat hukum adat tersebut. Manfaat yang diperoleh pihak luar tersebut hendaknya dapat bermanfaat bagi peningkatan kualitas hidup dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan.²¹

3.2. UU Pertambangan dan UU Minerba serta Implikasinya

Kendatipun pengakuan dan perlindungan dalam UUD NRI 1945 dan peraturan perundangan sektoral lainnya sudah jelas, implementasi di tingkat lapangan terbukti banyak menemukan kendala fundamental. Tantangan tersebut, utamanya timbul ketika pengaturan dalam pasal UUD NRI 1945 merupakan Pasal kondisional yang memerlukan adanya dukungan dari syarat-syarat materiel yang tidak mudah dipenuhi oleh masyarakat adat. Misalnya, Pasal 18B ayat (2) berbunyi: “*Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.*”

Pengaturan ini diperkuat dari perspektif HAM nasional, dalam Pasal 28I ayat (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional

²⁰ Sumardjono, Kompas, 13/5/1993 dalam Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan. Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001, hlm: 64-65

²¹ Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan. Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001, hlm: 67-70

dihormati selaran perkembangan zaman dan peradaban. Dalam ayat (4) menggaris bawahi perlindungan dan pemajuan, penegakan dan pemulihan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

Apakah kewajiban negara dan pemerintah tersebut telah ditunaikan secara baik oleh Pemerintah Republik Indonesia. Belasan peraturan perundang-undangan sektoral yang dengan jelas memberikan jaminan perlindungan dan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat. Namun, lebih merupakan *copy paste* dari Pasal 18B ayat (2) yang secara dilematis tidak dapat direalisasikan secara operasional di tingkat lapangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, dengan tegas diatur tentang keharusan perusahaan Minyak dan Gas Bumi mempertimbangkan faktor-faktor lingkungan sekitar termasuk masyarakat adat. Pasal 11 ayat (3) bahwa kontrak kerjasama diwajibkan memuat ketentuan-ketentuan pokok yang salah satunya adalah mengenai pengembangan masyarakat sekitarnya dan jaminan hak-hak masyarakat adat. Juga dalam Pasal 33 ayat (3) huruf a, bahwa kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi tidak dapat dilaksanakan pada tanah milik masyarakat adat.

Seiring dengan itu, Undang Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara juga dengan jelas mengatur tentang keberadaan masyarakat adat dan hak-hak tradisionalnya. Pasal 134 ayat (1) Hak atas WIUP, WPR atau WIUPK tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi. Dalam ayat (2) diatur bahwa kegiatan usaha pertambangan tidak dapat dilaksanakan pada tempat yang dilarang melakukan kegiatan pertambangan berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Akan tetapi, kegiatan pertambangan dapat dilakukan apabila mendapatkan izin dari instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan ayat (3).

Hal yang sama pula diterapkan bagi badan usaha pemegang izin usaha pertambangan. Menurut Pasal 135, bahwa pemegang IUP Eksplorasi atau Eksploitasi hanya dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapatkan persetujuan dari pemegang hak atas tanah. Pasal 136 menyatakan bahwa sebelum melakukan kegiatan operasi produksi, pemegang IUP atau IUPK wajib menyelesaikan hak atas tanah dengan

pemegang hak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan ayat (1). Penyelesaian hak tersebut, dapat dilakukan secara bertahap oleh pemegang izin sesuai dengan kebutuhan atas tanah ayat (2).

Pasal 137 mengatur bahwa pemegang izin yang telah menyelesaikan penyelesaian terhadap bidang-bidang tanah dapat diberikan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, UU Minerba tidak mengatur secara eksplisit tentang hubungan penyelesaian dengan tanah ulayat masyarakat hukum adat. Kendatipun, Pasal 135 menyebutkan alasan perusahaan pertambangan harus mendapatkan persetujuan dari pemegang hak atas tanah, yaitu untuk menyelesaikan lahan-lahan yang terganggu oleh kegiatan eksplorasi seperti pengeboran, parit uji, dan pengambilan contoh. Dengan kata lain Pasal 135 secara tidak langsung dapat dipandang bahwa negara membiarkan masyarakat adat secara langsung berhadapan dengan pihak perusahaan tambang dalam menyelesaikan dan memecahkan permasalahan hak ulayat mereka, sehingga tidak mustahil bahwa masyarakat ada berada pada pihak yang lemah, jika harus dihadapkan pada bukti-bukti formil. Jaminan hak masyarakat adat juga telah dengan jelas diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Pasal 3 Pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 tidak lagi dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang pada saat ditetapkannya Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud Pasal 6 yang antara lain:

- a. sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah menurut UUPA;
- b. Merupakan bidang-bidang tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi Pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai dengan ketentuan dan tata cara yang berlaku. Pasal 4, Penguasaan bidang-bidang tanah termasuk tanah ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 oleh perseorangan dan badan hukum dapat dilakukan:
 - oleh warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak penguasaan menurut ketentuan hukum adatnya yang

berlaku, yang apabila dikehendaki oleh pemegang haknya dapat didaftarkan sebagai hak atas tanah yang sesuai menurut ketentuan UUPA.

- oleh instansi Pemerintah, badan hukum atau perorangan bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak atas tanah menurut ketentuan UUPA berdasarkan pemberian hak dari Negara setelah tanah tersebut dilepaskan oleh masyarakat hukum adat itu atau oleh warganya sesuai dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku.

IV. Kasus-Kasus Masyarakat Adat Tergusur

		Suku / MHA	MHA Papua	
1	Subyek Pertambangan			
	Konflik	Pengambil alihan hak asal usul secara represif	Pengabaian kedaulatan masyarakat adat	
	Tuntutan Masyarakat	Menuntut pencabutan UU 4/2009 dan UU 41/1999	Memperoleh ganti rugi yang layak	Mengajukan gugatan ke Pengadilan
	Akibat	Tindakan kekerasan perusahaan ke MHA	Kerusakan lingkungan hidup dan munculnya penyakit sosial	Pelemahan posisi MHA Papua

	Penyelesaian	Pemetaan tanah adat oleh Pemprov Papua	Perundingan ulang atas penggunaan tanah dan kekayaan alam MHA	
--	---------------------	--	---	--

2	Suku / MHA	MHA Suku Moni, Wolani dan Mee		
	Subyek Pertambangan	PT West Wits Mining, PT Marta Mining, dan PT Madinah Qurrata Air		
	Konflik	Buangan limbah cair Mercury mencemari sungai Degeuwo	Illegal logging di area hutan lindung	Penghancuran rumah, kebun, bukit dan tempat keramat
	Tuntutan Masyarakat	Menuntut Pemerintah menutup	Mengupayakan penyelesaian lingkungan khususnya sungai Degeuwo	Mendesak Pemda menindak pelaku penambangan legal dan ilegal
	Akibat	Kerusakan lingkungan	Ketidak sejahteraan bagi MHA	
	Penyelesaian	MHA membentuk Lembaga Pengembangan Masyarakat Adat (LPMA) Swamemo		

3	Suku / MHA	MHA di Semende Banding Agung, Bengkulu	
	Subyek Pertambangan		
	Konflik	Larangan MHA memasuki wilayah hutan	Kriminalisasi oleh Perusahaan dan Aparat terhadap empat warga
	Tuntutan Masyarakat	Menuntut kebebasan ruang akses di wilayah kawasan hutan adat	Penghapusan ketentuan pidana bagi MHA
	Akibat	Warga perempuan kehilangan sumber mata pencaharian	
	Penyelesaian		

4	Suku / MHA	MHA Dayak Siang, Gunung Muro, Barito Utara, Kalimantan Tengah	
	Subyek Pertambangan	PT Indo Muro Kencana (IMK)	
	Konflik	Kontrak Karya pertambangan mengusur wilayah tinggal MHA	Aksi kekerasan dan pelanggaran HAM oleh perusahaan menggunakan Satuan Brimob
	Tuntutan Masyarakat	Menuntut keadilan dengan bantuan Walhi, JATAM dan TATR	Menuntut ganti rugi sebesar Rp. 364 juta dan emas sebanyak 380 gram
	Akibat	MHA kehilangan ladang dan perkebunan karet	Pencemaran air sungai dan air tanah

		tempat mata pencaharian	
	Penyelesaian	Gugatan MHA ditolak oleh PN Jakarta Selatan	Mengajukan upaya Banding

5	Suku / MHA	MHA Podi, Tojo Una-una, Sulawesi Tenggara	
	Subyek Pertambangan	PT Arthaindo Jaya Abadi (PT AJA)	
	Konflik	Perusahaan menggusur hulu kampung MHA	
	Tuntutan Masyarakat	Penghentian aktivitas pertambangan	
	Akibat	Kerusakan lingkungan dan akses air sungai terbedung galian material tambang	
	Penyelesaian	Mengajukan gugatan class action	

6	Suku / MHA	MHA Sawai dan Tobelo Dalam	
	Subyek Pertambangan	PT Weda Bay Nickel dan PT Tekindo	
	Konflik	Kegiatan pertambangan merampas tanah-tanah adat	
	Tuntutan Masyarakat	Tuntutan evaluasi izin pertambangan	Pengembalian lahan dan penghentian operasional perusahaan

	Akibat	Konflik agraria	Pencemaran air dan kerusakan keragaman hayati	Suku Tobelo Dalam kehilangan ruang berburu dan bertani
	Penyelesaian	Tuntutan kepada Pemerintah dan Perusahaan		

7	Suku / MHA	MHA Halmahera		
	Subyek Pertambangan	PT Aneka Tambang (ANTAM), PT Weda Bay, dan PT Nusa Halmahera Mineral (NHM)		
	Konflik	Wilayah tanah adat tergusur oleh perusahaan	Emas, nikel, pasir besi dan batubara tereksplorasi berlebihan	Pemerintah berlaku represif
	Tuntutan Masyarakat	Menuntut pengembalian dan perbaikan wilayah		
	Akibat	MHA kehilangan wilayah tempat tinggalnya	Nelayan ikan teri kehilangan pekerjaan karena berkurangnya ikan	Pekerjaan nelayan dan petani ditinggalkan menjadi pekerja tambang
	Penyelesaian			

8	Suku / MHA	MHA Seko Padang, Luwu Utara, Sulawesi Selatan	
	Subyek Pertambangan	PT. Seko Power Prima dan PT. Seko Power Prada	
	Konflik	Pengambil alihan wilayah adat	

	Tuntutan Masyarakat	Penghentian aktivitas perusahaan	Tuntutan agar pemerintah tidak boleh mengabaikan untuk melindungi hak-hak orang atau komunitas yang potensial terkena dampak proyek pembangunan	Tuntutan agar intimidasi kepada MHA oleh pemerintah, perusahaan maupun kepolisian dihentikan
	Akibat	Terjadinya pelanggaran HAM kepada MHA Seko Padang	Ancaman terhadap ekosistem dan bencana ekologis	
	Penyelesaian	Aliansi Seko Menggugat (ASM) menuntut secara hukum ke pengadilan		

V. Penutup

Berdasarkan pemaparan di atas, tulisan ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

Pertama, instrumen hukum dan HAM internasional terasa telah bermanfaat untuk mengakui dan melindungi keberadaan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya. Baik melalui *Declaration of Universal Human Rights* (DUHAM 1948), *International Convention on Civil and Political Rights* (ICCPR 1966), *International Convention on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR 1966), sampai dengan *the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP) telah memberikan kepastian hukum atas keberadaan masyarakat hukum adat. Namun, tidak cukup hanya mengandalkan instrumen hukum internasional saja, kebijakan negara untuk membatasi masuknya negara-negara asing sangat diperlukan, sebagaimana terlihat di AS, Inggris, RRC, Kanada, dan juga Negara-negara ASEAN.

Kedua, Pemerintah Indonesia telah jelas menjamin keberadaan masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD NRI 1945. Namun, dalam implementasinya seakan-akan tidak mengikat. Sehingga masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya terabaikan. Dua faktor utama yang mengakibatkan lemahnya efektivitas penegakan dan perlindungan masyarakat hukum adat, yakni: (1) secara eksternal, Pemerintah Indonesia tidak memiliki kewajiban untuk mentaati konvensi-konvensi internasional tentang masyarakat adat, mengingat Indonesia bukan negara pihak yang meratifikasi. Perlakuan terhadap masyarakat hukum adat tampak lebih merupakan bantuan sukarela. Lebih parah lagi, ketika Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Masyarakat Hukum Adat (RUU-PMHA) belum disahkan oleh DPR RI; (2) secara internal, Pemerintah Indonesia telah memenuhi tuntutan sebagai negara berdaulat dalam hal mengatur dan melaksanakan UU terkait masyarakat hukum adat, serta perlindungannya dalam UU Pertambangan dan UU Minerba. Namun, dalam realitas pelaksanaannya Pemerintah Pusat membiarkan penyelesaian antara masyarakat hukum adat dengan pihak pengusaha jika terdapat konflik.

Ketiga, tujuh kasus yang diperlihatkan kondisi korporasi lebih mendapatkan dukungan dari negara, dan masyarakat hukum adat tergusur dari tanah warisan nenek moyangnya. Bukan sekedar instrumen hukum yang secara khusus memihak pada pemilik modal, melainkan karena korporasi dapat menggunakan aparat keamanan untuk melakukan tekanan pada masyarakat hukum adat. Keberlangsungan kebijakan pemerintah yang lebih memihak korporasi seharusnya segera diakhiri. Mengingat bukan saja lingkungan alam sekitar cenderung hancur, tetapi pelanggaran HAM atas penduduk lokal atau sekitarnya semakin hari semakin memuncak dan tak terelakkan. Faktor lain yang tidak kalah pentingnya berpengaruh pada lemahnya implementasi UU Pertambangan adalah masyarakat hukum adat acapkali tidak memiliki bukti-bukti resmi merupakan penyebab mengapa pihak korporasi acapkali dimenangkan.

Saran yang direkomendasikan kepada pihak pemerintah adalah, segera mungkin untuk melakukan perubahan paradigmatis, untuk mengakui, melindungi dan memenuhi hak-hak masyarakat hukum adat dengan cara *affirmative action* dan sekaligus melakukan amandemen terhadap

UU sektoral yang merugikan masyarakat adat. Ganti rugi yang seharusnya diberikan oleh pihak korporasi sejak setelah pelepasan hak adat dibuat tidak akan efektif jika pihak Pemerintah Pusat dan/atau daerah tidak langsung terlibat dalam penyelesaian kasus mereka.*

www.mpr.go.id

PENGUASAAN TANAH OLEH NEGARA UNTUK SEBESAR-BESARNYA KEMAKMURAN RAKYAT¹

Dr. Julius Sembiring, S.H., MPA²

A. Konsepsi Hak Menguasai Negara

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Pasal ini menjadi landasan konstitusional bagi Negara untuk melakukan penguasaan atas sumber daya agraria³ (SDA) yang lazim disebut dengan Hak Menguasai Negara (HMN).

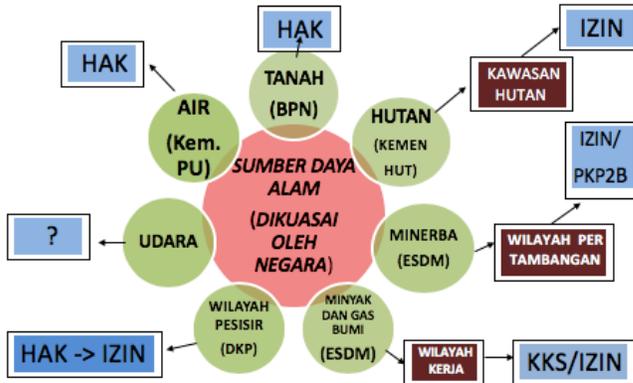
Dalam konteks yuridis ketatanegaraan wewenang penguasaan atas tanah dan sumber daya agraria lainnya tersebut kemudian diatribusikan kepada otoritas tertentu, yang melahirkan kewenangan bagi otoritas tertentu itu untuk melakukan pengaturan penguasaan dan/atau penggunaan sumber daya agraria tersebut. Bagaimana mekanisme pelimpahan dan pengaturan tersebut dapat dilihat pada Ragaan berikut.

¹ Materi disampaikan dalam *Focus Group Discussion* dengan tema “Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar-Besarnya Kemakmuran Rakyat, diselenggarakan oleh Lembaga Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia bekerja sama dengan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta, tanggal 2 Agustus 2018 di Hotel East Park Yogyakarta.

² Dosen STPN Yogyakarta.

³ Menurut Sediono MP. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, jenis-jenis sumber daya agraria adalah (a) tanah atau permukaan bumi; (b) perairan; (c) hutan; (d) bahan tambang (di bawah permukaan bumi dan di bawah laut) seperti minyak, gas, emas, biji besi, timah, intan, batu-batu mulia, fosfat, pasir, batu, dan lain-lain; (e) udara. Jenis sumber daya agraria ini tidak saja merujuk pada ruang di atas bumi dan air tetapi juga materi udara (CO²) itu sendiri; lihat M.T. Felix Sitorus “Lingkup Agraria” dalam Endang Suhendar *et al* (Penyunting), 2002, *Menuju Keadilan Agraria. 70 Tahun Gunawan Wiradi*, Penerbit Akatiga, Bandung, hlm. 35.

Ragaan 1: Penguasaan dan Pengaturan Sumber Daya Agraria Oleh Negara



Ragaan tersebut secara skematis menunjukkan bahwa pelimpahan HMN secara ‘atribusi’ kepada Otoritas tertentu (tanah, hutan, tambang) menimbulkan wewenang yang berkarakter publik bagi Otoritas Kehutanan untuk menetapkan Kawasan Hutan; dan menetapkan Wilayah Kerja serta Wilayah Pertambangan bagi Otoritas Pertambangan. Otoritas Pertanahan tidak memperoleh wewenang tersebut untuk menetapkan areal tertentu, namun berwenang ‘memberikan’ hak yang berkarakter publik atas tanah yaitu Hak Pengelolaan (HPL). Selanjutnya pada wilayah atau kawasan tersebut masing-masing Otoritas berwenang menerbitkan ijin dan hak pada orang/badan hukum tertentu untuk mengelola atau memanfaatkan atas sebagian sumber daya agraria.

Ruang lingkup dari HMN oleh UUD 1945 tidak diberikan penjelasan. Adalah UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang pertama sekali memberikan penjelasan mengenai hal tersebut. Pasal 2 ayat (2) UUPA menyatakan: Hak menguasai dari Negara memberi wewenang pada Negara untuk:

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 yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam perkembangan selanjutnya, Mahkamah Konstitusi dalam putusan *judicial review* terhadap beberapa undang-undang yang terkait dengan sumber daya agraria berpendapat bahwa penguasaan Negara tersebut meliputi 5 (lima) fungsi, yaitu:

1. merumuskan kebijakan (*beleid*);
2. melakukan pengaturan (*regelendaad*);
3. melakukan pengurusan (*bestuursdaad*);
4. melakukan pengelolaan (*beheersdaad*); dan
5. melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*).

Tafsir tersebut memperjelas prinsip bahwa HMN tidaklah memberikan wewenang kepada Negara untuk memiliki tanah dan sumber daya agraria lainnya. Herman Soesangobeng mengatakan bahwa HMN tersebut bukanlah sejenis hak keperdataan, melainkan suatu kewajiban sosial bagi orang (*corpus*) untuk menjaga dan mengurus, yang dalam konteks Negara disebut kewajiban publik (*publiek verplichting* atau *public responsibility*).⁴

Selanjutnya jika dicermati Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jelas tertera bahwa penguasaan oleh Negara atas sumber daya agraria itu memberikan kewajiban pada Negara untuk mempergunakannya bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Notonagoro⁵ menyatakan bahwa kata 'dipergunakan' itu merupakan tujuan daripada 'dikuasai'. Dengan demikian adalah suatu kekeliruan jika Negara mempergunakan kewenangannya tersebut (HMN) terlepas dari kewajibannya untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Selain sebagai tujuan, makna 'untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat' juga sekaligus sebagai pembatasan dari penguasaan oleh negara agar dalam penguasaan tersebut tidak

⁴ Herman Soesangobeng, 2012, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*, Penerbit STPN Press, Yogyakarta, hlm.241.

⁵ Notonagoro dalam A.P. Parlindungan, 1984, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm.11.

terjadi pelanggaran hak asasi manusia dan tidak menimbulkan kerugian bagi orang atau badan hukum tertentu. Selain pembatasan oleh tujuannya, UUPA dalam Penjelasan Umum memberikan 2 (dua) pembatasan lainnya, yaitu: (1) HMN itu dibatasi oleh hak atas tanah seseorang dan badan hukum; (2) HMN juga dibatasi oleh keberadaan hak-hak ulayat masyarakat adat yang secara faktual masih ada.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara No. 3/PUU-VIII/2010 terkait *Judicial Review* UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, yang diputuskan pada tanggal 9 Juni 2011 dan diucapkan tanggal 16 Juni 2011 menyatakan bahwa terdapat 4 (empat) tolok ukur tercapainya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yaitu: (1) kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat; (2) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat; (3) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam; serta (4) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

B. Realita Penguasaan Sumber Daya Agraria

Pasca terbitnya UUPA hingga saat ini, tujuan dari HMN tersebut dalam tataran implementasinya lebih menunjukkan adanya formasi agraria kapitalisme yang ditata melalui regulasi pertanahan. “Penelitian Nurhasan Ismail menyatakan bahwa periode 1960-1966 dan 1967 – 2005 menunjukkan adanya perubahan kelompok yang diuntungkan yaitu dari perorangan, koperasi dan perusahaan negara (1960-1966) ke perusahaan swasta besar dan instansi pemerintah (1967 – 2005).⁶ Hal tersebut menandai terjadinya kapitalisme agraria yang mengakibatkan terjadinya ketimpangan struktur agraria⁷. Dengan demikian,

⁶ Nurhasan Ismail, 2006, *Perkembangan Hukum Pertanahan. Suatu Pendekatan Ekonomi Politik*, Disertasi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 471-588.

⁷ Struktur agraria bukanlah bentukan alami, melainkan bentukan sosial. Struktur agraria merupakan hubungan sosial yang ditata dalam rangka distribusi akses terhadap sumber-sumber agraria khususnya tanah. Sebagai suatu hubungan sosial, struktur agraria mengambil salah satu dari lima kemungkinan formasi ideal, yaitu naturalisme, feodalisme, kapitalisme, sosialisme, serta populisme. Lihat M.T. Felix Sitorus, “Tanah, Etnisitas, dan Kekuasaan. Dinamika Agraria pada Komunitas Tepian Hutan di Sulawesi Tengah” dalam *Jurnal Pembaruan dan Agraria*, Volume 01/Tahun 2004, hlm.59.

pembangunan ekonomi yang kemudian dilakukan di atas struktur agraria yang timpang tersebut telah mengakibatkan terjadinya 3 (tiga) krisis sosial-ekologi yaitu:

1. krisis keadilan, yaitu ketidakadilan dan ketimpangan penguasaan atas tanah dan kekayaan alam;
2. krisis alam menyangkut hancurnya lingkungan ekosistem; dan
3. krisis produktivitas berupa mandeknya kemampuan usaha rakyat untuk mendapatkan kemakmuran melalui usaha memanfaatkan tanah dan kekayaan alamnya.⁸

Bagaimana formasi struktur agraria (tanah) yang timpang tersebut dapat dilihat pada Ragaan berikut ini.

Ragaan 2: Formasi Peruntukan Tanah Di Indonesia

No	Luas Daratan Indonesia	173 juta ha.	100%
1.	Kawasan Hutan (Hutan Lindung 31,5 juta ha)	137,45 juta ha	79,45%
2.	Kawasan Pertambangan	2,15 juta ha	1,25%
3.	Areal Perkebunan	20 juta ha*	11,56%
4.	Sisa (untuk Petani?), belum dikurangi areal permukiman, kawasan industri dan pariwisata.	13,40 juta ha.	7,74%

Sumber Data: Anonim, 2010, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara;

*Angka 20 juta ha. berasal dari 13,7 % dari total 173 juta ha., merupakan persentase pada tahun 2000, hasil Sensus Pertanian 2003, dikutip dan dimodifikasi dari Dianto Bachriadi dan Gunawan Wiradi, 2011, *Enam Dekade Ketimpangan. Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*, Agrarian Resource Centre, Bina Desa & KPA, hlm.40.

Selain itu, ketimpangan struktur agraria juga mengakibatkan meningkatnya konflik-konflik agraria. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat terjadi 659 konflik agraria sepanjang 2017, dengan luasan mencapai 520.491,87 hektar (ha), dimana

⁸ Joyo Winoto, 2008, *Tanah Untuk Rakyat. Risalah tentang Reforma Agraria Sebagai Agenda Bangsa*, tanpa penerbit, hlm. 42-43.

posisi pertama diduduki oleh sektor perkebunan (32%). Jumlah konflik agraria meningkat 50 persen dibandingkan 2016.⁹

Dari sisi regulasi, sektoralisasi dan kontestasi penguasaan sumber daya agraria mengakibatkan terjadinya ‘ketidakhadiran’ fungsi HMN dalam beberapa konflik agraria. Sebagai contoh adalah pelepasan kawasan hutan untuk pembangunan sektor perkebunan. Pasca pelepasan kawasan hutan, sehingga status tanahnya adalah tanah Negara namun hak atas tanah untuk kegiatan perkebunan belum terbit (HGU) menimbulkan kerancuan tentang Otoritas manakah yang bertanggung jawab ‘mengurus’ (*beheer*) tanah dimaksud.

Melihat pada pengertian bahwa tanah Negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, seyogianya kewenangan Negara dengan HMN-nya tersebut semakin penuh/luas/dalam atas tanah dimaksud. Namun Otoritas Kehutanan merasa tidak bertanggung jawab atas tanah dimaksud karena telah dilepaskan, dan Otoritas Pertanahan juga merasa belum bertanggung jawab atas tanah tersebut karena belum diajukan permohonan hak (HGU). Di sisi lain, aparatus pemerintah Daerah ‘merasa’ bahwa kewenangan atas tanah dimaksud ada pada pihaknya.

Selain itu, persoalan ketidakhadiran Negara juga terlihat dalam kasus pasca tambang¹⁰ dan pasca berakhirnya HGU. Penelitian Julius Sembiring¹¹ di Kabupaten Bangka Tengah menunjukkan adanya ‘pertarungan’ antar berbagai pihak ketika Kontrak Karya P.T. Koba Tin berakhir pada September 2013 berdasarkan Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 3367 K/30/MEM/ 2013 tgl.18 September 2013 tentang Pengakhiran Kontrak Karya Antara Pemerintah Republik Indonesia dan P.T. Koba Tin Di Daerah Kabupaten Bangka Tengah dan Kabupaten Bangka Selatan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung dengan luas areal 41.344,26 ha. Dalam Keputusan pemuatan KK

⁹ <https://nasional.kompas.com/read/2017/12/27/14592061/659-konflik-agraria-tercatat-sepanjang-2017-mencakup-lebih-dari-500000>, diunduh pada tgl.1 Agustus 2018 jam 16.20.

¹⁰ Pasca tambang dimaknai sebagai suatu kondisi ketika jangka waktu izin untuk mengeksploitasi cadangan barang tambang telah berakhir.

¹¹ Julius Sembiring, 2016, *Konstruksi Hukum Penguasaan Tanah Negara Dalam Sistem Hukum Tanah Nasional*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Gadjah Mada.

tersebut ditegaskan bahwa Wilayah KK P.T. Koba Tin dikembalikan kepada Pemerintah Republik Indonesia.

Sejak berakhirnya Kontrak Karya P.T. Koba Tin, pihak-pihak yang ‘memperebutkan’ tanah dalam kawasan tambang tersebut adalah:

- 1) Bupati Kabupaten Bangka Tengah berharap agar 1.000 ha dari bekas KK P.T. Koba Tin dialokasikan untuk Wilayah Penambangan Rakyat (WPR) dan diberikan payung hukum agar warga bisa menambang secara legal. Di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, WPR sudah dimasukkan ke Rencana Tata Ruang Wilayah, namun pelaksanaannya masih menunggu persetujuan pusat,
- 2) selain itu, Pemerintah Kabupaten Bangka Tengah berkepentingan untuk ‘memperoleh’ tanah negara pasca tambang dari P.T. Koba Tin. Tanah tersebut akan dipergunakan untuk pengembangan Kabupaten Bangka Tengah serta pembangunan Kawasan Industri,
- 3) Camat Koba dalam wawancara tanggal 7 Januari 2014 di Kantor Kecamatan Koba menjelaskan bahwa penerbitan S.K. HUAT¹² tidak dibenarkan dibuat jika masuk dalam areal KK P.T. Koba Tin, Hutan Produksi, atau Hutan Lindung. Untuk itu dalam penerbitan S.K. HUAT perlu berkoordinasi dengan Dinas Kehutanan, Dinas Pertambangan dan Energi serta P.T. Koba Tin.
- 4) selain kedua pihak di atas, masyarakat di Bangka Tengah melalui Forum Gerbang Banteng – organisasi kemasyarakatan di Bangka Tengah – juga meminta agar P.T. Koba Tin memberi izin pemanfaatan sementara lahan bekas penambangan dan lahan yang belum sempat dilakukan reklamasi oleh P.T. Koba Tin,
- 5) bekas areal KK P.T. Koba Tin juga diajukan permohonan oleh Desa yang berada di sekitarnya untuk dapat ‘diberikan’ kepada Pemerintah Desa. Hal tersebut mengingat bahwa P.T.

¹² Singkatan dari Surat Keputusan Hak Usaha Atas Tanah yang penerbitannya dilakukan secara berjenjang, yaitu dari RT, Kepala Desa dan kemudian diketahui Camat. S.K. HUAT adalah sejenis Surat Keterangan Tanah (SKT) sebagai bukti adanya penguasaan fisik (penggarapan) oleh masyarakat setempat atas bidang tanah tertentu.

Koba Tin pernah melakukan ‘penciutan’ KK pada tahun 2012 seluas 166,04 ha dan areal tersebut diserahkan kepada Kelurahan Koba, Kelurahan Arung dan Desa Nibung di Kecamatan Koba. Areal yang diserahkan oleh P.T Koba Tin kepada Pemerintah Desa Nibung adalah dalam rangka program *community development* dari P.T. Koba Tin,

- 6) selain itu, sebagian besar dari areal Penciutan IV P.T. Koba Tin tersebut telah diserahkan kepada Yayasan Serumpun Sebalai yang dikelola menjadi perkebunan sayur mayur,
- 7) kondisi eksisting dalam areal KK telah diokupasi oleh para penambang TI (tambang inkonvensional) secara tidak terkendali.

Di bidang perkebunan, pasca berakhirnya HGU menunjukkan ‘tidak bekerjanya’ fungsi-fungsi HMN. Secara juridis, tanah-tanah yang haknya telah berakhir dikategorikan sebagai tanah Negara, yaitu tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Artinya Negara melalui organ-organnya berwenang penuh ‘mengatur’ lebih lanjut penguasaan dan atau penggunaan HGU dimaksud. Dalam praktik, Otoritas Pertanahan tidak dapat mengatur penguasaan dan atau penggunaan tanah bekas HGU karena ketiadaan regulasi mengenai hal tersebut, dan oleh karena masih adanya perbedaan persepsi mengenai status tanah bekas HGU.

C. Kebijakan Penguasaan Sumber Daya Agraria Untuk Sebesar-Besar Kemakmuran Rakyat

Untuk mencapai tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat, beberapa kebijakan penataan penguasaan/pemanfaatan sumber daya agraria perlu dilakukan. Pertama, “pemberian hak/ijin dalam penguasaan/pemanfaatan sumber daya agraria haruslah berdasarkan prinsip keadilan korektif (*positive discrimination*) dan keadilan kompensatoris. Prinsip keadilan korektif bermakna bahwa penguasaan/pemanfaatan tersebut haruslah diprioritaskan kepada masyarakat yang bertempat tinggal di wilayah sekitar tanah negara tersebut berada.

Dalam hukum adat prinsip keadilan korektif tersebut dikenal sebagai ‘hak wenang pilih’ (*voorkeursrecht*) yang memberikan

prioritas kepada mereka yang paling dekat berada dengan sumber daya agraria tersebut berada. Secara umum, prinsip kedekatan dengan wilayah dan usaha (tenaga dan biaya) yang dilakukan seseorang dalam hubungan hukumnya dengan tanah, belum diadopsi dalam peraturan perundang-undangan yang ada.¹³

Terkait dengan hal tersebut, pemanfaatan sumber daya agraria oleh pihak luar tidak boleh menimbulkan potensi kerugian bagi masyarakat adat sebagai pemilik sumber daya agraria yang bersangkutan. Meskipun berbagai regulasi – baik di tingkat Pusat maupun daerah – yang mengatur pengakuan, penghormatan dan perlindungan masyarakat adat dan hak-haknya telah diterbitkan, namun pada tataran implementasi regulasi dimaksud belum mampu memberdayakan masyarakat adat yang bersangkutan dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya agraria miliknya tersebut.

Prinsip keadilan kompensatoris diterapkan dalam hal penerbitan hak atas tanah atau ijin tersebut menimbulkan kerugian bagi kelompok orang tertentu, maka pihak yang memperoleh hak atau ijin harus memberikan kompensasi bagi kelompok orang yang dirugikan tersebut.

Kedua, perlu diatur secara tegas agar fungsi-fungsi HMN dapat bekerja dalam hal penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria. Ketiga, pada tataran operasional kebijakan Reforma Agraria (RA) perlu dilaksanakan dengan sungguh-sungguh. RA sejatinya adalah penataan kembali dan pembaruan struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah/wilayah demi kepentingan petani kecil, penyakap, dan buruh tani yang tak bertanah. RA yang diusung Otoritas Pertanahan, baik dalam kawasan hutan maupun di luar kawasan hutan sebagaimana yang menjadi jiwa dan semangat UUPA perlu dijaga kesinambungannya.

¹³ Maria S.W. Sumardjono, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 61 dan 62.

DAFTAR PUSTAKA

- Bachriadi, Dianto, dan Gunawan Wiradi, 2011, *Enam Dekade Ketimpangan. Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*, Agrarian Resource Centre, Bina Desa & KPA
- Ismail, Nurhasan, 2006, *Perkembangan Hukum Pertanahan. Suatu Pendekatan Ekonomi Politik*, Disertasi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Maria S.W. Sumardjono, Maria S.W., 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Parlindungan, A.P., 1984, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Penerbit Alumni, Bandung.
- Sembiring, Julius, 2016, *Konstruksi Hukum Penguasaan Tanah Negara Dalam Sistem Hukum Tanah Nasional*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Gadjah Mada.
- Sitorus, M.T. Felix, “Lingkup Agraria” dalam Endang Suhendar *et al* (Penyunting), 2002, *Menuju Keadilan Agraria. 70 Tahun Gunawan Wiradi*, Penerbit Akatiga, Bandung.
- Sitorus, M.T. Felix, “Tanah, Etnisitas, dan Kekuasaan. Dinamika Agraria pada Komunitas Tepian Hutan di Sulawesi Tengah” dalam *Jurnal Pembaruan dan Agraria*, Volume 01/Tahun 2004.
- Soesangobeng, Herman, 2012, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan dan Agraria*, Penerbit STPN Press, Yogyakarta.
- Winoto, Joyo, 2008, *Tanah Untuk Rakyat. Risalah tentang Reforma Agraria Sebagai Agenda Bangsa*, tanpa penerbit.
- <https://nasional.kompas.com/read/2017/12/27/14592061/659-konflik-agraria-tercatat-sepanjang-2017-mencakup-lebih-dari-500000>, diunduh pada tgl.1 Agustus 2018 jam 16.20.

Melindungi Lahan Pertanian untuk Kesejahteraan Desa¹

Oleh: Krisdyatmiko²

Problematika Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi lahan (AFL) pertanian ke non pertanian menjadi masalah serius yang membutuhkan kebijakan komprehensif yang melibatkan berbagai pihak untuk pencegahan dan penanganannya. Dirjen Pengendalian dan Pemanfaatan Ruang dan Tanah Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR) / Badan Pertanahan Nasional (BPN), menyatakan bahwa rata-rata AFL di Indonesia mencapai 150.000 - 200.000 hektare per tahun (Republika, 09 April 2018). Menurut Kepala Dinas Pertanian DIY, AFL di provinsi ini mencapai 200 hektare per tahun (Okezone, 31 Maret 2017).

AFL pada umumnya terjadi di wilayah peri urban (WPU) atau daerah pinggiran kota yang berbatasan dengan wilayah pedesaan, di mana terjadi perubahan fungsi tanah pertanian menjadi perumahan, industri/perdagangan, perdagangan dan jasa. Singh (dalam Yunus, 2008) mendefinisikan WPU sebagai *rural land with urban phenomena* atau suatu lahan kedesaan yang di dalamnya sudah muncul gejala kekotaan. Lahan kedesaan ini belum waktunya menjadi lahan kekotaan, namun karena keadaan "terpaksa" telah berubah menjadi lahan kekotaan. Dickinson (dalam Yunus, 2008) menyatakan bahwa WPU merupakan daerah kedesaan yang di dalamnya telah terjadi pembangunan perumahan, industri dan perkantoran. Pemukiman yang dibangun bukan ditempati petani, tapi masyarakat yang bekerja di kota. Demikian pula dengan industri, perkantoran, pendidikan dan lain-lain mempunyai orientasi pemanfaatan ke sektor kekotaan. Hal ini terlihat dari gejala munculnya pembangunan baru baik yang berupa pemukiman maupun bukan pemukiman yang dibangun di tengah-

¹ Bahan diskusi dalam *Focus Group Discussion* "Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat", Kerjasama MPR RI dengan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN).

² Ketua Departemen Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan (PSdK), Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada

tengah lahan persawahan atau bentuk lahan pertanian lainnya (Yunus, 2008).

Dalam penelitian Krisdyatmiko (2016), AFL dilakukan sendiri oleh warga desa dengan mendirikan bangunan atau dengan menjualnya ke orang lain yang akhirnya diubah fungsinya. Penjualan lahan dilakukan dengan berbagai alasan yang melatarbelakanginya. **Pertama**, butuh uang baik untuk pemenuhan kebutuhan keluarga sehari-hari maupun yang mendesak. Pilihan ini diambil karena hasil dari sektor pertanian tidak bisa diandalkan lagi untuk memenuhi kebutuhan keluarga. **Kedua**, memperluas lahan pertanian di desa/daerah lain yang lebih murah harganya. Petani menjual lahan di desanya yang harganya terus melambung tinggi, kemudian dibelikan di daerah lain dengan harga yang lebih murah, sehingga mereka bisa memperluas lahannya dan tetap bertahan sebagai petani. **Ketiga**, sistem pembagian warisan berdampak penjualan lahan pertanian. Sistem pewarisan berakibat kepemilikan masing-masing rumah tangga semakin sempit. Lahan pertanian yang sempit tidak mendukung produktivitas untuk menghasilkan panen yang memadai untuk memenuhi kebutuhan keluarga. Jika dipandang tidak produktif dan efisien, maka pilihan berikutnya adalah dijual. **Kempat**, keberadaan pengembang perumahan mempercepat AFL. Dengan berbagai cara mereka membujuk warga untuk menjual lahan pertaniannya, beberapa warga tidak tahan godaan akibat harga tanah yang terus meningkat, akhirnya menjual pada para pengembang.

Dampak Alih Fungsi Lahan

Baik masyarakat (petani) yang menjual lahan maupun para pembeli (pendatang) yang membeli lahan dan memanfaatkannya untuk kegiatan non-pertanian, masing-masing memiliki alasan pembenarnya. Berkurangnya lahan pertanian dan bertambahnya bangunan telah menjadi realitas di WPU dan berdampak secara sosial dan ekonomi terhadap warga. Ancaman terhadap ketahanan dan kedaulatan pangan (*food security and sovereignty*) merupakan masalah nasional yang harus diantisipasi bagi negara dengan penduduk di atas 265 juta ini. Selain itu, masalah sosial dan ekonomi yang langsung bersentuhan

dengan kehidupan sehari-hari masyarakat, membutuhkan strategi untuk penangannya.

a. Warga Desa Merasa Inferior

Salah satu alasan warga desa menjual lahannya karena faktor ekonomi, dari kebutuhan yang mendesak sampai dengan sekedar untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Mereka yang membeli lahan tersebut rata-rata adalah para pendatang yang sedang butuh lahan dan memiliki uang untuk membelinya. Dengan kata lain, pihak penjual butuh uang, sementara pihak pembeli memiliki uang yang cukup membelinya. Di mata warga asli, para pendatang memiliki strata sosial yang lebih tinggi yang ditandai dengan pekerjaan yang mapan dan kepemilikan uang yang banyak sehingga mampu membeli tanah warga, membangun rumah dan membeli barang-barang mewah.

Setelah warga tidak lagi memiliki lahan pertanian karena dijual, lantas mereka bekerja sebagai apa? Beberapa kaum perempuan lebih memilih bekerja di perumahan-perumahan menjadi pemantu rumah tangga (PRT). Mereka tidak mau lagi bekerja di sektor pertanian, misal menjadi buruh tani, yang dianggapnya panas dan gatal. Jika ibu-ibu menjadi PRT, bapaknya memilih menjadi pembuang sampah dan jaga malam di perumahan. Kondisi ini menunjukkan bahwa kehadiran warga pendatang yang tinggal di perumahan telah menumbuhkan mata pencaharian baru bagi warga lokal, khususnya bagi petani yang tidak lagi bisa mengandalkan pertanian untuk mencukupi kebutuhan hidup. Tetapi, jenis-jenis pekerjaan baru memunculkan strata sosial baru di desa, pendatang di *upper class* dan warga asli di *lower class*.

b. Kerenggangan Hubungan Sosial

Persoalan klasik yang menyertai hubungan antara warga asli dengan para pendatang berupa sulitnya hubungan sosial yang rekat di antara mereka. Para pendatang “sulit” menyesuaikan diri dengan berbagai aktivitas warga desa yang dalam beberapa aspek masih diwarnai dengan pola hubungan sosial khas pedesaan, seperti kerja bakti, ronda, dan pertemuan warga.

Bagi warga perumahan, hubungan mereka dengan warga asli dimaknai sebagai hubungan formal. Pada umumnya mereka bekerja di wilayah perkotaan, pulang kerja sesampai di rumah jarang atau tidak ke luar lagi. Jangankan untuk berinteraksi dengan warga asli, dengan sesama warga perumahan pun mereka jarang berhubungan secara informal. Hubungan sosial dimaknai secara formal, bahkan kerja bakti atau gotong royong pun warga perumahan tidak akan datang jika tidak ada undangan. Padahal, warga desa tidak pernah membuat undangan kerja bakti, biasanya disampaikan secara lisan saat pertemuan warga, sementara warga perumahan tidak bergabung dalam pertemuan warga.

Begitu pula dengan hubungan sosial untuk keamanan dalam bentuk ronda, warga perumahan tidak merasa berkepentingan karena mereka telah memperkerjakan satpam untuk menjaga wilayah perumahan. Bagi warga desa, ronda sebenarnya tidak sekedar untuk menjaga keamanan. Di dalamnya juga syarat dengan misi sosial untuk memupuk solidaritas antarwarga karena senantiasa berkumpul sesuai jadwal kelompok ronda. Selain itu, pada saat ronda juga dilakukan *jimpitan* (dalam bentuk beras atau uang), yang hasilnya digunakan menambah keuangan kelompok sosial.

Renggangnya hubungan sosial di kalangan orang tua, ternyata juga terjadi pada generasi mudanya. Mereka tidak saling kenal, padahal hidup dalam wilayah yang berdekatan. Dengan kondisi seperti ini, hampir tidak ada harapan hubungan sosial di masa yang akan datang semakin baik, bahkan bisa terjadi sebaliknya semakin renggang atau tidak mau mengenal sama sekali.

c. Memudarnya Kelembagaan Sosial

Dalam kehidupan bermasyarakat, tumbuh dan berkembang lembaga sosial (*social institution*) untuk memenuhi kebutuhan dalam interaksi sosial. Secara konseptual, lembaga sosial mengacu pada pengaturan yang melibatkan sejumlah besar orang yang perilakunya dipandu oleh norma-norma dan peran (Jary dan Jary, 1991). Norma (*norms*) merupakan aturan-aturan yang berisi petunjuk tingkah laku yang boleh atau tidak boleh dilakukan yang harus ditaati oleh anggota masyarakat.

Norma akan menjadi panduan bagi anggota masyarakat dalam memainkan perannya (*role*). Peran sosial seseorang berkaitan dengan statusnya, sehingga peran sosial merupakan pelaksanaan hak dan kewajiban seseorang sesuai dengan status sosialnya. Ditinjau dari aspek kesejarahannya, masyarakat Indonesia yang hidup di pedesaan secara turun-temurun adalah petani. Pertanian merupakan salah satu bentuk kebudayaan manusia Indonesia. Tetapi, sistem budaya pertanian ini telah mengalami pergeseran. Konstruksi budaya pertanian yang telah terbangun sejak berabad-abad lamanya di masyarakat pedesaan, kini telah mengalami perubahan akibat dari pembangunan yang bersifat kapitalistis dan industrialistis.

Perubahan sistem budaya pertanian ini juga terjadi di desa. Masyarakat tidak lagi menggunakan dan melestarikan nilai-nilai yang terkandung dalam budaya pertanian sebagaimana yang selama ini telah dikembangkan dan diwariskan oleh para orang tua dan sesepuh desa. Bahkan, masyarakat desa hampir kehilangan identitas diri mereka sebagai masyarakat pertanian.

Perubahan budaya pertanian sebagai sebab dan akibat AFL ini, menunjukkan bahwa masyarakat desa telah mengalami pergeseran dalam memaknai nilai tanah. Bagi masyarakat Jawa, tanah memiliki nilai sosial yang tinggi. Keluarga yang memiliki tanah yang luas akan menempati strata sosial atas. Mereka akan menggunakan tanah ini untuk memenuhi kebutuhan keluarga, juga untuk memberi peluang keluarga-keluarga lain yang sempit tanahnya, untuk terlibat dalam proses produksi yang memanfaatkan tanah yang luas tersebut, sehingga semua warga bisa ikut memperoleh kesejahteraan dari tanah.

Tetapi, nilai sosial tanah ini mulai luntur, tanah dipandang semata dari sisi ekonomi. Tanah tidak lagi dianggap sebagai berkah, warisan para leluhur yang seharusnya tetap dipelihara dan dipertahankan. Tradisi Jawa mengajarkan bahwa tanah seharusnya tidak dijual, melainkan dimanfaatkan secara optimal untuk kemudian diwariskan kepada generasi berikutnya. Tetapi, hal yang terjadi justru sebaliknya. Mereka menjual tanah untuk dialihfungsikan menjadi perumahan, industri, dan jasa yang dimiliki oleh orang dari kota atau daerah lain. Keputusan untuk menjual ini dianggap sebagai hak masing-masing individu. Lahan pertanian bukan lagi dianggap sebagai

aset keluarga, tetapi hak milik individu yang bebas untuk diperjualbelikan, mengesampingkan kebersamaan keluarga dan masyarakat. Perspektif ekonomis terhadap nilai tanah ini menunjukkan adanya desakralisasi nilai tanah dalam masyarakat desa.

d. Konflik Antara Masyarakat dengan Pengembang

Alih fungsi lahan yang dilakukan pengembang perumahan telah mengakibatkan konflik antara masyarakat di lokasi perumahan dengan pengembang perumahan. Hal ini sebagaimana terjadi di salah satu desa di mana sebelum pembangunan dilakukan, pengembang telah mengadakan pembicaraan dengan perwakilan dusun dan diperoleh kesepakatan jika pengembang akan membantu perbaikan makam dusun. Pada saat rumah sudah laku dan ditinggali penghuni, pihak pengembang tidak kunjung melaksanakan janjinya untuk memperbaiki makam dusun. Akibatnya warga marah dan menutup jalan menuju perumahan dengan potongan-potongan bambu. Konflik ini dapat diselesaikan setelah pengembang memenuhi janjinya untuk memperbaiki makam dan menambahinya dengan uang tunai.

Pengalaman konflik ini menunjukkan bahwa gerakan sosial warga tidak memiliki akar ideologis untuk mempertahankan wilayahnya tetap sebagai kawasan yang mengembangkan pertanian. Sebuah gerakan sporadis yang pragmatis untuk memperoleh kompensasi finansial dari pembangunan perumahan di sekitar mereka. Belum ada kesadaran kolektif warga lokal akan ancaman AFL bagi keberlangsungan penghidupan mereka.

e. Rendahnya Pendapatan Petani

Pertanian akan memberi untung jika luas lahan yang dikerjakan minimal 1 Ha. Tetapi, sistem pewarisan mengakibatkan luas lahan yang dimiliki masing-masing rumah tangga semakin sempit. Para petani di desa semakin sempit luas kepemilikan lahannya, beberapa hanya mengelola lahan seluas tidak jauh dari 1.000 m². Jika sebuah rumah tangga tani mengerjakan sawah seluas 1.000 m², maka dalam sekali masa panen selama 3-4 bulan, hasil yang dipeolehnya jika

diokonversikan dalam mata uang hanya berkisar Rp. 600.000 – 950.000,- Uang sebesar ini jelas tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan keluarga. Pilihan bagi petani adalah mengkonsumsi sendiri hasil panennya, dan bekerja di luar sektor pertanian untuk mencukupi kebutuhan keluarga. Dengan kata lain, pertanian tidak bisa lagi dijadikan pekerjaan utama bagi petani berlahan sempit.

f. Kesejahteraan Material yang Semu

Beberapa petani yang menjual lahan pertanian dengan harga menyentuh angka milliliran. Tetapi, mereka gagal mengelola uang hasil penjualan tersebut untuk investasi di lapangan kerja yang menjamin pemenuhan kebutuhan dan keberlanjutan kehidupan keluarga mereka. Mereka lebih memilih membeli barang-barang yang menjadi ciri masyarakat modern, sehingga seolah-olah mereka menjadi orang kaya dan naik status sosialnya. Tidak ada alokasi anggaran yang digunakan untuk membuka usaha baru, sementara tidak lagi memiliki lahan pertanian, hingga akhirnya uang yang dimiliki habis dan menjadi miskin.

g. Dampak Terhadap Lingkungan Alam

Di samping dampak sosial dan ekonomi, ternyata masyarakat juga merasakan adanya dampak terhadap lingkungan alam, yaitu: terhalangnya fungsi resapan air, banyaknya sampah yang dibuang sembarangan, semakin banyak tikus yang menjadi hama tanaman pertanian, serta terhambatnya proses produksi tanaman karena lahan pertanian berada dekat dengan kawasan perumahan sehingga menghalangi asupan sinar matahari.

Persoalan sampah rumah tangga yang dibuang sembarangan banyak dikeluhkan oleh warga desa. Sebagian sampah tersebut dibuang di saluran irigasi sehingga mengganggu proses produksi pertanian dan menyumbat saluran air hingga menimbulkan banjir. Kebiasaan membuang sampah secara sembarangan ini menunjukkan semakin individualisnya masyarakat, yang penting dirinya enak, tidak mengindahkan orang lain yang menderita karena ulahnya.

Implikasi Kebijakan

Dengan mengacu pada persoalan di atas, maka perlu diidentifikasi peluang kebijakan untuk memberikan solusi, baik kebijakan yang telah ada maupun rekomendasi kebijakan yang perlu dirumuskan pemerintah.

- a. Faktor fisik kewilayahan dan faktor budaya dalam bentuk sistem pewarisan tanah mempengaruhi orang bergerak dari kota ke desa dan sebaliknya. Lahan pertanian yang terus menerus dibagi dalam sistem pewarisan berakibat makin sempitnya areal sawah yang dimiliki masing-masing individu hingga akhirnya tidak ekonomis lagi untuk diusahakan. Bagi keluarga tani, menjual lahan pertanian yang tidak lagi produktif menjadi alasan yang rasional. Pemerintah lah yang harus mencari solusi atas permasalahan ini. Beberapa alternatif yang bisa dikembangkan pemerintah, *pertama*: membeli lahan pertanian yang dijual penduduk dengan tetap mempertahankannya sebagai lahan pertanian berkelanjutan. Dasar regulasi Pemda membeli lahan ini menggunakan Permendagri 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah dan Peraturan Pemerintah 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan barang Milik Negara/Daerah. Warga masyarakat yang tetap menekuni profesi sebagai petani diberi aksesibilitas untuk mengelola lahan pertanian ini dengan sistem bagi hasil yang menguntungkan dan menyejahterakan keluarga petani. Berbagai dinas di lingkungan pemerintah yang berhubungan dengan pertanian juga bisa memanfaatkan lahan pertanian milik pemerintah ini untuk mengembangkan penelitian bagi peningkatan produktivitas pertanian. *Kedua*, pengembangan pertanian tidak hanya berkaitan dengan produksi pertanian semata, namun dihubungkan dengan sistem produksi yang lebih luas. Pengalaman beberapa desa di DIY telah mampu mengembangkan desa wisata yang menempatkan pertanian sebagai salah satu daya tarik wisata. Hal ini berarti bahwa lahan pertanian tidak hanya memperoleh hasil dari komoditas lahan itu sendiri (misalnya padi), tetapi memiliki nilai tambah yang hasilnya bisa lebih besar.
- b. Proses penyusunan RTRW dan RDTR masih sebatas menempatkan desa sebagai tempat konsultasi dan sosialisasi, itupun yang terlibat

hanya pemerintah desa, tidak ada partisipasi masyarakat desa. Di tingkat desa pun belum memiliki perencanaan tata ruang. Idealnya, RDTR dan RTRW disusun berdasar perencanaan tata ruang desa. Keberadaan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional memberi peluang untuk penyusunan peta dasar tunggal yang dijadikan acuan bagi seluruh kementerian, lembaga pemerintah non kementerian dan pemerintah daerah dalam melakukan perencanaan dan pemanfaatan ruang (*one map policy*). Proses penyusunan peta dasar tunggal ini harus dimulai dari bawah/desa menuju proses berikutnya di tingkat kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan akhirnya di tingkat nasional.

- c. Di samping perencanaan tata ruang melalui pendekatan *bottom-up planning*, pemerintah daerah perlu menyusun kebijakan perumahan yang tidak menggunakan banyak lahan. Kebijakan rumah susun menjadi salah satu pilihan untuk memenuhi kebutuhan rumah tempat tinggal yang telah menjadi kebutuhan dasar manusia. Mengingat maraknya penolakan masyarakat atas rumah susun yang akan didirikan pengembang, maka perumusan kebijakan ini harus memperhatikan data dukung lingkungan fisik dan sosialnya. Desa-desa yang telah menjadi WPU perlu diberi kesempatan untuk menjadi pemilik rumah susun tersebut, misalnya melalui skema Badan Usaha Milik Desa (Bumdes). Dalam Bab X Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan bahwa Desa dapat mendirikan Bumdes yang menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum. Karakteristik Bumdes di desa WPU dapat memilih jenis usaha dan jasa yang potensial di daerah setempat, dengan tidak mengganggu atau menyaingi jenis usaha dan jasa yang dikembangkan warga desa.
- d. Model komunikasi pembangunan yang dilakukan pemerintah tidak dapat lagi mengandalkan strategi massal. Perlu dikembangkan strategi individu melalui *opinion leader* dan strategi kelompok melalui peran kelompok tani dan lembaga kemasyarakatan lainnya di desa. Para penyuluh pertanian perlu dibekali pengetahuan dan ketrampilan untuk menerapkan strategi komunikasi yang beragam ini. Selain itu, pengetahuan tentang tata ruang juga harus dimiliki oleh para penyuluh. Materi penyuluhan pertanian tidak sebatas

tentang teknis produksi, tetapi diperluas juga tentang tata ruang, termasuk substansi tentang pentingnya mempertahankan lahan pertanian.

- e. Di tingkat masyarakat, aksi massa yang menghentikan pembangunan perumahan dengan alasan tidak ada sosialisasi dan ijin merupakan salah satu contoh minimnya keterlibatan masyarakat dalam implementasi kebijakan pengendalian pemanfaatan lahan. Hal ini yang menyebabkan masyarakat merasa tidak memiliki dan tidak berkepentingan terhadap kebijakan pengendalian pemanfaatan lahan. Oleh sebab itu ke depan perlu ditemukan cara untuk lebih mengaktifkan komunikasi antara pemerintah dan warga, khususnya pemerintah desa dalam mengawal kebijakan pengendalian lahan yang harus disusun dan diimplementasikan secara partisipatif. Perencanaan reguler melalui Musrenbang (musyawarah perencanaan pembangunan) dan Musyawarah Desa sudah seharusnya membahas tentang tata ruang desa, tidak sebatas pembangunan fisik semata.
- f. Dengan telah disahkannya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, terbuka peluang besar untuk memperkuat peran desa dalam pengendalian lahan. Pada dasarnya UU ini memperkuat kedudukan dan kewenangan yang lebih besar kepada desa, sehingga desa memiliki kuasa atas perencanaan pembangunan dan penganggarannya. Perencanaan desa menjadi satu-satunya dokumen yang dijadikan acuan dalam pembangunan desa. Jika dalam perencanaan desa ini sekaligus tercakup perencanaan tata ruang desa, maka desa akan memiliki posisi tawar yang kuat terhadap pihak-pihak yang hendak melakukan alih fungsi lahan di desa tersebut.
- g. Pemerintah telah menyusun kebijakan yang berkaitan dengan pengendalian pemanfaatan lahan, sebagai contoh di tingkat nasional terdapat UU No. 26/2007, ttg Penataan Ruang dan UU No. 41/2009, tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Di DIY terdapat Perda DIY No.2/2010 tentang RTRW 2009 - 2029 dan Perda DIY No. 10/2011 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Di tingkat kabupaten ada Perda tentang

RTRW dan regulasi terkait lainnya, misalnya jika di Kabupaten Sleman - DIY terdapat:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001, tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT).
2. Keputusan Bupati Sleman Nomor 53/Kep.Kdh/A/2003, tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 Tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah.
3. Peraturan Bupati Sleman Nomor 11 /Per.Bup/2005, tentang Perubahan Atas Keputusan Bupati Sleman Nomor 53/Kep.Kdh/A/2003, tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 19 Tahun 2001 Tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah.
4. Keputusan Bupati Sleman Nomor 57/Kep.Kdh/A/2006, tentang Pendelegasian Wewenang Penandatanganan Izin Peruntukan Penggunaan Tanah.
5. Peraturan Bupati Sleman Nomor 11 Tahun 2007, tentang Pengembangan Perumahan
6. Peraturan Bupati Sleman Nomor 17 Tahun 2012, tentang Tahapan Pemberian Izin.

Keberadaan regulasi ini belum sepenuhnya diikuti dengan keberanian untuk mengambil tindakan tegas terhadap pelanggaran, masih sebatas pada penolakan terhadap IPPT yang tidak sesuai dengan perencanaan ruang, dan pemberian surat peringatan pada warga yang diidentifikasi melakukan pelanggaran. Meskipun demikian, beberapa Pemda telah memulainya, misalnya Pemerintah Kota Yogyakarta telah mengoptimalkan peran Satpol PP untuk melakukan pengawasan dan menindak para pelanggar pendirian bangunan untuk diproses secara hukum lewat pengadilan. Contoh lain, Pemerintah Kabupaten Bogor telah berani membongkar villa-villa yang menyalahi aturan tata ruang, tak peduli siapa pemiliknya.

Daftar Pustaka

Jary, D. dan Julia Jary, 1991, *Collins Dictionary of Sociology*, Great Britain: HarperCollins.

Krisdyatmiko, 2016, *Dampak Sosial dan Ekonomi Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non Pertanian*, Disertasi di Program Studi Penyuluhan dan Komunikasi Pembangunan, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Yunus H.S., 2008, *Dinamika Wilayah Peri-Urban: Determinan Masa Depan Kota*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Media Massa:

Alih Fungsi Lahan Sawah Capai 150 Ribu Hektare, Senin 09 April 2018 16:44

WIB, <https://www.republika.co.id/berita/ekonomi/pertanian/18/04/09/p6wwdh384-alih-fungsi-lahan-sawah-capai-150-ribu-hektare>

Waduh! Setiap Tahun, 200 Hektare Lahan Pertanian di Yogyakarta Beralih Fungsi, Jum'at 31 Maret 2017 17:45

WIB, <https://news.okezone.com/read/2017/03/31/510/1655746/waduh-setiap-tahun-200-hektare-lahan-pertanian-di-yogyakarta-beralih-fungsi>

EVALUASI SISTEM ADMINISTRASI PERTANAHAN

Oleh: Kusmiarto

Abstrak

Untuk memastikan bahwa sistem administrasi pertanahan berjalan pada rel yang benar dan berkembang menuju kebaikan secara terus menerus (Incremental Improvement), maka diperlukan evaluasi terhadap sistem administrasi pertanahan. Paper ini bertujuan untuk menyajikan salah satu instrumen kerangka evaluasi yang dapat digunakan untuk mengevaluasi sistem administrasi pertanahan. Kerangka evaluasi tersebut mengacu pada Toolbox Principles yang dikemukakan oleh Williamson, (2001). Dengan menggunakan instrument tersebut diharapkan bahwa evaluasi dapat dilakukan secara holistik dan terukur.

I. Pendahuluan

Mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan cita-cita Bangsa Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Negara berkewajiban mewujudkannya dengan mengadministrasi keadilan sosial, salah satunya dengan melaksanakan administrasi di bidang pertanahan yaitu melalui suatu sistem administrasi pertanahan.

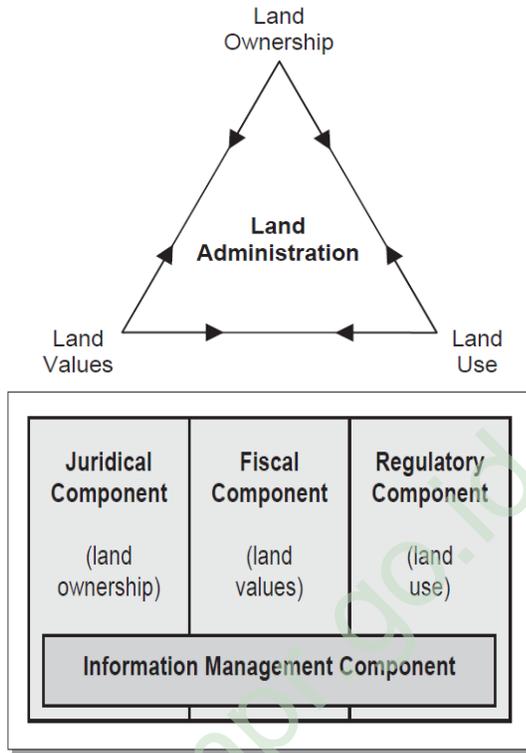
Untuk mengetahui produktifitas, efektifitas dan kinerja sebuah sistem administrasi pertanahan perlu dilakukan evaluasi terhadap sistem tersebut. Evaluasi berkaitan dengan pertanyaan seperti: apakah kita telah menjalankan sistem dengan benar dan pelajaran apa yang dapat kita pelajari dari pengalaman yang sudah dilaksanakan (SDC, 2000). Prasyarat dasar untuk meningkatkan produktivitas, efisiensi, dan kinerja adalah dengan mengevaluasi atau mengukur kinerja suatu proses atau sistem. “Anda tidak dapat meningkatkan apa yang tidak dapat diukur” atau “jika Anda tidak dapat mengukurnya, maka Anda tidak dapat mengelolanya” (Kaplan & Norton, 1996).

Untuk mengembangkan sebuah metode evaluasi sistem administrasi pertanahan yang diakui dan diterima secara internasional/ nasional

bukanlah hal yang mudah. Hal tersebut disebabkan karena persepsi masyarakat tentang tanah sangat bervariasi (Steudler et al., 2004). Evaluasi terhadap sistem administrasi bertujuan untuk mengetahui apakah sistem tersebut telah sesuai dengan karakteristik sistem administrasi petanahan yang baik. *Economic Commission for Europe-United Nations*, (1996) telah mendefinisikan karakteristik sistem administrasi pertanahan yang baik yaitu menjamin kepemilikan dan keamanan penguasaan; mendukung pajak tanah dan properti; menyediakan keamanan untuk kredit; mengembangkan dan memantau pasar tanah; melindungi tanah negara; mengurangi sengketa tanah; memfasilitasi reformasi pertanahan; memperbaiki perencanaan kota dan pembangunan infrastruktur; mendukung manajemen lingkungan; dan menghasilkan data statistik.

II. Komponen Administrasi Pertanahan

Untuk mengevaluasi sebuah sistem administrasi pertanahan harus melihat komponen penting/ atribut kunci dari sistem administrasi pertanahan. Atribut kunci tersebut adalah kepemilikan tanah, nilai tanah dan penggunaan tanah (Dale & McLaughlin, 1999). Selanjutnya Dale & McLaughlin, (1999) membagi administrasi pertanahan menjadi 4 (empat) komponen yaitu komponen yuridis, komponen fiskal, komponen pengaturan dan komponen manajemen informasi. Ketiga atribut kunci dan empat komponen administrasi pertanahan dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Gambar 1.1. Tiga Atribut Kunci dan Empat Komponen Administrasi Pertanahan

(Dale & McLaughlin, 1999)

Ketiga komponen pertama (yuridis, fiskal dan regulasi) merupakan tiga komponen tradisional dari sistem administrasi pertanahan, sementara yang terakhir yaitu manajemen informasi, merupakan bagian integral dari tiga komponen lainnya.

III. *The Toolbox Principles*

Salah satu alat atau kerangka kerja yang dapat digunakan untuk mengevaluasi sistem administrasi pertanahan telah dibangun oleh Steudler et al., (2004), dimana kerangka kerja tersebut mengacu pada prinsip-prinsip sistem administrasi pertanahan secara umum (*Toolbox Principles*) yang dikemukakan oleh Williamson, (2001), yaitu Prinsip Kebijakan Pertanahan (*Land Policy Principles*), Prinsip Penguasaan

Tanah (*Land Tenure Principles*), Prinsip Kadastral dan Administrasi Pertanahan (*Land Administration and Cadastral Principles*), Prinsip Kelembagaan (*Institutional Principles*), Prinsip Infrastruktur Data Spatial (*Spatial Data Infrastructure Principles*), Prinsip Teknikal (*Technical Principles*) serta Prinsip Pengembangan SDM (*Human resource development and capacity building principles*).

Prinsip Kebijakan Pertanahan (*Land Policy Principles*), mencakup manajemen pertanahan, *Land Reform*, pendaftaran tanah yang masuk di dalam suatu visi negara untuk mendukung pasar tanah, pengelolaan kota dan daerah perkotaan, dan kebijakan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan. Kebijakan pertanahan dapat mengenali dan mendeteksi semakin kompleksnya hak, pembatasan dan tanggung jawab yang berkaitan dengan tanah. Sedangkan Prinsip Penguasaan Tanah (*Land Tenure Principles*) merupakan pengakuan formal atas prinsip-prinsip penguasaan lahan/pengakuan tenurial adat dan pengakuan tenurial informal. Selanjutnya Prinsip Kadastral dan Administrasi Pertanahan (*Land Administration and Cadastral Principles*) merupakan konsep kadaster/sistem informasi/visi pertanahan nasional untuk masa depan/pelaksanaan reformasi/perlindungan yang memadai atas hak/peralihan hak-hak yang efisien, sederhana, cepat, aman, dengan biaya rendah.

Prinsip Kelembagaan (*Institutional Principles*) mencakup pemerintah, kementerian, departemen, badan pemerintah/ hubungan antara pemerintah dan sektor swasta/organisasi profesional. Prinsip Infrastruktur Data Spatial (*Spatial Data Infrastructure Principles*) mencakup peran SDI dalam mendukung administrasi pertanahan/pengembangan infrastruktur dan sistem bisnis/peran layer bidang tanah dalam SDI/hierarki dan sifat SDI yang dinamis. Teknikal (*Technical Principles*) mencakup solusi teknis yang menggunakan teknologi. Sedangkan Prinsip Pengembangan SDM (*Human resource development and capacity building principles*) meliputi pengembangan kapasitas SDM yang berkelanjutan baik di sektor publik maupun sektor swasta.

IV. Kerangka Evaluasi Administrasi Pertanahan

Kerangka evaluasi administrasi pertanahan yang dikemukakan oleh Steudler dkk., (2004) memperlihatkan bahwa evaluasi dilakukan secara holistik dan terukur. Holistik artinya evaluasi dilakukan pada setiap lingkup dan aspek/prinsip administrasi pertanahan (*Toolbox Principles*), sedangkan terukur artinya bahwa penilaian ditunjukkan pada indikator-indikator yang ada pada setiap lingkup dan aspek tersebut. Tentu saja indikator-indikator tersebut dapat berkembang menyesuaikan dengan kekhasan sistem administrasi pertanahan yang dijalankan.

Kerangka evaluasi sistem administrasi pertanahan yang dikemukakan oleh Steudler dkk., (2004) dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Table 2-1 Kerangka Evaluasi Sistem Administrasi Pertanahan
(Steudler et al., 2004)

Lingkup	Aspek	Indikator
Level Kebijakan	Prinsip Kebijakan Pertanahan	* Adanya kebijakan pemerintah untuk administrasi pertanahan (y / n)
		* Daftar pernyataan untuk peran sistem administrasi pertanahan
		* Keberadaan Badan Pertanahan yang independen (y / n)
	Prinsip Penguasaan Tanah	* Adanya pengakuan formal dan definisi hukum penguasaan lahan (y / n)
		* Keamanan penguasaan

		* Ekuitas sosial dan ekonomi (ada tidaknya kelompok kurang terwakili)
	Faktor Ekonomi dan Finansial	* Biaya / manfaat dan struktur biaya, pendapatan pajak tanah
		* Indikator ekonomi (nilai dan volume pasar tanah)
		* Pendanaan dan struktur investasi
Level Manajemen	Prinsip Kadastral dan Administrasi Pertanahan	* Perlindungan hak atas tanah yang memadai
		* Dukungan pasar tanah (aman, efisien, sederhana, dengan biaya rendah)
	Prinsip Kelembagaan	* Daftar departemen dan kementerian yang bertanggung jawab
		* Organisasi pusat atau daerah
		* Jumlah institusi dan kantor
		* Keterlibatan sektor swasta, jumlah dan volume kontrak
	Prinsip-prinsip Infrastruktur Data Spasial (IDS)	* Pengaturan standar, <i>Core Data</i>
		* Akses jaringan, harga
		* Definisi data, pemodelan
Level Operasional	Prinsip Teknikal	* Properti data (metode pengambilan, kualitas, dan akurasi)

		* Pemeliharaan data, ketepatan waktu
Faktor-faktor Eksternal	Sumber Daya Manusia	* Jumlah personil (publik dan swasta)
		* Asosiasi profesional
	Pengembangan kapasitas	* Jumlah universitas dan siswa
		* Struktur pendanaan untuk pengembangan kapasitas
		* Pendidikan berkelanjutan (Jumlah workshop dan seminar)
	Penelitian dan Pengembangan	*Jumlah lembaga penelitian di bidang administrasi pertanahan
Teknologi	* Kebebasan sistem dan metode (y / n)	
	* Review secara reguler teknologi baru dan Kesesuaian untuk digunakan (y / n)	
Proses Review	Penilaian kinerja	* Indikator kepuasan pengguna
		* Tingkat kepuasan tujuan dan strategi
		* Adanya review proses yang reguler (y / n)

Referensi

- Dale, P., & McLaughlin, J. (1999). *Land Administration*.
- Economic Commission for Europe-United Nations. (1996). *Land Administration Guidelines*. Retrieved from <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/land.administration.guidelines.e.pdf>
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action*. Boston: Harvard Business School Press.
- SDC. (2000). *External Evaluation Are we doing the right things? Are we doing things right?* Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). Retrieved from www.sdc.admin.ch
- Stuedler, D., Rajabifard, A., & Williamson, I. P. (2004). Evaluation of land administration systems. *Land Use Policy*, 21(4), 371–380. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2003.05.001>
- Williamson, I. P. (2001). Land Administration “Best Practice” Providing The Infrastructure for Land Policy Implementation. *Land Use Policy* 18, 18(4), 297–307. [https://doi.org/DOI:10.1016/S0264-8377\(01\)00021-7](https://doi.org/DOI:10.1016/S0264-8377(01)00021-7)

**AGRARIA DAN TATA RUANG DIY DI ERA
KEISTIMEWAAN DIY**

Oleh: Kus Sri Antoro, M.A

**AGRARIA dan TATA RUANG
DIY di Era KEISTIMEWAAN
DIY**

kus sri antoro
Peneliti Independen

Focused Group Discussion MPR RI-STPN
2 Agustus 2018, Hotel Eastparc Hotel Yogyakarta



SABDATAMA
(Alihbahasa Indonesia)

*Aku yang bertahla di Mataram
mengucapkan sabda:*

*Bahwa Kraton Yogyakarta dan
Kadipaten Pakualaman itu
keduanya satu kesatuan.
Mataram adalah negeri yang
merdeka dan mempunyai hukum
dan tata pemerintahan sendiri.*

*Seperti yang dikehendaki dan
diperbolehkan, Mataram memimpin
nusantara, mendukung legaknya
negara, tetapi tetap menggunakan
hukum dan tata pemerintahan
sendiri.*

*Yang seperti itu sebagaimana
dikehendaki Sultan Hamengku
Buwono dan Adipati Paku Alam
yang bertahla, ditetapkan sebagai
Gubernur dan Wakil Gubernur.*

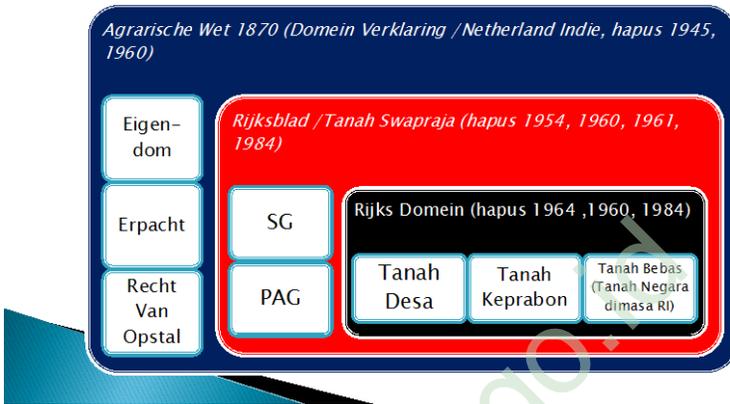
*Yogyakarta, tanggal 10 Mei 2012
Sri Sultan Hamengku Buwono X*

Tafsir Penguasa atas Agraria DIY



APA itu SG (*Sultanaat Grond*, bukan *Sultan Grond*) dan PAG (*Paku Alamanaat Grond*, bukan *Paku Alam Grond*) ?

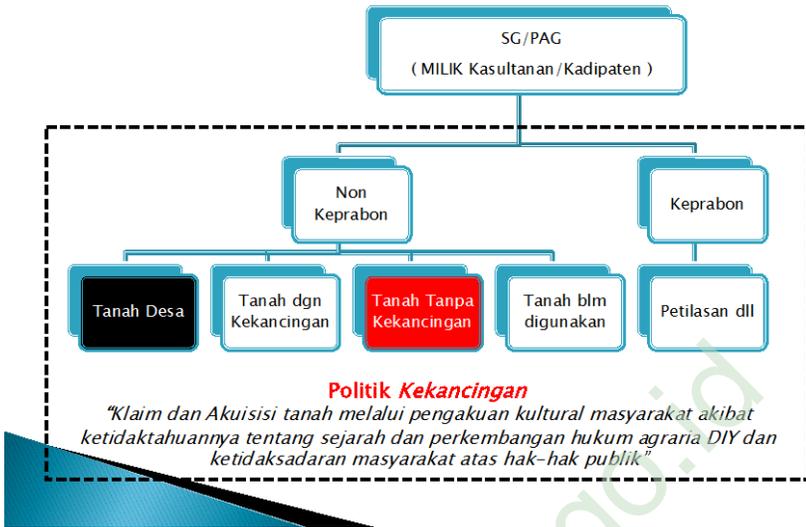
- ▶ Menurut Rijksblad Kasultanan 16/1918 dan Rijksblad Kadipaten 18/1918 (dasar peta th 1930)



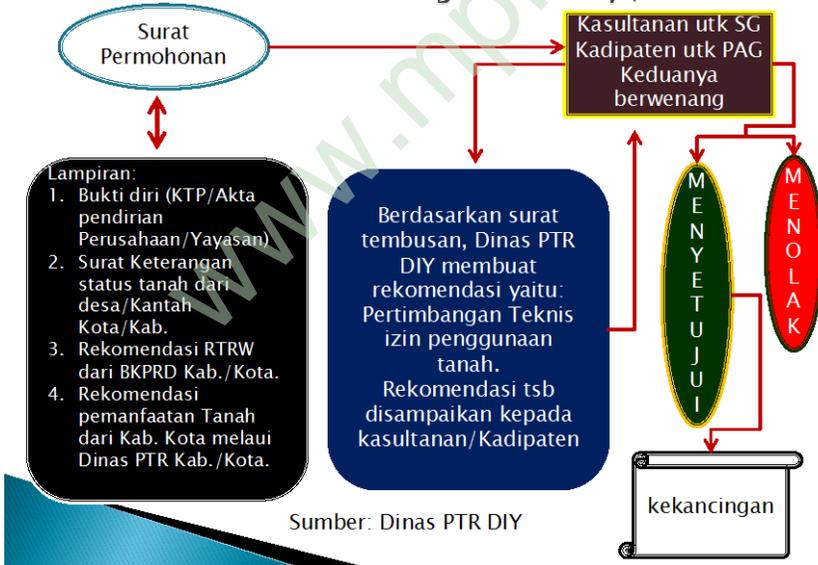
SG/PAG Menurut UU No 13/2012 ttg Keistimewaan DIY

Norma UU Keistimewaan	Narasi	Fakta
Asas Keistimewaan	<p>-Kasultanan/Kadipaten sebagai Warisan Budaya bangsa turun-temurun (Pasal 1) dinyatakan sebagai Badan Hukum (Pasal 32)</p> <p>-Keistimewaan sbg penghargaan Integrasi pada 1945. Larangan hidupkan nilai dan praktik Feodalisme (Penj. Ps 4)</p> <p>-Gubernur DIY dilarang membuat keputusan yang menguntungkan diri, kroni, kelompok tertentu dan diskriminatif (Pasal 16)</p>	<p>-Lembaga BHWB belum terbentuk namun sudah memiliki aset. BHWB bersifat swasta.</p> <p>-Nilai dan Praktik Feodalisme dihidupkan, Pergub 112/2014 ttg Pemanfaatan Tanah Desa. Perdas No 1/2017, Perdas No 2/2017.</p> <p>-Gub. Pertahankan Instruksi Kep.Daerah DIY K898/I/A/1975</p>
Batasan SG/PAG	SG (Tanah Kasultanan) adl Tanah Milik Kasultanan, PAG (Tanah Kadipaten) adl milik Kadipaten (Ps 32).	Milik tidak berdasarkan alat bukti, namun klaim yang kemudian dilegalisasi.
Contoh SG/PAG	Hutan, <i>wedhi kengser</i> (bantaran sungai, pesisir), kampus, rumah sakit. (Penj. Ps 32)	SHM warga di bantaran sungai. Hutan Tanah Negara.

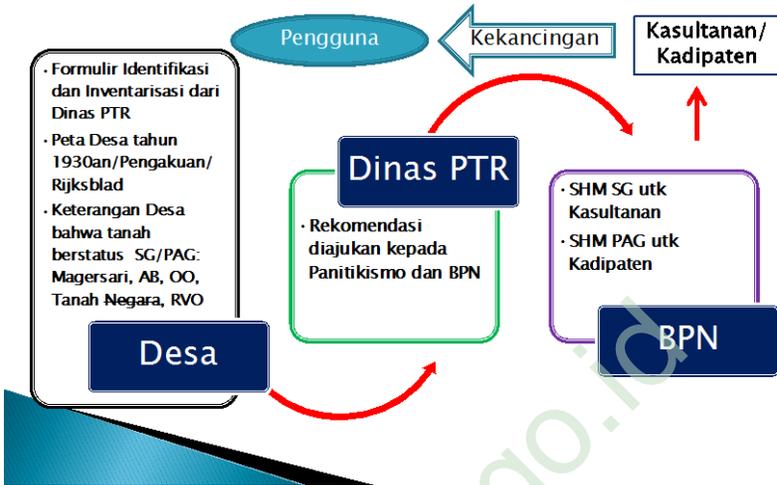
► SG/PAG Menurut Perda Istimewa 1/2017



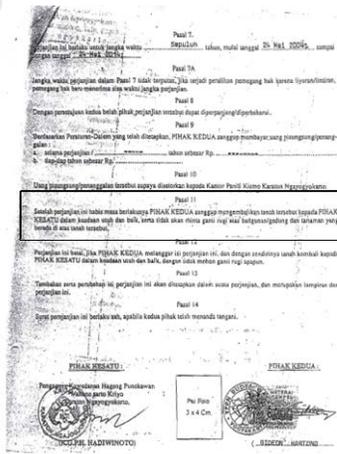
Alur Penerbitan Kekancingan utk Masy./Institusi



Alur Penerbitan Sertipikat SHM Kasultanan/Kadipaten



SURAT KEKANCINGAN (kenapa ada warga memilih tidak mengurus ?)



Setelah perjanjian ini habis masa berlakunya PIHAK KEDUA sanggup mengembalikan tanah tersebut kepada PIHAK KESATU dalam keadaan utuh dan baik, serta tidak akan minta ganti rugi atas bangunan/gedung dan tanaman yang berada di atas tanah tersebut.

Formulir Inventarisasi & Identifikasi SG/PAG

KABUPATEN : KULON PROGO

FORMAT ISIAN PELAKSANAAN KEGIATAN IDENTIFIKASI TANAH KABUPATEN DAN TANAH KADIPATEN

No	LOKASI TANAH			Luas Tanah (M ²)	Pemukiman	Pengejala	Status Tanah (SG/PAG)	Kategori			Sertipikat (Jka ada)					Keterangan	
	KECAMATAN	DESA	PEDURUHAN					Nomor	Mula Berakhir	Bersifat Pasti	Kebutuhan patok	HGB	Hak Pakai	Hak Milik	Alas Nama		
1	Galar	Pandewan	Prembukan	2.900	SG Prembukan	penda	PA										
2	Galar	Pandewan	Prembukan	700	Kuburan		Masyarakat	DKA									
3	Galar	Pandewan	Prembukan	1.000	Kuburan		Masyarakat	DKA									
4	Galar	Pandewan	Diren	100	Kuburan		Masyarakat	DKA									
5	Galar	Pandewan	Diren	100	Kuburan		Masyarakat	DKA									
6	Galar	Pandewan	Diren	100	Kuburan		Masyarakat	DKA									
7	Galar	Pandewan	Pandewan II	600	Kuburan		Masyarakat	DKA									
8	Galar	Pandewan	Pandewan II	1.750	Tempat		Desa	DKA									
9	Galar	Pandewan	Pandewan II	1.100	Tempat		Desa	DKA									
10	Galar	Pandewan	Pandewan II	85	Tempat		Desa	DKA									
11	Galar	Pandewan	Diren	185	Jalan		Desa	DKA									
12	Galar	Pandewan	Diren	85	Rumah		Masyarakat	DKA									
13	Galar	Pandewan	Diren	4.000	Pasar		Penda	PA							No D1501	Kadipaten Pakulaman	
14	Galar	Pandewan	Pandewan II	410	Kuburan		Masyarakat	DKA									
TOTAL KELLURAN				1.300	Masjid		Masyarakat	DKA									

Apa gunanya dikategorikan berasal usul Hak Milik, HGB, atau Hak Pakai jika akhirnya harus dikategorikan SG atau PAG ?

Apa gunanya diklaim Tanah Desa ketika status Tanah Desa adalah SG atau PAG ?

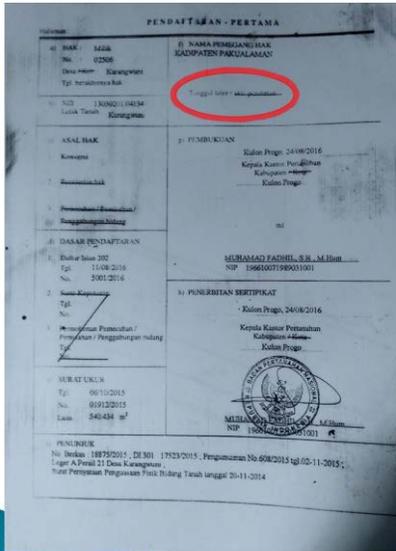
Sumber: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, eksekutor kepala dusun.

Luas, Jumlah Bidang dan Jumlah SHM *Sultanaat Grond* (SG) dan *Paku Alamanaat Grond* (PAG) Non Keprabon yang sudah diserahkan kepada Kasultanan dan Kadipaten.

Tahun Inventarisasi	Luas SG & PAG	Jumlah bidang SG & PAG	Sertipikat HM SG & PAG sudah diserahkan.
2013-2015	268.795.833 m ²	45.323	641
2017	80.033.034 m ²	13.877	2070
TOTAL	348.828.867 m²	59.200	2711

34.882,8867 ha setara 10,67 % Luas DIY

Sumber: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY



Contoh SHM PAG Kadipaten

Ketiadaan Akta Pendirian jadi bukti bahwa Kadipaten dan Kasultanan BUKAN BADAN HUKUM YANG TERDAFTAR.

Keduanya dimaknai dan diperlakukan oleh negara sebagai Badan Hukum SWAPRAJA.

Swapraja vs Masyarakat (Hukum) Adat

Pembeda	Swapraja	Masyarakat Hukum Adat
Sejarah kemunculan	Kontrak politik dengan VOC/pemerintah kolonial (Antoro, 2014; Perjanjian Giyanti 1755 dan Perjanjian Paku Alam-Raffles 1813)	Sistem asli komunitas nusantara yang masih hidup sampai saat ini (Zakaria, 2014)
Posisi politik terhadap kolonial	Kepanjaan kolonial (Ranuwidjaja, 1955 dan Shirasi, 1997)	Tidak diakomodasi hukum kolonial (Fitzpatrick, 2010)
Kedaulatan	Tidak penuh, di bawah kontrol pemerintah kolonial (Perjanjian Politik HB IX dan Belanda 1940 dan Luthfi <i>et al</i> , 2009)	Penuh, hukum adat mendahului hukum barat (Burns, 2010)
Watak Penguasaan Sumberdaya	Individual, menganut sistem kepemilikan (Rijksblad Kasultanan No 16 Tahun 1918 dan Rijksblad Pakualaman No 18 Tahun 1918)	Komunal, penguasaan bersama (Topatimasang, 2005)
Eksistensi di dalam hukum	Didudukkan sebagai warisan budaya (UU No 13 Tahun 2012)	Didudukkan sebagai kesatuan masyarakat (Putusan MK No 35 Tahun 2012)

Tanah Swapraja HAPUS jd Tanah Negara, sehingga bisa berstatus Tanah Hak (HGB, Hak Pakai, HM, HGU). Tenggat Konversi Eigendom (Yasan, Grant Sultan/Sultan Grand/Eigendom Sultan yang bertaha, dll) jd HM tahun 1980.

Tanah Adat (bukan Tanah Negara, bukan Tanah Hak) ada dengan PENGAKUAN Negara.

Sumber: Antoro (2015) BHUMI, Jurnal Agraria dan Pertanahan Vol.1 No. 1 Th 2015

Akumulasi Kasus/Konflik Agraria DIY



HGB alas Tanah Negara jadi **Sultan Grond / tanah pribadi (bukan Sultanaat Grond/ tanah institusi)**

NO.	NO. SK/KEP/DA/ST/2012	NO. TANAH	NO. HAK
1.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
2.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
3.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
4.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
5.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
6.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
7.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
8.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
9.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
10.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
11.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
12.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
13.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
14.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
15.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
16.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
17.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
18.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
19.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012
20.	10/11/2012	10/11/2012	10/11/2012

GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Yogyakarta, 12 November 2012

Kepada
Yth. Bapak/Ketua Wilayah
DIY di
YOGYAKARTA

Dalam rangka melaksanakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Perampasan Tanah, Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, Perampasan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Perampasan Daerah Istimewa Yogyakarta, telah menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan Perampasan yang ditetapkan oleh Surat Keputusan Gubernur DIY tentang Perampasan dan Tanah yang akan Guna Bangunan, sehingga akan terdapat:

1. Daftar perampasan yang perampasan Perampasan Hak Tanah, dan Guna Bangunan dan Perampasan Hak Tanah Perumahan yang akan terdapat yang akan terdapat dan Perampasan DIY tentang Perampasan dan Tanah yang akan Guna Bangunan, sehingga akan terdapat:
2. Daftar perampasan yang perampasan Perampasan Hak Tanah, dan Guna Bangunan dan Perampasan Hak Tanah Perumahan yang akan terdapat yang akan terdapat dan Perampasan DIY tentang Perampasan dan Tanah yang akan Guna Bangunan, sehingga akan terdapat:
3. Daftar perampasan yang perampasan Perampasan Hak Tanah, dan Guna Bangunan dan Perampasan Hak Tanah Perumahan yang akan terdapat yang akan terdapat dan Perampasan DIY tentang Perampasan dan Tanah yang akan Guna Bangunan, sehingga akan terdapat:

Demikian ini disampaikan dengan hormat.

Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta
HENDIKO SURONO S.

GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Yogyakarta, 12 November 2012

Kepada
Yth. Bapak/Ketua Wilayah
DIY di
YOGYAKARTA

Dalam rangka melaksanakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Perampasan Tanah, Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, Perampasan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Perampasan Daerah Istimewa Yogyakarta, telah menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan Perampasan yang ditetapkan oleh Surat Keputusan Gubernur DIY tentang Perampasan dan Tanah yang akan Guna Bangunan, sehingga akan terdapat:

1. Daftar perampasan yang perampasan Perampasan Hak Tanah, dan Guna Bangunan dan Perampasan Hak Tanah Perumahan yang akan terdapat yang akan terdapat dan Perampasan DIY tentang Perampasan dan Tanah yang akan Guna Bangunan, sehingga akan terdapat:
2. Daftar perampasan yang perampasan Perampasan Hak Tanah, dan Guna Bangunan dan Perampasan Hak Tanah Perumahan yang akan terdapat yang akan terdapat dan Perampasan DIY tentang Perampasan dan Tanah yang akan Guna Bangunan, sehingga akan terdapat:
3. Daftar perampasan yang perampasan Perampasan Hak Tanah, dan Guna Bangunan dan Perampasan Hak Tanah Perumahan yang akan terdapat yang akan terdapat dan Perampasan DIY tentang Perampasan dan Tanah yang akan Guna Bangunan, sehingga akan terdapat:

Demikian ini disampaikan dengan hormat.

Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta
HENDIKO SURONO S.

HGB yang terbit berdasarkan SK Gubernur/Kepala Daerah serta merta menjadi SG/PAG. Pertanahan wewenang BPN bukan Gubernur. Ka.Kan.Wil. BPN/Ka.Kan.Pertanahan bertanggungjawab pada Menteri Agraria/Tata Ruang, bukan pada Gubernur.

SHM jadi Hak Pakai di atas SG



Surat Kawedanan Hageng Punokawan (KHP) Wahonosartokriyo Karaton Ngayogyakarta (No 136/W&K/2000) kepada Kepala Kanwil BPN DIY untuk menanggukhan permohonan Hak Milik atas tanah sepanjang menyangkut Tanah Kraton (22 September 2000)

Diskriminasi Etnis & Ras dalam Kebijakan Agraria



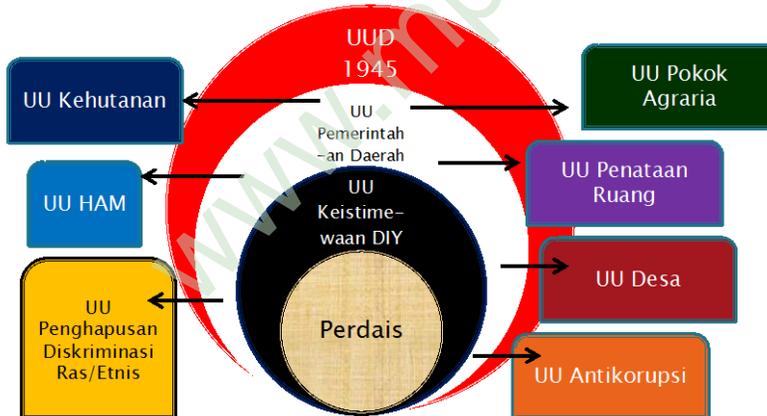
SEJARAH & PERKEMBANGAN HUKUM AGRARIA DIY 1755-2014

1749, 1755 & 1813	1918	1925 & 1926	1940	1945	1950	1954	1960 & 1961	1964	2001	2012 & 2013	2014
PERJANJIAN PB II- VOC 1749 PERJANJIAN GIYANTI 1755, Pasal 1 PERJANJIAN PA RAFLES 1813, Pasal 4 KASULTANAN/PAMU ALAMAN (SWAPRAJA FEODAL) YOGYAKARTA DIDIRIKAN, WILAYAH KASULTANAN PINAMAN VOC, WILAYAH PARKAJALAMAN PINAMAN INGGRIIS	Rijksoord 1918 KASULTANAN/ PAKUALAMAN DIBERI HAK MENGELOLA WILAYAH UNTUK MENGHEMAT DANA SIPIL (Gaji Sultan) DESA DIPINAMI TANAH DESA (Hak Anggofudh) SQ/PAG FEODAL LAHIR	Rijksoord 1925, Rijksoord 1926 PEMBERIAN HAK MILK TANAH PADA PENDUDUK PENERBITAN SERTIKAT HAK MILIK	Perjanjian Pontik HB IX- Belanda Pasal 1 Pasal 2 Pasal 6 Pasal 12 KASULTANAN WILAYAH HINDIA BELANDA & DI BAWAH KEDALUTAN KEBAJAAN FEODAL) DIAKHIRI HB IX & PA VIII, KEPALA DAERAH KASULTANAN ADALAH BERTANGGUNG- JAWAB PADA PRESIDEN	Amanat 5 September 1945 Butir 1, Butir 2, Butir 3 UU 1945 Pasal 33 ayat (3)	UU No 3 /1950 Pasal 4 DIY DIBENTUK, DIY SETINGKAT PROPRINS, WENENANG OTONOMI TANAH BEKAS HAK BARAT DIBERI UIN KONVERSI (EIGENDOM DAN OPSTAL), PENYERAHAN TANAH KEPADA NEGARA	PERDA DIY 5/1954 Pasal 6, Pasal 10 TANAH DESA JADI HAK MILK DESA SEBAGAI BADAN HUKUM HAK MEMAKAI TURUN TEMURUN PENDUDUK JADI HAK MILK	1960 & 1961 LUIPA DITUM IV PP No 224/1961 Pasal 1 TANAH BEKAS SWAPRAJA/ MENDADI TANAH NEGARA DAN JADI OBYEK LAND- REFORM	1964 Kegpres 33/1964, Kegmendagri 66/1964, PERDA DIY 3/1964 Pasal 3	2001 TAP ANPR RI No 9 Tahun 2001 Pasal 2, Pasal 4, Pasal 5 AMANAT UNTUK PELAKSANAAN LANDREFORM, MENGAKHIRI DUALISME HUKUM PERTANAHAN, PENCEGAHAN DAN PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA	2012 & 2013 UU No 13/2012 Pasal 1, Pasal 4, Pasal 16, Pasal 32, Pasal 33 PERGUB DIY 11/2012 Pasal 1, Pasal 5 PERGUB DIY 65/2013 Pasal 1, Pasal 52 KASULTANAN/ PAKUALAMAN (BADAN HUKUM SWASTA) DIBENTUK TANAH DESA MILIK DESA	2014 RAPERDAS PERTANAHAN Pasal 1, Pasal 8, Pasal 14 PERGUB DIY 112/2014 Pasal 1, Pasal 2, Pasal 19 RUKSBLAD 1918 AKAN DIHIDUPKAN, ADA UPAYA MENYALAHGU- NAKAN UUK DENGAN CARA PENYULUNDU- AN HUKUM

**JAMAN FEODAL,
DIBAWAH KEDAULATAN
PENJAJAH, TUNDUK
HUKUM KOLONIAL**

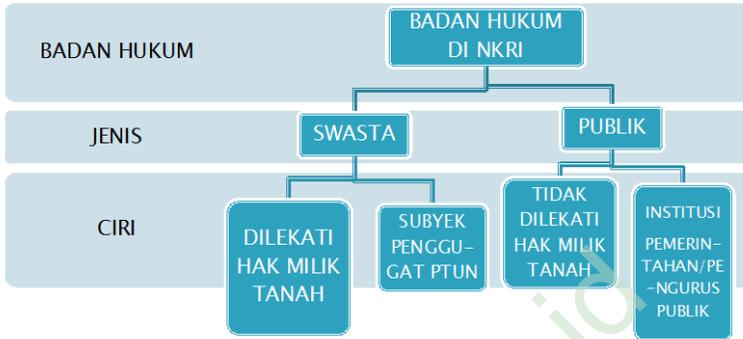
**JAMAN KEMERDEKAAN, DI BAWAH
KEDAULATAN NKRI, TUNDUK UUD NRI
1945**

Kedudukan UU No 13/2012 terhadap UU lainnya



**UU Keistimewaan DIY TIDAK BERLAKU SURUT, BUKAN LEX SPECIALIS
/LEX POSTERIORI dari UU Pokok Agraria, UU Desa, UU Penataan Ruang
dll, kecuali terhadap UU Pemerintahan Daerah, karena UU
Keistimewaan berbeda Rezim Hukum dengan UU Agraria dll.**

Kedudukan Kasultanan dan Kadipaten Menurut UU No 13/2012

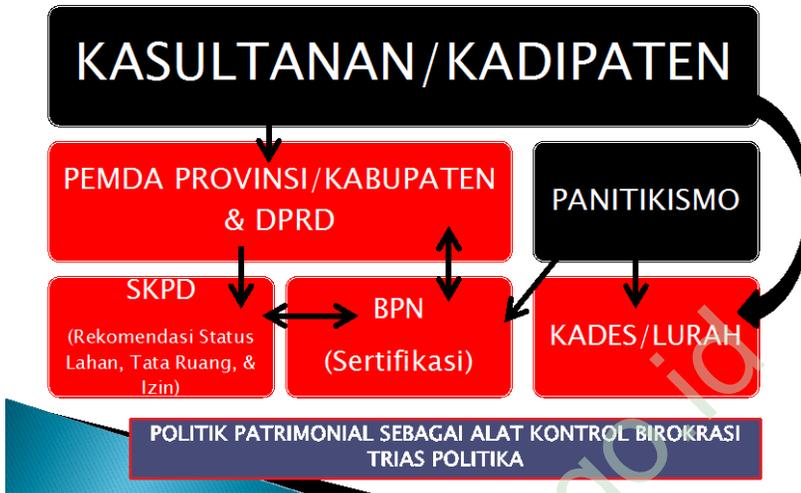


Dana Keistimewaan (APBN, 5 tahun, total cair 2,6 T, sisa 513 M) untuk memperkaya BADAN HUKUM SWASTA dalam bentuk pembiayaan akumulasi aset tanah

Perbedaan Kasultanan/Pakualaman yang dilahirkan UUK DIY (Badan Hukum Warisan Budaya) dengan Kasultanan yang dilahirkan Giyanti 1755/Pakualaman yang dilahirkan Perjanjian 1813 (Badan Hukum Swapraja)

PEMBEDA	B.H. WARISAN BUDAYA	B.H. SWAPRAJA
Pihak yang melahirkan	NEGARA REPUBLIK INDONESIA	VOC/Pem. KOLONIAL INGGRIS
Kedaulatan	Di bawah kedaulatan NKRI, tunduk UUD	Di bawah kedaulatan pem.kolonial, tunduk hukum kolonial (tidak pernah merdeka)
Eksistensi	Baru dilahirkan oleh UUK DIY	Sudah DIAKHIRI oleh Amanat 5 Sept 1945 jo UU 3/1950
Hak	Bisa punya aset tanah	TIDAK PERNAH MEMILIKI TANAH, SEHINGGA TIDAK MEWARISKAN TANAH
Kedudukan hukum	Warisan Kebudayaan Bangsa	Lembaga Pemerintahan

Relasi Kekuasaan Politik Birokrasi di DIY



Apakah masyarakat boleh memiliki, menyewakan, atau memperjualbelikan Tanah Kasultanan/Kadipaten?

- ▶ TIDAK BOLEH
- ▶ Masyarakat hanya boleh menyewa pada Kasultanan/Kadipaten dengan membayar dengan perhitungan:
 $1,5 \% \times \text{NJOP tanah} \times \text{luas tanah m}^2$
- ▶ Sewa berlaku selama 10 tahun dan dapat diperpanjang JIKA DIJINKAN Kasultanan/Kadipaten. Umumnya pemodal diutamakan.
- ▶ Apabila masa sewa habis atau tak dapat diperpanjang maka pengguna harus melepaskan tanah tanpa meminta ganti rugi atas bangunan dan tanaman.
- ▶ Apabila Tanah Kasultanan/Kadipaten sudah bersertipikat HM maka pajak ditanggung Pengguna, meskipun wajib pajak adalah Pemilik (Kasultanan/Kadipaten).

Apakah masyarakat boleh menggunakan Tanah Kasultanan/Kadipaten? Apa konsekuensinya?

- ▶ Boleh menggunakan tetapi tidak boleh memiliki.
- ▶ Konsekuensi atau akibatnya masyarakat wajib:
 1. Membayar sewa pada Kasultanan/Kadipaten.
 2. Dipidana atau denda bila terbukti menjual/menyewakan pada pihak lain.
 3. Menanggung pembayaran pajak , meski wajib pajak adalah Kasultanan/Kadipaten.
 4. Melepasnya dengan sukarela tanpa ganti rugi bila habis masa berlaku/tak dapat diperpanjang/ *serat kekancingan* dicabut oleh Kasultanan/Kadipaten.

Apakan tanah yang sudah berstatus Hak Guna Bangunan (HGB) masyarakat bisa menjadi Hak Milik (HM) Kasultanan/Kadipaten?

- ▶ Bisa, karena HGB termasuk tanah yang digunakan masyarakat/negara tanpa *serat kekancingan*.
- ▶ Prosesnya biasanya terjadi saat perpanjangan HGB, tanah tersebut dapat diperpanjang bila statusnya diubah dari HGB di atas tanah negara menjadi HGB di atas tanah HM Kasultanan/Kadipaten.
- ▶ HGB yang terbit dari Surat Keputusan Kepala Daerah DIY serta merta menjadi Tanah Kasultanan/Kadipaten tidak dapat dinaikkan menjadi HM. Contoh: HGB WNI Tionghoa, India, Indoeropa dll (kecuali keturunan Arab).
- ▶ HGB di atas tanah negara yang seharusnya dapat dinaikkan statusnya menjadi HM masyarakat sekarang hanya bisa dinaikkan statusnya menjadi HM Kasultanan/Kadipaten.

Apakah tanah berstatus HM masyarakat bisa diubah menjadi HM Kasultanan/Kadipaten?

- ▶ Bisa, namun tahap terakhir dan berisiko besar bagi Kasultanan/Kadipaten, karena HM termasuk tanah yang digunakan masyarakat tanpa *serat kekancingan*.
- ▶ Karena dasarnya adalah *Rijksblad* 1918, maka HM yang tidak ada Sertipikat *Eigendom* menjadi Tanah Kasultanan/Kadipaten.
- ▶ Masyarakat pemegang SHM akan memegang HGB/Hak Pakai di atas SHM Kasultanan/Kadipaten.
- ▶ Prosesnya biasanya dilakukan dengan dalih pembaruan SHM atau pemutihan Letter C, umumnya masyarakat TIDAK TELITI bahwa SHM yang diterbitkan kemudian bukan atas namanya. Masyarakat hanya menerima HGB/Hak Pakai atas namanya, sebab SHM yang terbit atas nama Kasultanan/Kadipaten.



Bagaimana Kasultanan/Kadipaten memiliki tanah dari HGB atau HM masyarakat?

- ▶ Melalui program Inventarisasi, Identifikasi, dan Sertifikasi tanah-tanah yang digolongkan sebagai Tanah Kasultanan/Kadipaten.
- ▶ Melalui Perpanjangan HGB/Hak Pakai.
- ▶ Melalui Pemutihan Letter C atau pembaruan SHM masyarakat dengan dalih Keistimewaan, dengan iming-iming akan diterbitkan sertipikat pengganti dan tidak perlu bayar pajak (bukan berarti bebas pajak, namun wajib pajak berganti dari masyarakat menjadi Kasultanan/Kadipaten)

Relasi Agraria dan Tata Ruang dalam Keistimewaan DIY



Perda DIY 2/2010 RTRW DIY 2009–2029 mengacu pada UU 26/2007 ttg Penataan Ruang
Perdais No 2/2017 mengacu pada UU No 13 Tahun 2012 ttg Keistimewaan DIY
Sepanjang tanah berstatus Tanah Kasultanan/Kadipaten maka Perda DIY 2/2010 tidak berlaku.

PENATAAN RUANG



Mana saja Kawasan yang diatur Perdis No 2 Tahun 2017?

- ▶ Pasal 11:
- ▶ a. Satuan Ruang Strategis Kasultanan pada Tanah Keprabon;

- 1) Karaton;
- 2) Makam Raja-Raja Mataram di Imogiri;
- 3) Sumbu Filosofi dari Tugu Pal Putih sampai dengan Panggung Krapyak;
- 4) Masjid dan Makam Raja Mataram di Kotagede;
- 5) Masjid Pathok Nagoro;
- 6) Gunung Merapi; dan
- 7) Pantai Samas – Parangtritis

- ▶ b. Satuan Ruang Strategis Kasultanan pada Tanah Bukan Keprabon Tanah Keprabon dan Tanah Non Keprabon:

- 1) Kerto – Pleret;
- 2) Kotabaru;
- 3) Candi Prambanan – Candi Ijo;
- 4) Sokoliman;
- 5) Perbukitan Menoreh;
- 6) **Karst Gunungsewu**; (Kawasan Bentang Alam Karst, semula status kawasan ditetapkan Kementerian ESDM kini sebagian kawasan dikeluarkan dari KBAK akibat statusnya berubah jd SG) dan
- 7) Pantai Selatan Gunungkidul

Pasal 26

- c. Satuan Ruang Strategis Kadipaten pada Tanah Keprabon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, antara lain:
- 1) Puro Pakualaman; dan
 - 2) Makam Girigondo.
- d. Satuan Ruang Strategis Kadipaten pada Tanah Bukan Keprabon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, antara lain:
- 1) Pusat Kota Wates; dan
 - 2) Pantai Selatan Kulon Progo (untuk tambang pasir besi dan fasilitas umum).

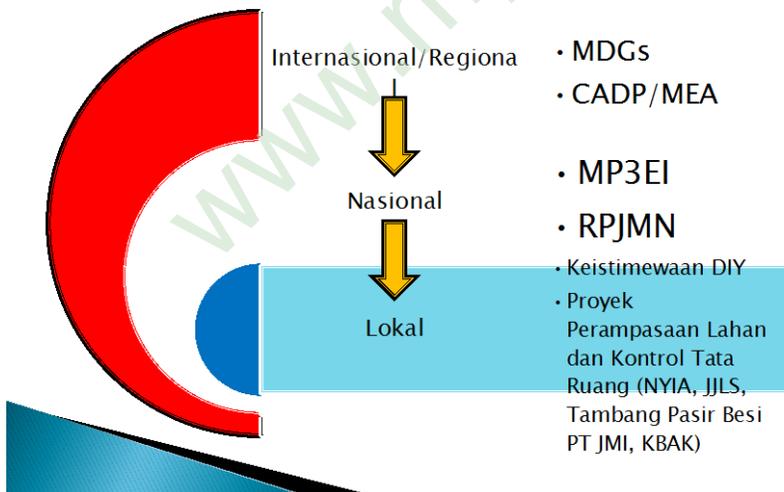
Persoalan Seputar Sinkronisasi Agraria dan Tata Ruang Keistimewaan DIY:

- 1) Komodifikasi Ruang Publik bagi Kasultanan/Kadipaten (badan hukum swasta), misal: Tambang Pasir Besi, NYIA, KBAK, Satuan ruang strategis.
- 2) Potensi korupsi Danais untuk pembiayaan di luar kewenangan keistimewaan, misal: pembebasan lahan bagi proyek infrastruktur.
- 3) Perluasan krisis sosioekologis seiring perluasan Tanah Kasultanan/Kadipaten.
- 4) Perampasan Tanah Negara dan Tanah Hak Masyarakat.
- 5) Dualisme hukum: UUPA vs UU Keistimewaan DIY, UU Penataan Ruang vs UU Keistimewaan DIY.

Studi Kasus NYIA:

1. Pembebasan lahan yang diklaim PAG harus diperiksa apakah PAG tersebut sah sehingga memenuhi syarat untuk dibebaskan, yaitu beralas hak?
2. Pembebasan lahan SHM masyarakat dilakukan dengan menciptakan konflik sosial.
3. Pembebasan lahan SHM masyarakat melalui konsinyasi (penitipan uang ganti rugi di pengadilan) tidak memenuhi syarat sehingga tindakan berdasar putusan pengadilan atas konsinyasi maladministrasi (Laporan ORI)
4. IPL sebagai dasar pembebasan lahan, penggunaan lahan oleh AP I, dan pengosongan lahan sudah habis masa berlakunya per 1 April 2018 dan tidak dapat diperpanjang, harus mulai dari awal.

Relasi Kekuasaan Ekonomi Politik dalam Keistimewaan DIY



Danais Cair (Rp)/Serapan Danais (Rp)/ Rasio Gini DIY:

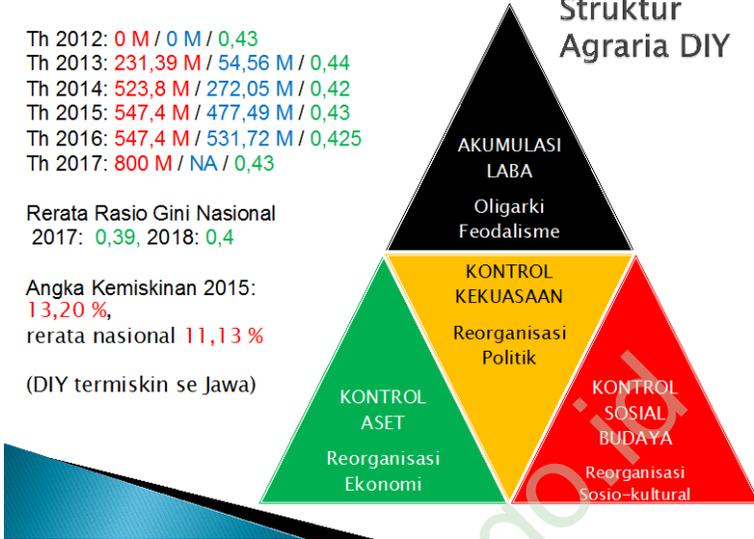
Th 2012: 0 M / 0 M / 0,43
Th 2013: 231,39 M / 54,56 M / 0,44
Th 2014: 523,8 M / 272,05 M / 0,42
Th 2015: 547,4 M / 477,49 M / 0,43
Th 2016: 547,4 M / 531,72 M / 0,425
Th 2017: 800 M / NA / 0,43

Rerata Rasio Gini Nasional
2017: 0,39, 2018: 0,4

Angka Kemiskinan 2015:
13,20 %, rerata nasional 11,13 %

(DIY termiskin se Jawa)

Masa Depan Struktur Agraria DIY



Pembentuk Krisis Agraria & Sosio-ekologis di DIY



Pertanyaan *Focused Group Discussion* MPR RI-STPN

1. Apakah Keistimewaan DIY telah memiliki dampak bagi keistimewaan masyarakat Yogyakarta di bidang pertanahan dan tata ruang?
 - ▶ Dampak Keistimewaan DIY berupa:
 - ▶ a. Pengambilalihan Tanah Negara (bebas), Tanah Desa, Tanah Hak Masyarakat jd Hak Milik Badan Hukum Swasta Kasultanan/Kadipaten.
 - ▶ b. Penggusuran paksa terhadap masyarakat atas nama Keistimewaan, contoh kasus Parangkusumo dan Watukodok.
 - ▶ c. Konversi paksa lahan pangan dan jasa lingkungan atas nama Kepentingan Umum dan Keistimewaan

2. Dalam praktiknya, siapa yang diistimewakan dan siapa yang diabaikan?
 - a. Rezim Keistimewaan menguntungkan elit lokal dan jejaring kekuasaannya, baik di sektor ekonomi, budaya, maupun politik.
 - b. Rezim Keistimewaan menyebabkan dan/atau mengawetkan pelanggaran HAM (diskriminasi ras/etnis, kekerasan struktural proyek MP3EI/RPJMN);
 - c. Kenaikan anggaran Dana Istimewa berbanding lurus dengan kenaikan rasio gini sejak 2013.

3. Apakah tanah dapat/masih menjadi magnet untuk menarik warga/anak muda tetap bertahan di kampungnya, bertani dan mengembangkan kehidupan di desa?

- a. Di kawasan pesisir Kulonprogo, terjadi arus balik urbanisasi sejak 1980 karena pertanian lahan pasir pantai yang kini terancam karena Tambang Pasir Besi (bisnis keluarga Kasultanan dan Pakualaman) dan NYIA.
- b. Di kawasan kota laju konversi lahan dari fungsi pangan ke properti atau wisata massal yang berisiko lingkungan dan budaya tak terkendali.



bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan...

MENGEMBALIKAN FUNGSI SOSIAL TANAH: DARI ETIKA PASAR KE ETIKA KEMANUSIAAN

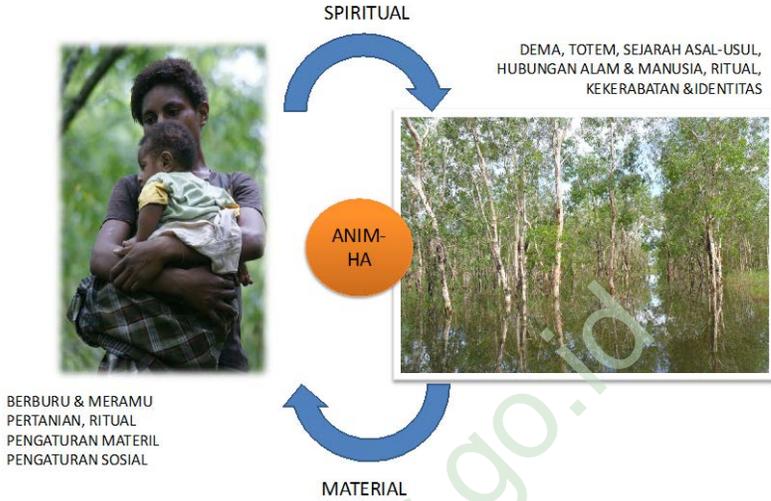
Oleh: Dr. Laksmi Adriani Savitri, M.Si.

MENGEMBALIKAN FUNGSI SOSIAL TANAH: DARI ETIKA PASAR KE ETIKA KEMANUSIAAN

Laksmi A. Savitri
FIB UGM

- Mengapa fungsi sosial tanah bisa berubah menjadi privatisasi?
- Bagaimana mengembalikan fungsi sosial atas tanah?

Tanah sebagai jati diri dan ikatan sosial



Kolonialisme dan komodifikasi tanah



Fungsi Sosial

- UUPA & Fungsi Sosial Tanah: perorangan dan gotong royong
- Tanah Ulayat & Masyarakat Adat: jebakan kodifikasi identitas
- Efisiensi Sosial:
 - Skala besar vs skala kecil
 - Produktivitas
 - Serapan tenaga kerja
 - Pemerataan kekayaan

Etika Pasar

- Perubahan radikal:
 - Kebersatuan manusia dengan tanahnya: proses kerja, pembentukan identitas dan kebudayaan
 - Pemisahan orang dengan tanahnya: tanah sebagai *barang*
- *Neoliberal governance*: tata kepengurusan negara sebagai pencampuran publik dan privat (PPP): *public good* = fasum + fasos + infrastruktur = privatisasi



Etika Kemanusiaan dalam pembangunan keagrariaan

- Mengembalikan tanah sebagai ikatan sosial kemanusiaan
- Menyoal sedari awal:
 - Siapa Subyek dari pembangunan?
 - Siapa penerima keuntungan terbesar?
 - Siapa yang paling dirugikan?
- Negara bertanggungjawab mengatur pengadaan tanah berlandaskan etika kemanusiaan



Terimakasih

www.mpr.go.id

**EVALUASI TERHADAP PROGRAM TRANSMIGRASI DAN
PROGRAM RUMAH SEJAHTERA TAPAK BERDASARKAN
KETETAPAN MPR NOMOR IX/MPR/2001 TENTANG
PEMBARUAN AGRARIA DAN PENGELOLAAN SUMBER
DAYA ALAM**

Oleh: Maria Hutapea, S.H., M.Hum.^{1), 2)}

ABSTRAK

Makalah dengan judul Evaluasi Terhadap Program Transmigrasi Dan Program Rumah Sejahtera Tapak Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam dimaksudkan untuk mengevaluasi pelaksanaan Program Transmigrasi dan Program Rumah Sejahtera Tapak. Makalah ini dibuat untuk menata Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat. Kemakmuran rakyat merupakan tujuan pemanfaatan dan penggunaan sumber daya alam di Indonesia. Informasi mengenai Program Transmigrasi Dan Program Rumah Sejahtera Tapak diperoleh dari transmigran dan pelaku pembangunan Rumah Sejahtera Tapak. Program Transmigrasi dan Program Rumah Sejahtera Tapak belum memenuhi aspek-aspek keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Untuk itu Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam harus benar-benar dilaksanakan agar penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan Sumber Daya Alam mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kata-kata kunci: Program Transmigrasi, Program Rumah Sejahtera Tapak, Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001, Kemakmuran Rakyat

¹⁾ Dipresentasikan dalam FGD “Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat”.

²⁾ Dosen Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

A. Pendahuluan

Tanah merupakan salah satu sumber kehidupan yang penting bagi manusia. Demikian pentingnya tanah bagi kehidupan manusia sehingga diperlukan campur tangan Negara. Campur tangan Negara bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 ditentukan bahwa “Bumi, dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Untuk menindaklanjuti Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau UUPA. Hak Menguasai Negara diatur di dalam Pasal 2 UUPA.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA, Hak Menguasai dari Negara memberi wewenang untuk:

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 yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Kemudian dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA ditentukan bahwa wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) memiliki kekayaan alam yang belum sepenuhnya dimanfaatkan secara optimal untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pemerintah bersama-sama rakyat Indonesia wajib memanfaatkan, mengolah seluruh sumber daya untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Transmigrasi merupakan salah satu program *Landreform*. Ada tiga jenis Transmigrasi yaitu Transmigrasi Umum,

Transmigrasi Swakarsa Berbantuan dan Transmigrasi Swakarsa. Dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2014 dijelaskan bahwa sebagai pendekatan pembangunan berbasis kawasan, Transmigrasi merupakan salah satu upaya percepatan pembangunan kota-kota kecil di luar Pulau Jawa untuk meningkatkan perannya sebagai motor penggerak pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan daya saing daerah. Selain itu, pemenuhan kebutuhan akan rumah yang layak merupakan salah satu kebutuhan dasar. Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 memberikan jaminan bagi setiap Warga Negara Indonesia atas pekerjaan dan penghidupan yang layak.

Di dalam makalah ini penulis menganggap perlu diatur kembali mengenai Penguasaan Tanah oleh Transmigran dan Program Rumah Sejahtera Tapak atau Rumah Subsidi. Praktek menunjukkan terjadi hal-hal yang tidak diatur di dalam peraturan-peraturan terkait. Seharusnya Penguasaan Tanah oleh Transmigran dan Program Rumah Sejahtera Tapak atau Rumah Subsidi mewujudkan kesejahteraan rakyat.

B. Pembahasan

Menurut Rudolf Stammler, cita hukum (*rechtsidee*) berfungsi sebagai penentu arah bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Menurut Gustav Radbruch cita hukum (*rechtsidee*) tidak hanya berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif yaitu yang menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, melainkan juga sekaligus berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yaitu yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum.³

Ada tiga tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Keadilan merupakan tujuan hukum yang hendak dicapai guna memperoleh kesebandingan di dalam masyarakat, di samping itu juga untuk kepastian hukum. Masalah keadilan

³ Soerjono Koesoemo Sisworo. 1995. *Mempertimbangkan Beberapa Pokok Pikiran Aliran Filsafat Hukum Dalam Relasi Dan Relevansinya Dengan Pembangunan/ Pembinaan Hukum Indonesia*, hlm. 121.

(kesebandingan) merupakan masalah yang rumit, persoalan mana dapat dijumpai hampir pada setiap masyarakat, termasuk Indonesia.⁴

Aristoteles berpendapat bahwa agar terdapat suatu keadilan maka orang harus memperoleh keuntungan dengan cara yang wajar dan keadilan itu sendiri merupakan keutamaan moral. Aristoteles membedakan dua macam keadilan yaitu keadilan distributif dan keadilan komutatif.⁵

Secara normatif, kepastian hukum adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten, dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subyektif.⁶

Jeremy Bentham berpendapat bahwa hukum barulah dapat diakui sebagai hukum jika ia memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya terhadap sebanyak-banyaknya orang. Hukum bertujuan untuk “*the greatest happiness of the greatest number*”. Perundang-undangan harus berusaha untuk mencapai empat tujuan, yaitu:⁷

1. *to provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup)
2. *to provide abundance* (untuk memberikan makanan yang berlimpah)
3. *to provide security* (untuk memberikan perlindungan)
4. *to attain equality* (untuk mencapai persamaan)

⁴ Soerjono Soekanto. 1980. *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Rajawali, hlm. 169.

⁵ Aristoteles dalam Darji Darmodiharjo. 2006. *Pokok-pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 156.

⁶ L.J. Van Apeldorn. 2004. *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan XXX. Jakarta: Pradnya Paramita, hlm. 11.

⁷ Bernard & Tanya, dkk. 2010. *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Surabaya: Kita, hlm. 127.

1. Penguasaan Tanah oleh Transmigran

Peraturan-peraturan yang dibahas mengenai penguasaan tanah oleh transmigran adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian. Beberapa hal terjadi dalam praktek seperti peralihan Hak Milik atas tanah belum melewati waktu 15 tahun sejak penempatan, perubahan tanah sawah menjadi non pertanian untuk rumah tinggal. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 mengatur tentang hak-hak dan kewajiban transmigran. Salah satu kewajiban transmigran adalah mempertahankan dan memelihara pemilikan tanah dan aset produksinya. Berdasarkan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 seharusnya transmigran tidak mengubah kondisi fisik tanah. Apalagi kalau transmigran memiliki anak-anak yang sudah mandiri atau berkeluarga dan memerlukan tanah untuk rumah tinggal sehingga mengubah tanah sawah. Tentu saja harus dilakukan perubahan terhadap Sertipikat Hak Milik tersebut.

Hal lain yang terjadi dalam praktek adalah peralihan Hak Milik atas tanah transmigran bukan karena peristiwa hukum tetapi karena perbuatan hukum atau jual beli sebelum lewat waktu 15 tahun sejak penempatan. Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2014 mengatur tentang peralihan Hak Milik atas tanah transmigran. Hal tersebut diperbolehkan apabila transmigran sudah memiliki tanah tersebut paling singkat 15 tahun sejak penempatan. Kalau tidak maka Hak Miliknya hapus dan tanahnya kembali dikuasai oleh Negara.

2. Program Rumah Subsidi atau Rumah Sejahtera Tapak

Berdasarkan Pasal 1 angka 20 Peraturan Menteri PUPR Nomor 21/PRT/M/2018 Rumah Sejahtera Tapak adalah rumah umum yang dibangun oleh pelaku pembangunan dengan spesifikasi sesuai dengan rumah sederhana sehat sebagaimana diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang pedoman teknis pembangunan rumah. Rumah Subsidi ini dikhususkan bagi anggota masyarakat yang mempunyai penghasilan tidak lebih dari 4 juta rupiah perbulan dan belum punya rumah. Praktek menunjukkan bahwa Rumah Subsidi dimiliki oleh yang berpenghasilan lebih dari 4 juta rupiah perbulan. Menjadi pertanyaan, mengapa Pemerintah tidak membuat *scheme* Rumah Subsidi bagi yang berpenghasilan di atas 4 juta rupiah perbulan? Karena banyak yang berpenghasilan di antara 5 sampai dengan 6 juta rupiah perbulan, tidak punya rumah dan tidak dapat memanfaatkan kredit dari bank.

Kedua topik di atas menunjukkan bahwa tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan belum tercapai dalam Program Ketransmigrasian dan Program Rumah Subsidi. Selain itu diperlukan pengawasan dan pendataan agar ketiga aspek tersebut dapat dipenuhi. Hal ini juga sejalan dengan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Lahirnya Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam mengamanahkan tiga hal, yaitu:

1. dilakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang baik;
2. dilakukan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan;

3. diselenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis.⁸

C. Penutup

Peraturan-peraturan mengenai Program Ketransmigrasian dan Program Rumah Subsidi (Rumah Sejahtera Tapak) perlu dibenahi karena belum memenuhi aspek keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Pengawasan dan pendataan harus ditegakkan agar dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat. Hal ini sejalan dengan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang merupakan dasar dilakukannya penataan ulang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria; penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan; dan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis.

DAFTAR PUSTAKA

- Bernard & Tanya, dkk. 2010. *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Surabaya: Kita.
- Darji Darmodiharjo. 2006. *Pokok-pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Soerjono Soekanto. 1980. *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Rajawali.
- Soerjono Koesoemo Sisworo. 1995. *Mempertimbangkan Beberapa Pokok Pikiran Aliran Filsafat Hukum Dalam Relasi Dan*

⁸ Jarot Widya Muliawan. 2014. *Tinjauan Kritis Regulasi dan Implementasi Kebijakan P3MB*. Yogyakarta: STPN Press, hlm. 145-147.

Relevansinya Dengan Pembangunan/ Pembinaan Hukum Indonesia.

Jarot Widya Muliawan. 2014. *Tinjauan Kritis Regulasi dan Implementasi Kebijakan P3MB*. Yogyakarta: STPN Press.

L.J. Van Apeldorn. 2004. *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan XXX. Jakarta: Pradnya Paramita.

www.mpr.go.id

HAK MENGUASAI NEGARA VERSUS HAK INDIVIDUAL/PRIVAT¹

Oleh : Mukmin Zakie, SH.,M.Hum.,Ph.D

A. Kedudukan Hak Individu

Negara dan individu adalah dua hal yang berbeda dalam hubungannya dengan tanah. Hubungan individu dengan tanah melahirkan hak dan kewajiban, sedangkan hubungan negara dengan tanah melahirkan kewenangan dan tanggungjawab. Hak individu yang berkaitan dengan tanah disebut hak milik atas tanah, sedangkan kewajiban adalah mengusahakannya agar dapat bermanfaat bagi orang lain dan masyarakat.²

Dalam hukum sipil, negara dan individu adalah subjek hak. Individu merupakan subjek hak yang bersifat alamiah (*natuurlijke persoon*) dan negara merupakan subjek hak buatan (*rechtspersoon*). Pertautan individu dan tanah menunjukkan hubungan memiliki disebut dengan hak, sedangkan pertalian negara dan tanah menunjukkan hubungan penguasaan disebut dengan kewenangan.³

Kewenangan dan hak tidak dapat disamakan. Kedua istilah tersebut hanya dapat dibandingkan karena perbedaan ruang lingkup hukum yang mengaturnya. Hak-hak individu berada dalam ruang lingkup hukum sipil sedangkan kewenangan negara berada dalam ruang hukum publik. Otoritas berkaitan dengan kewenangan, kewenangan berkaitan dengan kekuasaan (*power*) dan kekuatan (*force*). Kewenangan yang demikian adalah sah jika dijalankan mengikut undang-undang. Kewenangan itu secara istimewa dimiliki oleh negara, sehingga berhak untuk menuntut kepatuhan.⁴ Kewenangan inilah yang

¹. Disampaikan dalam *Focus Group Discussion* dengan Tema “ Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional Untuk Sebesar-Besar Kemakmuran Rakyat” diselenggarakan oleh MPR-RI bekerja sama dengan STPN Yogyakarta, 2 Agustus 2018.

²Aslan Noor, “Konsepsi Hak Milik Atas tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau dari Ajaran Hak Asasi Manusia”, *Disertasi*, Program Pascasarjana Unpad, Bandung, 2003, hlm.100.

³Aslan Noor, hlm. 100.

⁴Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama ,Jakarta, 2001, hlm 53.

melahirkan otoritas negara atas tanah secara hukum publik, bukan hak pemilikan seperti yang diatur dalam hukum sipil.⁵

Selain itu, kewenangan berkaitan dengan kompetensi (*competence*) yang dikenali dalam ruang lingkup hukum sipil, yaitu kecakapan dan kemampuan untuk melakukan sesuatu (*bekwam dan bevoegd*). Kompetensi selalu diikuti dengan *macht* (kekuasaan) dan kedua hal itu melahirkan hak milik peribadi (perseorangan).⁶

Dalam hal kekuasaan, negara dapat menguasai orang (individu) di samping sumber alam atau kekayaan (*things*). Kedua objek kekuasaan negara tersebut, oleh Montesquieu dibedakan dengan memisahkan secara tegas antara konsep *imperium* lawan *dominium*.⁷ *Imperium* adalah konsep mengenai *the rule over all individual by the prince*, sedangkan *dominium* ialah konsep mengenai *the rule over things by the individual*.⁸ Kedua konsep tersebut merupakan awal dari perbedaan kekuasaan politik dan ekonomi atau perbedaan kedaulatan politik dan ekonomi. Dalam ilmu hukum perbedaan seperti itu telah dilembagakan melalui perbedaan antara rejim hukum awam (*public law*) yang cenderung kepada masalah politik dan hukum sipil (*civil law*) yang lebih fokus kepada kebendaan atau harta. Terlepas akan konsep Montesquieu baik mengenai orang maupun benda, secara teori dapat menjadi objek kekuasaan secara bersama.

Otoritas penguasaan negara atas tanah berkaitan dengan kewenangan untuk mengatur, mengurus dan mengawasi. Berkaitan dengan itu dalam hak penguasaan, negara hanya melakukan *bestuursdaad* (tindakan administrasi) dan *beheersdaad* (tindakan pengurusan) dan tidak melakukan *domain daad*.⁹ Sejalan dengan itu, W.G. Vegtig menjelaskan bahwa negara bukanlah pemilik tanah.

⁵Seksyen 40, Kanun Tanah Negara, 1965.

⁶Franz Magnis Suseno, hlm. 54.

⁷Jimly Asshiddieqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Perlaksanaannya di Indonesia*, Ictiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 12.

⁸Abrar Saleng, "Hak Penguasaan Negara Atas Pertambangan Berdasarkan UUD 1945", *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1999, hlm.14.

⁹Bagir Manan, *Beberapa Catatan Atas Rancangan Undang-undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*, FH UNPAD, Bandung, 1999, hlm.1-2.

Dengan kata lain, hubungan negara di antara tanah dengan negara bukan didasarkan pada hubungan pemilikan. Grotius mengemukakan bahwa hukum alam (*naturrecht or natural law*) dengan hukum alam sekunder yang khas (*ius gentium*), menempatkan milik perseorangan (*eigendom privaat*) sebagai hukum alam (*ius naturale*).¹⁰ Kewujudan (eksistensi) dalam negara untuk secara aktif mengambil bahagian dalam kehidupan politik. Namun, negara tidak menerima kekuasaan untuk memiliki, seperti yang dimiliki oleh rakyat dalam pemilikan hak atas tanah. Negara yang di dalamnya hidup masyarakat sebagai suatu kesatuan, melindungi kehidupan masyarakat sebenarnya. Termasuk dalam perlindungan ini adalah milik setiap orang yang ada dalam masyarakat tersebut.

Kekuatan hak-hak manusia sehingga dapat menafikan negara memiliki tanah, menunjukkan bahwa hak-hak itu seolah-olah merupakan hak suci (*droit inviolable et sacre*), sebagaimana yang dinyatakan dalam *Declaration des Droits de l'homme et du Citoyen* (tidak seorang pun boleh merampas hak tersebut, tanpa melalui prosedur yang ditentukan oleh undang-undang). Seiring dengan itu, Gustav Radbruch menyatakan bahwa : “*The right of ownership expresses only the individual aspect of ownership, looking toward private benefit:...The individual function of the right of ownership belong to natural law...*”¹¹

Hakikat hubungan negara dengan tanah melahirkan kekuasaan sekaligus tanggungjawab dalam pengertian hukum publik. Pengertian hak secara etimologi adalah hak (*right*) berbeda dengan kewenangan (*authority*). Hak ialah kekuasaan (*power*), kewenangan (*authority*) pula berdasarkan atas undang-undang.¹² Menurut Macpherson,¹³ hak milik adalah suatu tuntutan yang bersifat memaksa terhadap suatu kegunaan atau manfaat sesuatu, baik untuk menikmati sumber umum maupun hak

¹⁰Ronald Z. Titahelu, “Penetapan Asas-Asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah Untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat Suatu Kajian Filsafat dan Teoritik Tentang Pengaturan dan Penggunaan Tanah di Indonesia”, *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1993, hlm.91.

¹¹Ronald Z. Titahelu, hlm.91.

¹²Hendry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, St. Paul Minn, West Publishing co, 1991, hlm 919.

¹³C.B. Macpherson, *Pemikiran Dasar Tentang Hak Milik*, alih bahasa C. Woekirsari dan Haryono, YLBHI, Jakarta, 1989, hlm. 229

perseorangan atas harta benda tertentu. Dengan demikian, hak berorientasi kepada kegunaan dan pemanfaatan. Pengertian penguasaan negara secara etimologi ialah negara mempunyai kekuasaan (*power*) atau kewenangan (*authority*) untuk mengatur (*to regulate*) mengawasi (*to superintend*) dan mengurus.¹⁴

Hak-hak penguasaan atas tanah pada umumnya dan pada hakikatnya merupakan refleksi dari pandangan manusia terhadap dirinya sebagai manusia dalam hubungannya dengan pandangannya terhadap tanah. Pada umumnya, pandangan terhadap manusia ada yang menitik beratkan manusia sebagai individu, dan ada pula yang menitik beratkan manusia sebagai makhluk sosial.¹⁵

Pandangan manusia terhadap manusia telah melahirkan aliran-aliran hukum yang berkisar pada:

1. Individu atau perseorangan diberi tempat di bawah masyarakat.
2. Masyarakat diberi tempat di bawah perseorangan, dan
3. Masyarakat dan individu pada tempat yang sejajar.

Pandangan yang pertama cenderung untuk menyangkal adanya hak perseorangan. Pandangan ini telah dikenali semenjak Plato sampai kepada Leon Duguit.¹⁶

Pandangan kedua, menempatkan masyarakat di bawah individu karena dipandang masyarakat berdasarkan kepada individu. Pandangan ini dikembangkan oleh kaum Stoa yang kemudian sampai menjadi asas dari teori *social contract* dan pandangan rasionalisme hukum. Pandangan yang terakhir, coba mensintesiskan pandangan yang saling bertentangan itu seperti yang dikembangkan oleh Hegel yang kemudian menjadi asas bagi negara fasis.¹⁷

¹⁴C.B. Macpherson, hlm. 229.

¹⁵Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 17.

¹⁶Soetikno, *Falsafah Hukum*, Bahagian I, Pradnya Paramita, Jakarta, 1976, ctk. 1, hlm. 48.

¹⁷Soetikno, hlm. 49.

Di bawah prinsip syariah Islam, kehidupan dan harta dunia adalah nikmat dan anugerah Allah SWT. Al-Quran menegaskan bahwa semua kekayaan alam termasuklah tanah adalah milik-Nya¹⁸ sedangkan manusia dianugerahkan bumi ini sebatas sebagai seorang pemegang amanah, dan dia hendaklah mengeksploitasi bumi ini mengikut cara yang telah ditentukan dan dibenarkan oleh pemiliknya yaitu Allah SWT.¹⁹

Dalam ajaran Islam, salah satu dari beberapa kebebasan asasi yang diakui ialah kebebasan memiliki harta kekayaan (*hurriyah al-milkiyyah*).²⁰ Kebebasan ini telah dijamin dan dilindungi di bawah Hukum Islam. Lantaran itu, tedapat beberapa hukum di dalam Al-Qur'an misalnya dalam surah al-Baqarah:188;²¹ Surah an-Nisaa': 29,²² yang memberi perlindungan kepada pemilikan individu dan mencegah penyerobotan atas hak milik mereka.

Oleh karena bentuk hak milik benefisiari²³ yang diberi bersifat praktis, maka setiap individu yang memiliki tanah atau harta lainnya diberi kebebasan untuk menggunakan harta tersebut dalam ruang lingkup sosial kemasyarakatan.²⁴ Selagi syariah memberikan kebenaran kepada seseorang pemilik tanah menggunakan dan berurus niaga dengan adil, maka orang tersebut boleh melakukannya. Di samping itu, oleh karena anugerah rezeki yang diberikan Allah SWT kepada

¹⁸Al-Qur'an, Al Hadid 57: 2, bermaksud "Kepunyaan-Nya lah kerajaan langit dan bumi, Dia menghidupkan dan mematikan, dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu".

¹⁹Rohimi Hj Shapiee, Falsafah "Harta", Polisi dan Undang-undang Tanah, [1998] 3 CLJ Supp 355-423, hlm. xxxviii.

²⁰Abdul Hamid Mutawwil, *Mabadi' Nizam al-Hukm fi al-Islam ma'al al-Muqaranah bi al-Dursturiyyah al-Hadithah*. Cetakan ke-4, hlm 312. Dalam Ridzuan Awang, *Undang-undang Tanah Islam...* hlm.280.

²¹Al-Qur'an, Al 'Baqarah 2:188, Maksudnya: Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian dari harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui.

²²Al-Qur'an, An-Nisaa 4:29, Maksudnya: "Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang bathil kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu: sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu".

²³Maksudnya hak milik yang dapat diwarisi, seperti tanah, dan lain-lain.

²⁴Anwar Ahmad Qadri, *Islamic Jurisprudence in the Modern World*, New Delhi: Taj Company, 1986, hlm.311. dalam Rohimi Hj Shapiee, Falsafah "Harta".

hambanya berbeda-beda, maka bagi golongan yang mampu (kaya) diwajibkan untuk membantu golongan yang miskin agar ada pembagian yang adil atas sumber-sumber tersebut²⁵ atau paling tidak jurang pemisahan di antara dua golongan ini dapat dikurangkan.²⁶

Islam menghendaki adanya batasan yang jelas dalam mekanisme pemerolehan harta dan pengelolaan harta tersebut. Kepemilikan yang ada pada manusia adalah kepemilikan yang hanya bersifat relatif dan merupakan pemberian Tuhan semata-mata. Oleh sebab itu, mekanisme yang ditawarkan dalam al-Qur'an dan al-Hadith harus dijalankan. Selain itu, prinsip dasar dari kepemilikan harus betul-betul difahami karena prinsip dasar adalah sebuah dasar filosofi yang merupakan ruh dari kepemilikan tersebut. Adapun prinsip dasar dari kepemilikan tersebut adalah: ²⁷

1. Pada hakikatnya individu adalah bahagian integral dari masyarakat

Manusia selain sebagai mahluk individu juga sebagai mahluk sosial (*Zoon Politicon*). Oleh karena itu, dalam pengurusan harta mestilah diperhatikan apakah dalam pengurusan dan pemerolehannya merugikan orang lain atau tidak. Dengan kata lain, kepemilikan tersebut memuatkan dimensi sosial. Dalam konteks sosial (*society*), kepemilikan yang terdapat dalam individu hanya bersifat sebagai uang belanja. Dalam arti kata lain, individu memiliki hak lebih besar dari masyarakat. Namun, meskipun demikian, pada dasarnya harta adalah milik masyarakat.

2. Tidak dibolehkan harta terkumpul pada satu orang.

Prinsip yang kedua ini dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan yang terjadi di kalangan masyarakat. Apabila harta terkumpul pada satu orang atau golongan, maka akan melahirkan penguasaan pada

²⁵Al-Qur'an, An-Nahl 16:71, maksudnya "Dan Allah melebihkan sebahagian kamu dari sebahagian yang lain dalam hal rezeki, tetapi orang-orang yang dilebihkan (rezekinya itu) tidak mahu memberikan rezeki mereka kepada orang yang menjadi kekuasaan tangan kanannya yang mereka miliki, agar mereka sama (merasakan) rezeki itu. Maka mengapa mereka mengingkari nikmat Allah"?

²⁶Rohimi Hj Shapiee, Falsafah "Harta",

²⁷*Private Property dalam Prespektif Sistem Kapitalisme, Sosialisme dan Islam: Analisis Komparatif*. <http://marx83.wordpress.com/tag/kepemilikan-peribadi/> Diakses 25 Desember 2008 pkl. 5.55 PM

golongan yang tidak mempunyai harta atau modal. Menurut Islam, harta harus dibagikan secara merata dalam masyarakat. Dengan pembagian harta tersebut secara merata dalam masyarakat, maka keseimbangan akan terjaga. Di dalam Surah Al-Hasyr:⁷²⁸ dijelaskan bahwa "... supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya sahaja di antara kamu..."

Dalam penggunaan dan penikmatan hartanah umpamanya, Islam menentukan hukum bahwa setiap orang boleh mengurus dan menggunakan hartanah yang dimilikinya sebagaimana yang ia kehendaki, tetapi apabila hartanah itu ada kaitannya dengan kepentingan awam maka pemiliknya tidak boleh mempertahankannya untuk dirinya sendiri. Di sinilah dikatakan bahwa kepemilikan tanah itu tidak mutlak.

B. Kedudukan Hak Menguasai Negara

Pertama kali istilah dikuasai oleh negara (sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat) dapat dibaca dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Namun, dalam penjelasan Pasal 33 ayat (3) tersebut tidak dijelaskan apa yang dimaksudkan dengan istilah 'menguasai' tersebut dan sejauh mana yang ingin dicakupinya.

Pasal 2 ayat (2) UUPA telah mengembangkan pengertian tersebut sehingga dirasakan sebagai suatu perubahan keseluruhan dari pernyataan *Domain* yang pernah dikenali di Indonesia sejak tahun 1870 oleh Belanda untuk membenarkan penjajahannya dan menguasai tanah-tanah di Indonesia. Belanda mengatakan, oleh karena raja-raja di Indonesia telah tertakluk kepada pemerintahan Belanda, dan raja-raja di Indonesia adalah 'pemilik' tanah-tanah di Indonesia maka dengan demikian tanah-tanah tersebut menjadi 'milik' pemerintah Belanda.

²⁸Al-Qur'an, Al 'Hasyr 59 :7, Maksudnya: "Apa saja harta rampasan (fai-i) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk-penduduk kota maka adalah untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu maka terimalah dia. Dan apa yang dilarangnya bagimu maka tinggalkanlah; dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat keras hukuman-Nya".

Pernyataan *domain* itu ialah; jika tidak dibuktikan dengan hak *eigendom*, maka tanah-tanah itu adalah *domain* (milik) negara.²⁹

Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-undang pokok agraria disebutkan : “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia”.³⁰

Sedangkan Pasal 2 ayat (2) berbunyi: Kewenangan dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi kewenangan untuk:

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 yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.³¹

Dalam memori penjelasan ketentuan ini digolongkan pada ketentuan dasar Nasional Hukum Agraria yang baru. Kewenangan dari negara itu bukan saja didasarkan atas ketentuan Pasal 1 dimana negara dianggap sebagai organisasi rakyat sebagai alat bangsa, tetapi dicarikan juga dasar hukumnya pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.³²

Dengan demikian, maka Pasal 2 UUPA memberikan sekaligus tafsiran rasmi interpretasi autentik mengenai arti perkataan "dikuasai" yang digunakan di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 itu. Sebelum UUPA ada, pihak yang mentafsirkan perkataan "dikuasai" itu sebagai "dimiliki", tetapi UUPA dengan tegas menyatakan bahwa perkataan tersebut bukan bermakna dimiliki. Bahkan pengertian

²⁹A.P. Parlindungan, *Aneka Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, Cet. I, 1983, hlm.3.

³⁰ Pasal 2 ayat (1) UUPA.

³¹ Pasal 2 ayat (2) UUPA.

³²A.P. Parlindungan, hlm. 4.

domain negara dihapuskan oleh UUPA. "Asas *Domain*" tidak dikenal dalam UUPA yang baru, demikian Memori Penjelasan Angka II/2.

A.P. Parlindungan³³ menyatakan dengan demikian negara sebagai organisasi kekuasaan "mengatur" sehingga membuat peraturan, kemudian "menyelenggarakan" artinya melaksanakan (*execution*) atas penggunaan atau peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*), dan pemeliharaan (*maintenance*) dari bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Ia juga untuk menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) apa sahaja hak-hak yang boleh dikembangkan kewenangannya dari negara tersebut.

Lebih lanjut beliau menjelaskan; dari sikap ini jelaslah bahwa kewenangan agraria dalam sistem UUPA adalah pada pemerintah sentral/pusat³⁴ dan pemerintah daerah³⁵ tidak boleh melakukan tindakan kewenangan agraria jika tidak ditunjuk ataupun didelegasikan oleh pemerintah kepada daerah-daerah otonom, ataupun lembaga pemerintahan atau kepada institusi tertentu, ataupun kepada masyarakat hukum adat sebagaimana dijelaskan oleh ayat (4) Pasal 2 ini dan semuanya akan dimasukkan dalam aturan tertentu.

Dari uraian di atas, dapat dibuat kesimpulan bahwa daerah-daerah otonomi atau lembaga kenegaraan ataupun lembaga non pemerintah, kabupaten dan kota, dan desa tidak boleh membuat ketentuan-ketentuan atau kebijaksanaan yang berhubungan dengan keagrariaan (pertanahan), kecuali didelegasi oleh pemerintah pusat.³⁶

³³A.P. Parlindungan., *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, PT. Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm. 39.

³⁴Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 (1) UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

³⁵Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pasal 1 (3) dan (4) UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

³⁶Roestand Ardwiwila, *Hukum Agraria Indonesia*, N.V. Masa Baru, Bandung, 1962, hlm. 75.

Oleh itu, ketiga perkataan dikuasai oleh negara itu telah memberikan suatu pengertian yang sama sekali berlainan dari pernyataan *domain* negara tersebut, karena negara merasa bukan pemilik dari bumi, air dan ruang angkasa, tetapi meletakkan posisi dalam hubungannya dengan bumi, air dan ruang angkasa yang dikaitkan sebagai organisasi kekuasaan negara. Tentunya harus ada satu organisasi yang melaksanakan tugas-tugas tersebut, dan tidak lain dari pemerintah Republik Indonesia sebagai pemerintah yang sah.³⁷

Sebagai konsekwensi dari pernyataan bahwa kekuasaan oleh negara tidaklah sama dengan pernyataan *domain*, maka selain pembatasan yang dibuat oleh Pasal 2 ayat (2) UUPA dapat dikonstruksikan dalam pengertian politik iaitu :

- a. peralihan hak seseorang atau badan iaitu melalui lembaga konversi atas tanah-tanah eks BW dan eks Hukum Adat dan atau tanah-tanah yang dikuasai oleh pemerintah daerah autonom ataupun yang dikuasai oleh lembaga-lembaga pemerintahan
- b. memberikan hak-hak baru yang ditetapkan oleh UUPA seperti hak milik, hak guna usaha, HGB, hak pakai dan hak pengelolaan.
- c. mengesahkan suatu perjanjian yang dibuat antara seseorang pemegang hak milik dengan orang lain untuk menimbulkan suatu hak lain di atasnya, seperti yang kita kenal HGB di atas Hak Milik dan Hak Pakai di atas Hak Milik.³⁸

Lebih lanjut A.P. Parlindungan menjelaskan bahwa selain dari konstruksi di atas, juga dimungkinkan organisasi kekuasaan ini untuk:

- a. Memberikan hak-hak sipil, sama ada kepada perseorangan atau pun badan-badan hukum privat, seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, HGB dan Hak Pakai; ataupun
- b. Mengakui suatu hukum awam yang sudah ada sebelumnya, seperti Hak Ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat (Pasal 3 UUPA), mahupun

³⁷A.P. Parlindungan,, *Komentar Atas...*, hlm. 41.

³⁸ A.P. Parlindungan, hlm. 41.

- c. Memberikan hukum awam yang baru, yaitu Hak Pengelolaan yang diberikan kepada lembaga-lembaga pemerintahan atau pun perusahaan-perusahaan negara atau daerah. Dari hak pengelolaan ini boleh diberikan oleh pemegang Hak Pengelolaan ini Hak Milik, HGB, dan Hak Pakai, dan akhirnya kekuasaan dari negara ini;
- d. Dapat diberikan Hak Pakai (khusus) yaitu hak pakai yang tidak terhad masanya dan diberikan untuk perlaksanaan tugasnya, seperti Hak Pakai untuk Perwakilan negara-negara asing, untuk kepentingan lembaga pemerintahan (seperti untuk binaan pendidikan dan seterusnya) dan untuk kepentingan sosial dan keagamaan.

Kedudukan UUD 1945 yang demikian mempunyai fungsi sebagai alat kontrol terhadap norma hukum yang lebih rendah, apakah norma hukum itu bercanggah atau tidak dengan ketentuan UUD 1945 dan Perlembagaan Persekutuan.

Pasal 33 UUD 1945 mengatur tentang dasar-dasar sistem perekonomian atau tata susunan perekonomian dan kegiatan-kegiatan perekonomian yang dihendaki dalam negara Republik Indonesia.

Cita-cita membangunkan masyarakat yang adil dan makmur sebagai *sacred mission* bangsa Indonesia merupakan salah satu contoh bagaimana komitmen universal atas keadilan sosial ini juga menjadi komitmen para pendiri negara (*founding father*). Keadilan sosial seharusnya menjadi moral dalam pengelolaan ekonomi-politik negara.³⁹

Seterusnya, dasar-dasar pemikiran yang juga melandasi Pasal 33 adalah dasar-dasar fikiran tentang ideologi perekonomian Indonesia merdeka yang dirumuskan oleh Panitia Keuangan dan Perekonomian yang diketuai oleh Mohd. Hatta menghasilkan rumusan seperti berikut;“ Orang Indonesia hidup tolong menolong !”

Indonesia Merdeka akan berdasarkan kepada cita-cita tolong-menolong dan usaha bersama, yang akan diselenggarakan bertahap dengan mengembangkan koperasi. Pada dasarnya, perusahaan besar yang menguasai hidup orang banyak dan tempat beribu-ribu orang bergantung hidup, harus di bawah kekuasaan Pemerintah. Adalah

³⁹Artikel, Surat Kabar Harian Kompas, [10 Desember 1996], hlm. 4.

bertentangan dengan keadilan sosial, apabila buruk baiknya perusahaan itu serta nasib beribu-ribu orang yang bekerja di dalamnya diputuskan oleh beberapa orang swasta saja, yang bertujuan hanya mencari keuntungan semata-mata. Pemerintah harus menjadi pengawas dan pengatur, dengan tujuan untuk kesejahteraan rakyat. Bangunan koperasi dengan diawasi dan juga disertai dengan kapital oleh pemerintah adalah bangunan yang sebaik-baiknya bagi perusahaan besar. Semakin besar perusahaan dan semakin ramai orang yang bergantung hidupnya ke sana, semakin besar seharusnya penyertaan pemerintah. Dengan sendirinya, perusahaan gergasi itu menyerupai bangunan korporat awam. Itu tidak berarti bahwa pemimpinnya harus bersifat birokrasi. Perusahaan dan birokrasi adalah dua hal yang sangat bercanggahan.⁴⁰

Tanah sebagai faktor produksi yang utama dalam masyarakat Indonesia, haruslah terletak di bawah kekuasaan negara. Tanah tidak boleh menjadi alat kekuasaan perseorangan untuk menindas dan memeras hidup orang lain.

Bertitik-tolak dari rumusan di atas, maka dinyatakan beberapa pokok-pokok fikiran yang terkandung di dalamnya antara lain;

- a) Perekonomian Indonesia berdasarkan kepada cita-cita tolong-menolong dan usaha bersama dan dilaksanakan dalam bentuk koperasi.
- b) Perusahaan besar harus di bawah kekuasaan Pemerintah, yang dimaksudkan dengan perusahaan besar ialah yang menguasai hidup orang banyak dan banyak orang yang menggantungkan hidupnya.
- c) Perusahaan besar berbentuk korporasi perlu diawasi dan ada penyertaan modal pemerintah; perusahaan yang dimaksudkan menyerupai perusahaan publik.
- d) Tanah di bawah kekuasaan negara dikuasai artinya dipunyai oleh negara, termasuk isi yang terkandung di dalamnya.⁴¹

⁴⁰Artikel, Surat Kabar Harian Kompas....

⁴¹Mohammad Hatta, *Ekonomi Terpimpin*, Djambatan, Jakarta, 1967, hlm. 46.

Dasar pikiran yang pertama mengandung pengertian bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama dan berdasarkan atas asas kekeluargaan. Pada hakikatnya, secara eksplisit memberikan hak kepada negara untuk mengatur perekonomian negara. Komitmen tersebut dinyatakan lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945.

Pasal 33 ayat (1) dan penjelasannya berbicara tentang perusahaan, sekaligus memberikan legitimasi dan batas hak-hak korporat dan koperasi serta semangat atau *spirit* yang mendasari proses produksi. Semangatnya adalah kekeluargaan dan bangun usahanya adalah perusahaan dan koperasi, sedangkan proses produksi dikerjakan oleh semua dalam erti rakyat melalui mekanisme perwakilan. Rakyatlah (melalui lembaga perwakilan) yang menentukan arah, mengawasi dan melakukan evaluasi proses produksi termasuk menentukan penggunaan objek penguasaan negara.⁴²

Di sinilah letaknya perbedaan dengan sistem ekonomi pasar sosialis dan liberalis yang memberikan hak inklusif terhadap korporat sebagai akumulasi hak-hak individu untuk menentukan pemanfaatan objek penguasaan negara dalam proses produksi. Oleh karena itu, yang menjadi semangat adalah individualistik,⁴³ sedangkan UUD 1945 mengakui adanya perusahaan dan koperasi, tetapi semangatnya adalah kebersamaan bukan individu atau dikenali dengan semangat kekeluargaan.

Asas pikiran yang kedua, mengandung makna bahwa penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945), dalam rangka Hak Menguasai Negara, tidak berarti dikelola atau diusahakan langsung oleh negara atau pemerintah dengan birokratik, tetapi dapat menyerahkan kepada usaha swasta, asalkan tetap di bawah penguasaan negara atau pemerintah.⁴⁴

⁴²Mohammad Hatta, *Ekonomi Terpimpin*, hlm. 46.

⁴³Deno Kamelus, *Fungsi Hukum Terhadap Ekonomi di Indonesia*, *Disertasi*, PPS-UNAIR, Surabaya, 1998, hlm. 42

⁴⁴Mohammad Hatta, hlm, 46.

Dasar fikiran yang ketiga bermakna bahwa penguasaan sumber daya alam yang berkaitan dengan hajat hidup kebanyakan orang dan pewujudan pelayanan umum (*public services*), seharusnya diusahakan oleh negara dengan cara penyertaan modal usaha. Dari asas fikiran ini, wujud perusahaan negara atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN).⁴⁵

Dasar fikiran yang keempat, mengandung makna bahwa tanah sebagai faktor produksi yang penting bagi kehidupan manusia, dikuasai oleh negara, dalam arti negara yang mempunyai kewenangan menentukan pengaturan dan penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharannya serta hubungan hukum dengan manusia.

Berdasarkan dasar-dasar pemikiran di atas, memberikan petunjuk mengenai pengertian, makna dan substantif kata-kata (istilah) dikuasai oleh negara atau Hak Menguasai Negara yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat “. Isi pasal tersebut, mempunyai implikasi kepada; pertama, negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kedua, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (bahan galian atau perlombongan) dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hak negara menguasai atau Hak Menguasai Negara merupakan konsep yang didasarkan kepada organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat. Hak Menguasai Negara selain mengandung kewenangan untuk mengatur, mengurus dan mengawasi pengelolaan atau perusahaan bahan galian, juga mengandung kewajiban untuk mempergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan tujuan dari setiap pengelolaan dan penggunaan sumber alam nasional. Tujuan ini dipandang sebagai kepentingan yang tidak dapat diabaikan, karena selain sebagai amanat konstitusi, ia juga didambakan oleh setiap

⁴⁵Misalnya Perusahaan Petrol diserahkan kepada Petronas (Malaysia), Listrik oleh PT. Perusahaan Listrik Negara (Indonesia) dan perbagai kepentingan awam yang lain.

warganegara dan menjadi tanggungjawab negara sebagai konsekwensi dari Hak Menguasai Negara itu sendiri.

Oleh karena itu, Hak Penguasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada hakikatnya merupakan suatu perlindungan dan jaminan akan wujud sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, apabila makna Hak Menguasai Negara bergeser dari “*beheerdaad*” (pengelolaan) menjadi “*eigendaad*” (pemilikan), maka tidak akan ada jaminan penggunaan objek penguasaan kepada sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Jika dilihat dari kajian teoretis dengan berbagai-bagai keistimewaan yang terdapat pada negara (hak eksklusif), maka dalam Hak Menguasai Negara terdapat unsur pemilikan atau semacam pemilikan, terutama jika Hak Menguasai Negara dikaitkan dengan objek pemilikan.

Berdasarkan hal tersebut, Hak Menguasai Negara mengandung makna:

- a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan dan penggunaan objek pemilikan;
- b) menentukan dan mengatur hubungan antara orang dengan objek pemilikan;
- c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara beberapa orang dan perbuatan hukum atas objek pemilikan.

C. Tujuan Negara Menguasai Sumber Daya Alam

Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan; “ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran Rakyat”. Kewujudan istilah sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam Pasal 33 ayat (3) di atas sebagai konsekwensi dari kata-kata dikuasai oleh negara dan dipergunakan. Meskipun kedua-dua kata tersebut mempunyai arti yang berbeda, tetapi memiliki maksud dan tujuan yang sama dan saling berhubung kait karena kata dipergunakan merupakan tujuan dari kata dikuasai, sehingga kedua-duanya mempunyai hubungan sebab dan

akibat. Dengan demikian, dapat difahami bahwa kata dipergunakan sebagai akibat adanya penguasaan negara.⁴⁶

Kedua aspek kaedah tersebut tidak dapat dipisahkan antara satu sama lain karena kedua-duanya merupakan satu kesatuan sistemik. Hak Menguasai Negara merupakan instrumen (bersifat instrumental), sedangkan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat merupakan tujuan (*objectives*).⁴⁷

Istilah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan lanjutan atau dari beberapa istilah dalam perenggan (paragraf) IV Pembukaan UUD 1945 seperti; "...memajukan kesejahteraan umum,...perdamaian abadi dan keadilan sosial,...serta mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia...". Ada tiga kata yang digunakan secara bersilih ganti dari ketiga-tiga istilah di atas iaitu; "rakyat, sosial dan umum". Ketiga-tiga kata di atas, meskipun berbeda tetapi termasuk dalam kategori subjek hukum, maka usaha untuk menemukan makna atas istilah tersebut, dilakukan dalam kerangka yang berhubungan dengan subjek hukum.⁴⁸

Mengenai perkataan rakyat, selain berhubung kait dengan kata kemakmuran dan keadilan sosial, juga berhubungan dengan pemahaman kedaulatan dan lembaga perwakilan seperti; kedaulatan rakyat, dewan rakyat, Majlis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat. Selain kaitan-kaitan tersebut, rakyat juga dapat difahamkan dalam tiga kemungkinan;⁴⁹

- a) Rakyat sebagai individu atau bersifat individual (perseorangan). Sebagai individu rakyat adalah autonom yang memiliki hak dan kewajiban yang dihurai dalam perlembagaan sesebuah negara.
- b) Rakyat sebagai golongan-golongan atau kelas. Rakyat dalam maksud kedaulatan, bukanlah rakyat sebagai individu, namun

⁴⁶Abrar Saleng, hlm. 37

⁴⁷Bagir Manan, *Beberapa Catatan Atas Rancangan Undang-undang tentang Minyak dan Gas Bumi*, FH-UNPAD, Bandung, 1999, hlm. 1-2.

⁴⁸Abrar Saleng, hlm. 38.

⁴⁹Abrar Saleng, hlm. 38.

rakyat sebagai keseluruhan yang meliputi berbagai-bagai golongan dalam masyarakat.

- c) Rakyat yang mengabaikan dikotomi baik berdasarkan individual mahupun golongan-golongan.

Ketiga-tiga pola hubungan tersebut, disebutkan oleh Soepomo sebagai teori yang mendasari aliran fikiran kenegaraan, iaitu aliran perseorangan (*individualisme*), aliran golongan yang komunalistik dan aliran teori integralistik yang bersifat totaliter.⁵⁰

Pengertian rakyat yang dihuraikan di atas adalah dalam perspektif politik dan sosiologi. Bagaimana pula pengertian rakyat dari pandangan undang-undang? Secara etimologi, rakyat bererti “segenap penduduk suatu negara (sebagai imbangan pemerintah; orang kebanyakan; orang biasa”.⁵¹ Hampir sama pengertian rakyat yang diberikan oleh Kamus Dewan iaitu “seluruh penduduk sesebuah negara (sebagai syarat mendirikan sesuatu pemerintahan).⁵² Kemudian menurut *Black's Law Dictionary*, pengertian rakyat (*citizen*) adalah setiap orang (*one who*) yang oleh peraturan perundangan diberi hak-hak dan kewajiban tertentu; semua orang (*all persons*) yang lahir dan memperoleh kewarganegaraan (Amerika).⁵³

Sesuai dengan pengertian-pengertian di atas, Philipus Hadjon,⁵⁴ menyebutkan cakupan pengertian rakyat: Pertama,

⁵⁰Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jilid Pertama (ctk.kedua), Siguntang, Djakarta, 1971, hlm.301; Sjafroedin Bahar et.al. (Penyunting), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) Tanggal 29 Mei 1945-19 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 210-211.

⁵¹Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan & Balai Pustaka, (edisi kedua), Jakarta, 1995, hlm. 533.

⁵²Kamus Dewan, Dewan Bahasa dan Pustaka, (edisi ketiga), Kuala Lumpur, 2002, hlm. 1091.

⁵³Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary, Abridged Sixth Edition*, West Publishing Co, 1991, hlm. 166.

⁵⁴Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 1.

mengandung hakikat subordinasi yang diperintah sebagai lawan dari pemerintah; Kedua, secara *limitative* dan *enunsiatif* membedakan hak dan kewajiban setiap subjek hukum.

Jadi, makna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam perspektif hukum adalah adanya jaminan hukum atas hak-hak sosial ekonomi rakyat, sehingga dapat kelayakan sebagai warganegara. Dalam kaitannya dengan Hak Menguasai Negara atas tanah, maka makna itu dapat ditafsirkan sebagai keterlibatan rakyat secara hukum dalam mengusahakan dan menikmati pemanfaatan segala potensi tanah yang menjadi hak miliknya.

DAFTAR BACAAN

A.P. Parlindungan,, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, PT. Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm. 39.

Abdul Hamid Mutawwil, *Mabadi' Nizam al-Hukm fi al-Islam ma'al al-Muqaranah bi al-Dursturiyyah al-Hadithah*. Cetakan ke-4, hlm 312. Dalam Ridzuan Awang, *Undang-undang Tanah Islam...* hlm.280.

Abrar Saleng, "Hak Penguasaan Negara Atas Pertambangan Berdasarkan UUD 1945", *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran , Bandung, 1999, hlm.14.

Al-Qur'an, Al^oBaqarah 2:188, Maksudnya: Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebahagian dari harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui.

Al-Qur'an, An-Nahl 16:71, maksudnya "Dan Allah melebihkan sebahagian kamu dari sebahagian yang lain dalam hal

rezeki, tetapi orang-orang yang dilebihkan (rezekinya itu) tidak mahu memberikan rezeki mereka kepada orang yang menjadi kekuasaan tangan kanannya yang mereka miliki, agar mereka sama (merasakan) rezeki itu. Maka mengapa mereka mengingkari nikmat Allah”?

Al-Qur’an, An-Nisaa 4:29, Maksudnya: “Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang bathil kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu: sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu”.

Anwar Ahmad Qadri, *Islamic Jurisprudence in the Modern World*, New Delhi: Taj Company, 1986, hlm.311. dalam Rohimi Hj Shapiee, Falsafah “Harta”.

Aslan Noor, “Konsepsi Hak Milik Atas tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau dari Ajaran Hak Asasi Manusia”, *Disertasi*, Program Pascasarjana Unpad, Bandung, 2003, hlm.100.

Bagir Manan, *Beberapa Catatan Atas Rancangan Undang-undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*, FH UNPAD, Bandung, 1999.

C.B. Macpherson, *Pemikiran Dasar Tentang Hak Milik*, alih bahasa C. Woekirsari dan Haryono, YLBHI, Jakarta, 1989.

Deno Kamelus, Fungsi Hukum Terhadap Ekonomi di Indonesia, *Disertasi*, PPS-UNAIR, Surabaya, 1998, hlm. 42¹ Bagir Manan, *Beberapa Catatan Atas Rancangan Undang-undang tentang Minyak dan Gas Bumi*, FH-UNPAD, Bandung, 1999.

Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.

- Hendry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, St. Paul Minn, West Publishing co, 1991.
- Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary, Abridged Sixth Edition*, West Publishing Co, 1991,.
- Jimly Asshiddieqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Perlaksanaannya di Indonesia*, Ictiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994.
- Kamus Dewan, Dewan Bahasa dan Pustaka, (edisi ketiga), Kuala Lumpur, 2002.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan & Balai Pustaka, (edisi kedua), Jakarta, 1995.
- Kanun Tanah Negara, 1965.
- Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jilid Pertama (ctk.kedua), Siguntang, Djakarta, 1971, hlm.301; Sjafroedin Bahar et.al. (Penyunting), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) Tanggal 29 Mei 1945-19 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1992.
- Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984,
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Private Property dalam Prespektif Sistem Kapitalisme, Sosialisme dan Islam: Analisis Komparatif*, <http://marx83.wordpress.com/tag/kepemilikan-peribadi/> Diakses 25 Desember 2008 pkl. 5.55 PM
- Al-Qur'an, Al °Hasyr 59 :7, Maksudnya: “Apa saja harta rampasan (fai-i) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya yang berasal dari penduduk-penduduk kota maka adalah untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-

orang miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan, supaya harta itu jangan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu. Apa yang diberikan Rasul kepadamu maka terimalah dia. Dan apa yang dilarangnya bagimu maka tinggalkanlah; dan bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah sangat keras hukuman-Nya”.

Rohimi Hj Shapiee, Falsafah “Harta”, Polisi dan Undang-undang Tanah, [1998] 3 CLJ Supp 355-423,

Ronald Z. Titahelu, “Penetapan Asas-Asas Hukum Umum Dalam Penggunaan Tanah Untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat Suatu Kajian Filsafat dan Teoritik Tentang Pengaturan dan Penggunaan Tanah di Indonesia”, *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1993,

Soetikno, *Falsafah Hukum*, Bahagian I, Pradnya Paramita, Jakarta, 1976, ctk. 1,

KEBIJAKAN AGRARIA DI ERA HORIZONTAL

Oleh: Deden Dani Saleh

Pengantar

Tulisan ini memilih ide penguasaan tanah oleh negara bermakna sebagai penguasaan negara pada tingkat kebijakan sebagai inspirator. Ini berarti bahwa *public goods* ini harus dikelola oleh negara. Ditepatkan peruntukannya, untuk apa, dan untuk siapa. Persoalannya sekarang adalah bagaimana kebijakan ini dibuat dan bagaimana kebijakan ini diimplementasikan. Kebijakan pengelolaan keagrariaan selama ini sudah ada tetapi belum optimal dilaksanakan sebagaimana tema FGD ini menyatakan bahwa kebijakan pertanahan nasional belum tertata sehingga kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya belum dapat dicapai.

Tulisan ini akan mengungkapkan sejumlah fakta persoalan yang dihadapi oleh para implementor. Tulisan ini merupakan hasil studi lapangan yang dilakukan penulis beberapa waktu lalu. Tulisan akan dibagi menjadi beberapa bagian. Bagian pertama akan mengungkapkan siapa implementor sebuah kebijakan. Implementor kebijakan yang dijadikan sampel dalam tulisan ini adalah implementor program redistribusi tanah Cipari Cilacap. Kemudian, bagian kedua akan menguraikan perilaku implementor. Berikutnya, diskusi serta simpulan.

Birokrat Garda Depan sebagai Implementor

Birokrat garda depan (Purwanto & Sulistyastuti, 2012) atau dalam khasanah ilmu administrasi publik dikenal sebagai *street-level bureaucrats* adalah bagian dari institusi birokrasi yang berada paling bawah susunan hierarkis birokrasi yang dalam proses penyampaian kebijakan (implementasi kebijakan) selalu berhubungan secara langsung dengan penerima manfaat kebijakan (Lipsky, 2010). Karena rentang kendali yang cukup jauh dengan pusat birokrasi, biasanya BGD ini memiliki otonomi serta diskresi yang besar (Honig, 2006).

BGD dalam program redistribusi tanah Cipari Cilacap terdiri dari kepala desa beserta dengan perangkatnya, tokoh masyarakat, dan

organisasi tani lokal, Di samping itu, ada pula BGD yang hierarkis organisasi birokrasi berada satu level di atas BGD tadi, yakni camat dan Muspika, tokoh masyarakat, dan organisasi tani lokal. Kemudian, terdapat satu lagi BGD yang merupakan implementor tetapi tidak berhadapan *face to face* dengan penerima manfaat program redistribusi tanah, yaitu birokrat kantor pertanahan. Jika dikerucutkan BGD program ini terdiri dari dua, yakni BGD yang berasal dari negara dan BGD yang berasal dari masyarakat. Dari sisi legitimasi dua jenis BGD program ini memiliki basis legitimasi yang berbeda, satu berbasis legitimasi formal dan satu lagi berbasis legitimasi non formal (sosial).

Masalah yang dihadapi BGD program redistribusi Cipari, sebagaimana (Hupe & Hill, 2007; Maynard-Moody & Musheno, 2003; Sager et al., 2014) adalah kebijakan yang tidak sempurna, keinginan klien, nilai-nilai diri dan organisasi, serta pandangan mereka terhadap aktor implementasi yang lain. Dua yang pertama tadi merupakan masalah awal yang mereka hadapi. Sementara, tiga hal berikutnya merupakan persoalan yang muncul belakangan. Sikap mereka terhadap masalah yang dihadapi juga berlainan – tiga kategori (Tummers, Bekkers, Vink, & Musheno, 2015) ada pada mereka. Untuk jelasnya, tabel berikut menunjukkan konstelasi BGD program redistribusi tanah Cipari Cilacap

Tabel 1

BGD Program Redistribusi Cipari Cilacap

Tabel 1
BGD Program Redistribusi Cipari Cilacap

Asal BGD	Intensitas Relasi		Jenis Pertimbangan				Mekanisme Coping		
	Tinggi	Rendah	Nilai Diri	Nilai Organisasi	Aktor lain	Kohesi Sosial	Moving Toward	Moving away	Moving against
Pemimpin Desa	✓		✓	✓	✓		✓		
Perangkat Desa	✓		✓					✓	
Pimpinan Kecamatan		✓	✓	✓	✓				✓
Perangkat Kecamatan/Muspika		✓	✓					✓	
Tokoh Masyarakat	✓		✓			✓	✓		
Pimpinan Organisasi Tani	✓		✓	✓	✓	✓	✓		
Anggota Organisasi Tani	✓		✓				✓		
Birokrasi Pemerintah Pusat		✓	✓	✓	✓				✓

Perilaku Birokrat Garda Depan

Sejak bergulirnya Orde Reformasi relasi antara negara dengan masyarakat tidak lagi selalu bersifat hierarkis. Pergantian suasana dari vertikal menjadi horizontal ini tentunya membawa konsekuensi-konsekuensi tersendiri yang harus pula disadari. Pada orde itu, hubungan negara dengan masyarakat menjadi lebih horizontal. Dengan keadaan hubungan seperti itu, kebijakan publik tidak mudah diimplementasikan (Pratikno, 2007). Sejak saat itu, proses pengelolaan kepentingan publik tidak lagi dimonopoli oleh negara. Dalam kondisi yang heterogen disertai dengan kekuatan yang hampir setara, cara bermain yang paling dianjurkan adalah negosiasi (Keban, 2008; Pratikno, 2007; Susskind, 2006).

Dalam konteks program redistribusi tanah Cipari Cilacap, negosiasi juga dilakukan oleh para BGD. BGD-BGD dari kalangan masyarakat mempercayakan proses negosiasi kepada salah satu pimpinan organisasi sebagai negosiator. Dari pihak negara, negosiator diperankan oleh kepala desa. Negosiasi yang dilakukan dalam program ini juga tidak saja dilakukan antar sesama BGD tetapi juga dilakukan kepada aktor lain.

Strategi negosiasi (Alfredson et al., 2008) yang digunakan oleh para BGD program redistribusi tanah Cipari adalah strategi negosiasi distributif. Strategi ini sifatnya *zero sum game* – satu pihak mendapatkan lebih banyak dari pihak yang lain atau bahkan hingga titik ekstrim, yakni satu pihak memperoleh seluruh bagian dan pihak lain tidak mendapat apa-apa. Strategi negosiasi redistribusi Cipari Cilacap benar-benar praktek strategi distributif yang sangat ekstrim. Dalam proses ini, pihak-pihak yang bernegosiasi tidak mencoba untuk mengembangkan alternatif-alternatif pilihan lain untuk membangun zona kesepakatan. Pihak-pihak yang terlibat tidak menyiapkan diri untuk membangun zona kesepakatan.

Taktik yang digunakan oleh pihak masyarakat adalah taktik salami, yakni mendiamkan atau memperlama proses negosiasi (Saner, 2004) dengan tidak memberikan konsesi apapun kepada pihak lawan. Taktik ini dapat dijalankan karena pihak masyarakat sudah memiliki ‘obat’ untuk melalui situasi negosiasi yang berkepanjangan, yakni: pada dasarnya yang diperjuangkan adalah bukti kepemilikan dan penguasaan

sebenarnya ada pada diri mereka. Faktor inilah yang pihak masyarakat mampu berlama-lama dalam proses negosiasi. Di sisi lain, pihak negara menggunakan taktik kekuasaan (*power*) legitimasi formal. Pertarungan dua taktik ini tidak mengarah kepada ujung tertentu. Pertarungan ini terjebak ke dalam *join decision trap*, yakni situasi ketika para pihak yang bernegosiasi mengalami *dead lock* karena kekuatan masing-masing tidak bisa saling mengalahkan.

Ketika suatu proses negosiasi sampai pada titik *join decision trap*, harus ada pihak yang berani mengajukan alternatif konsesi atau salah satu meninggalkan meja negosiasi (Fells, 2009). Dalam negosiasi redistribusi tanah Cipari Cilacap, proses mengakhiri *join decision trap* tidak diinisiasi oleh dua pihak yang bernegosiasi tetapi datang dari pihak lain yang tidak bernegosiasi, yakni BGD yang berada satu level di atas mereka yang bernegosiasi. Aktivitas yang dilakukan BGD ini adalah politisasi birokrasi pada BGD yang berasal dari unsur masyarakat. Taktik politisasi ini jitu untuk mengakhiri proses negosiasi. Akan tetapi, tidak hanya itu saja yang membuat proses negosiasi berakhir karena pada saat bersamaan salah satu pihak berinisiatif mengakhiri negosiasi demi kepentingan kohesi sosial.

Menurut Ray Fells meskipun negosiasi merupakan alat untuk mencapai suatu kesepakatan, negosiasi yang baik tetaplah bukan pada pencapaian kesepakatannya tersebut tetapi negosiasi yang baik adalah negosiasi yang memungkinkan para pihak untuk menghasilkan kesepakatan (Fells, 2009). Apa yang terjadi dari proses negosiasi program redistribusi tanah Cipari Cilacap adalah bukan negosiasi yang baik karena alasan-alasan tadi. Situasi yang terjadi akibat proses negosiasi tersebut adalah tidak mau terlibatnya organisasi tani lokal untuk mengelola kebijakan lebih lanjut¹. Proses pemberdayaan penerima manfaat kebijakan menjadi tidak terlaksana²

¹ Redistribusi tanah adalah bukan melulu terbagikannya tanah kepada para petani tetapi lebih jauh dan luas lagi bagaimana para petani penerima manfaat tersebut lebih berdaya memberdayakan tanah yang telah dimilikinya dan untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan lagi tangan-tangan lain yang siap membantu (Kantor Staf Presiden, 2016)

² Kita harus mengandalkan proses pemberdayaan kelompok sasaran kepada organisasi tani lokal karena faktanya mereka adalah orang-orang yang berasal dari masyarakat setempat yang sebagian dari mereka adalah juga termasuk kelompok sasaran. Pada beberapa tempat organisasi-organisasi tani lokal memiliki jaringan yang lebih luas daripada pemerintah desa (Bachriadi, 2012)

Diskusi

Dari paparan di atas, beberapa poin yang dapat ditarik untuk didiskusikan antara lain:

1. Kebijakan yang tidak sempurna
Jika dihadapkan kepada keberagaman kelompok sasaran, kebijakan publik dimanapun tidak akan sempurna. Kebijakan publik tidak akan mampu memuaskan seluruh penerima manfaat. Kami mengusulkan bahwa yang dapat kita lakukan adalah membuat kebijakan yang lebih sempurna daripada kebijakan sebelumnya. Salah satu untuk menuju kepada kelebihsempurnaan tadi adalah perlunya pertimbangan atau pemikiran seperti implementor pada saat memformulasikan kebijakan. Hal ini sangat diperlukan karena yang akan mengeksekusi kebijakan yang kita buat adalah mereka-mereka para BGD. Kita tidak mungkin menyalahkan nilai-nilai diri mereka turut berpengaruh ketika mengimplementasikan kebijakan sementara kebijakan yang kita buat telah mendorong mereka kepada situasi tersebut.
2. Ketidakmampuan mengembangkan negosiasi yang baik
Negosiasi dalam proses redistribusi tanah Cipari Cilacap bukanlah negosiasi yang dibayangkan ketika para pihak duduk bersama dalam satu meja membicarakan kepentingan masing-masing kemudian mereduksi kepentingan-kepentingan mereka hingga dicapai kesepakatan. Negosiasi redistribusi tanah Cipari Cilacap adalah proses interaksi antar penduduk yang diwakili oleh beberapa gelintir orang dengan pemimpinya yang tidak saja terjadi dalam suatu acara formal tetapi non formal. Para pihak yang kita sebut sebagai negosiator tidak menyadari bahwa dirinya sedang berperan sebagai negosiator bahkan tidak menyadari bahwa dirinya sedang dalam proses negosiasi. Karena ketidaksadaran dalam posisi negosiasi inilah, negosiasi yang baik tidak dapat terjadi. Karenanya kami mengusulkan untuk memberdayakan masyarakat melalui transfer pengetahuan-pengetahuan bernegosiasi yang di dalamnya berisi pengetahuan sejak mempersiapkan negosiasi, bernegosiasi, dan menyikapi hasil negosiasi.

Di samping itu, dalam situasi heterogen di mana negosiasi menjadi satu-satunya cara bermain, penanaman konsep negara kuat yakni negara yang mampu mengakomodasi sebanyak-banyaknya kepentingan tanpa harus tersudut kepada salah satu kepentingan diterapkan pada konteks lokal (desa).

3. Persoalan Penguasaan atau pemilikan tanah

Berkaca dari situasi redistribusi tanah Cipari Cilacap, pada kenyataannya ada sebagian masyarakat yang berpikir bahwa status kepemilikan tidak sepenting status penguasaan tanah, maka jangan-jangan intervensi kitalah yang membuat persoalan di masyarakat menjadi rumit

DAFTAR PUSTAKA

- Alfredson, T., University, J. H., Baltimore, Maryland, Usa, Cungu, A., ... Resource Mobilization Division, FAO, Rome, I. (2008). *Negotiation Theory and Practice: A Review of the Literature.*, 38. <https://doi.org/10.1007/BF01000607>
- Bachriadi, D. (Ed.). (2012). *Dari Lokal ke Nasional kembali ke Lokal: Perjuangan Hak Atas Tanah di Indonesia*. Bandung: Agrarian Resource Center.
- Fells, R. (2009). *Effective Negotiation From Research to Results*. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511841491>
- Honig, M. I. (2006). Street-Level Bureaucracy Revisited : Frontline District Central-Office Administrators as Boundary Spanners in Education Policy Implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 28(4), 357–383. <https://doi.org/10.3102/01623737028004357>
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299.
- Kantor Staf Presiden. (2016). *Strategi Nasional Pelaksanaan Reforma Agraria 2016 - 2019*. Jakarta: Kantor Staf Presiden.
- Keban, J. T. (2008). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori, dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.

- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2003). *Cops, Teachers, Counselors: Stories From the Front Lines of Public Service*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Pratikno. (2007). Governance dan Krisi teori Organisasi. *Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik*, 11(2), 121–138.
- Purwanto, E. A., & Sulistyastuti, D. R. (2012). *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Sager, F., Thomann, E., Zollinger, C., Der, N. Van, Sager, F., Heiden, N. van der, & Mavrot, C. (2014). Street-Level Bureaucrats and New Modes of Governance: How Conflicting Roles Affect the Implementation of the Swiss Ordinance on Veterinary Medicinal Products. *Public Management Review*, 16(4), 481–502.
- Saner, R. (2004). *The Expert Negotiator: Strategy, Tactics, Motivation, Behaviour, Leadership* (2nd ed.). Leiden - Boston: Martinus Nijhoff Publisher.
- Susskind, L. (2006). Arguing, Bargaining, and Getting Agreement. In M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Policy Science* (pp. 269–295). Oxford New York: Oxford University Press.
- Tummers, L. L. G., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literatur. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1–21.

MENGAPA BERINVESTASI YANG MENGGUNAKAN TANAH HARUS DENGAN MEMILIKI TANAH ?

Oleh: Dr. Ir. Tjahjo Arianto, SH., M.Hum¹

1. Tanah dikuasai oleh para pemilik modal gagal digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat

Ketentuan-ketentuan UUPA yang secara normatif mengandung sila-sila Pancasila dalam tataran empiris tidak diimplementasikan secara konsekuen dan konsisten. Hal itu disebabkan karena kebijakan pertanahan pada masa Orde baru yang lebih menekankan orientasi pada pertumbuhan ekonomi telah merubah persepsi tentang fungsi tanah. Orientasi tersebut mendorong kebijakan pertanahan yang lebih cenderung pro kapital ketimbang pro rakyat.²

Pemerintahan pada masa orde baru sering mengabaikan hak dan kepentingan rakyat dengan lebih mengutamakan menyediakan fasilitas pada golongan ekonomi kuat, pada masa itu tanah yang semestinya dapat dibagikan kepada petani miskin beralih pemilikan tanahnya kepada investor dengan status Hak Guna Usaha. Tanpa terasa semakin hari penguasaan dan pemilikan tanah pertanian semakin terkonsentrasi pada pemilik modal, semakin luasnya perkebunan Hak Guna Usaha menambah jumlah petani gurem. Sejarah mengungkapkan bahwa Hak Erfpach yang merupakan hukum positif yang pernah diterapkan pemerintah kolonial Belanda telah berhasil mengeruk sumber kekayaan alam bumi Indonesia, beberapa bekas hak erfpach kini telah menjadi Hak Guna Usaha (HGU) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960.

¹ Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional; Dosen Program Doktor dan Magister Teknik Geodesi/Geomatika Universitas Gadjah Mada; Dosen Program Doktor dan Magister Ilmu Hukum Universitas Atmajaya Jogjakarta; mantan Kasi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah Kab. Jember, Kab. Sidoarjo, Jakarta Timur tahun 1989 – 1999; Kasi Tata Pendaftaran Tanah BPN Pusat tahun 1999 – 2001; Kepala Kantor Pertanahan Kab. Jember, Kabupaten Gresik, Surabaya Timur tahun 2001 – 2009; Kepala Bidang Survei Pengukuran dan Pemetaan BPN Provinsi Jawa Timur Tahun 2008 – 2010.

² Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Penerbit Kompas, Jakarta 2008, halaman 102.

Pada masa orde lama ada upaya dari pemerintah untuk menyesuaikan pemanfaatan HGU sesuai dengan norma-norma yang hidup dalam masyarakat. Hal ini dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 11 Tahun 1962 tentang Ketentuan dan Syarat-syarat Pemberian HGU kepada Pengusaha Swasta Nasional, dalam pasal 1 Permen tersebut dinyatakan bahwa HGU untuk perusahaan kebun besar diberikan kepada badan hukum yang berbentuk koperasi atau berbentuk lainnya yang bersendikan gotong royong dan **bermodal nasional penuh**. Namun sayang pada masa Orde Baru Peraturan Menteri tersebut dinyatakan tidak berlaku. Sampai saat ini peraturan tersebut tidak dipulihkan. Akibatnya fakta yang terjadi sekarang masih banyak tanah bukan saja dikuasai tetapi justru **dimiliki** oleh pemilik modal bahkan modal asing.

Mengapa demikian???? Karena peraturan perundangan yang ada memberi kesempatan pemilik modal memiliki tanah. Investor membangun hotel dengan membeli tanah rakyat sehingga rakyat terusir, selanjutnya oleh pemerintah investor diberikan hak atas tanah Hak Guna Bangunan di atas tanah negara. Karena undang-undang mengatur negara tidak memiliki tanah maka investorlah pemilik tanah tersebut. Hak Guna Bangunan di atas tanah negara artinya pemegang haknya adalah pemilik tanah, negara hanya memberikan hak atas tanah atau hak untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah saja.

Hal yang sama terjadi pada usaha perkebunan, investor setelah membeli tanah atau memperoleh tanah dari pemerintah melalui Kementerian Kehutanan, selanjutnya diberikan hak atas tanah Hak Guna Usaha (HGU) oleh pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN). Investor dengan Hak Guna Usahanya otomatis menjadi pemilik tanah. Selanjutnya bila investor menterlantarkan tanah, Pemerintah melalui BPN hanya dapat mencabut hak guna usahanya dan tidak dapat mencabut kepemilikannya.³ Investor yang diberikan HGU adalah badan hukum yang didirikan di Indonesia tetapi modalnya banyak yang bermodal negara lain (asing), artinya kita telah membiarkan tanah dikuasai dan dimiliki oleh asing.

³ Karena undang undang belum mengatur hapusnya kepemilikan tanah investor tersebut.

Berikutnya peraturan perundangan kita membiarkan Warga Negara Asing (WNA) memiliki tanah. Padahal mereka hanya butuh rumah tinggal, mengapa harus dengan memiliki tanah?. WNA setelah membeli tanah rakyat (rakyat tergusur lagi) dapat diberikan hak atas tanah “hak pakai di atas tanah negara” artinya pemegang haknya menjadi pemilik tanah.

Terjadinya penguasaan sekaligus pemilikan tanah oleh investor bahkan investor asing yang menyebabkan kegagalan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, disebabkan peraturan perundang-undangan kita membiarkan terjadinya hal tersebut.

2. Bagaimana Seharusnya Investor Menggunakan Tanah Tanpa Memiliki Tanah?

Seharusnya pemilik modal (investor) berusaha yang menggunakan tanah tidak harus dengan memiliki tanah.

Usaha Perkebunan:

- 1) Hapuskan Hak Guna Usaha di atas tanah negara bagi investor swasta, investor cukup diberikan hak atas tanah Hak Pakai di atas Hak Pengelolaan (HPL) yang pemegang HPLnya dapat Pemerintah Daerah atau PT. Perhutani⁴ (Badan Usaha Milik Negara) atau investor dapat diberikan hak atas tanah Hak Pakai di atas hak atas tanah Hak Milik dari puluhan atau ratusan petani.
- 2) Usaha perhotelan, pertokoan kepada investor dilarang membeli tanah rakyat cukup diberikan hak atas tanah Hak Guna Bangunan di atas hak atas tanah Hak Milik rakyat atau HGB di atas Hak Pengelolaan milik Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, BUMN atau BUMD. Hal ini sudah terlaksana di Provinsi Bali. HGB di atas Hak Milik rakyat untuk usaha perhotelan banyak sudah banyak di Provinsi Bali, mengapa tidak terjadi di Provinsi lain?.
- 3) Untuk memenuhi tersebut angka 1) dan 2) di atas, dapat dilaksanakan bila peraturan perundangan dalam hal ini harus setingkat undang-undang yang mengatur bahwa investor dilarang berinvestasi dengan memiliki tanah, cukup menyewa tanah atau pola kemitraan. Selanjutnya Pemerintah Daerah

⁴ Pemerintah Daerah atau PT. Perhutani dalam hal ini adalah pemilik tanahnya

membuat Peraturan Daerah yang mendukungnya.⁵

- 4) Warga Negara Asing seharusnya tidak diberi kesempatan memiliki tanah karena yang dibutuhkan hanya rumah walaupun dengan hak atas tanah Hak Pakai di atas Tanah Negara, seharusnya WNA cukup diberi hak atas tanah Hak Pakai di atas Hak Milik rakyat atau di atas HPL Pemerintah Daerah. Karena WNA yang diberikan Hak Pakai di atas tanah negara artinya menggusur tanah rakyat. Harusnya WNA dilarang diberikan Hak Pakai di atas tanah negara dengan cara merubah UUPA.

Hak Pakai di atas HPL atau HGB di atas HPL oleh pemegang haknya tetap dapat dijadikan agunan di Bank. Jadi tidak dapat dijadikan alasan bahwa investor tidak dapat diberikan modal bila tidak memiliki tanah. Memiliki hak atas tanah tanpa memiliki tanah tetap mempunyai nilai jual yang dapat dijadikan agunan di Bank.

HGB di atas HPL untuk usaha industri sudah terlaksana di beberapa daerah antara lain HPL atas nama BUMN PT. JIEP di Jakarta dan HPL atas nama BUMN PT. SIER di Surabaya.

Mengapa selama ini tidak ada kebijakan yang tegas menyangkut gagasan tentang penguasaan mutlak negara atas tanah yang ada di wilayah yurisdiksi Indonesia? Dan Mengapa seolah-olah terjadi pendelegasian kepemilikan tanah kepada pihak non-negara justru untuk komodifikasi, komersialisasi, dan bahkan privatisasi?

Jawabannya terletak di undang undang yang harus disusun Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Reformasi hukum pertanahan harus diupayakan dengan sekuat tenaga untuk menyusun aturan perundangan yang responsif dan mulai meninggalkan cara-cara yang dipaksakan atau penormaan represif dan otonom.

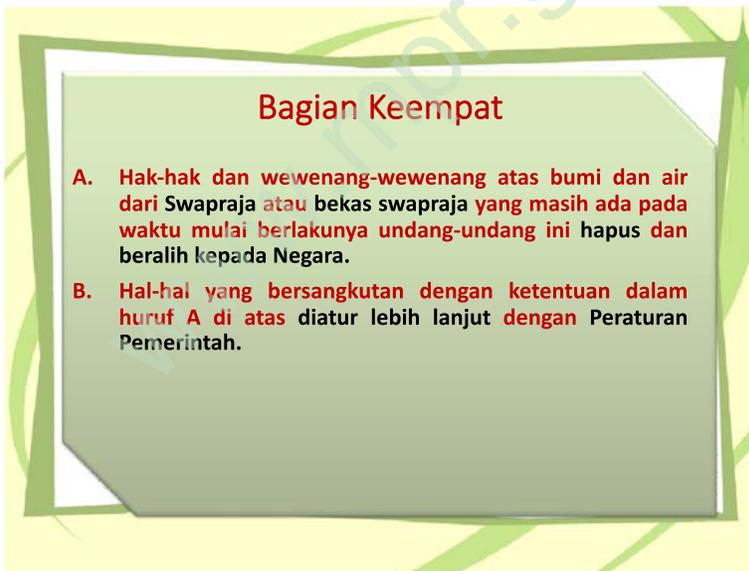
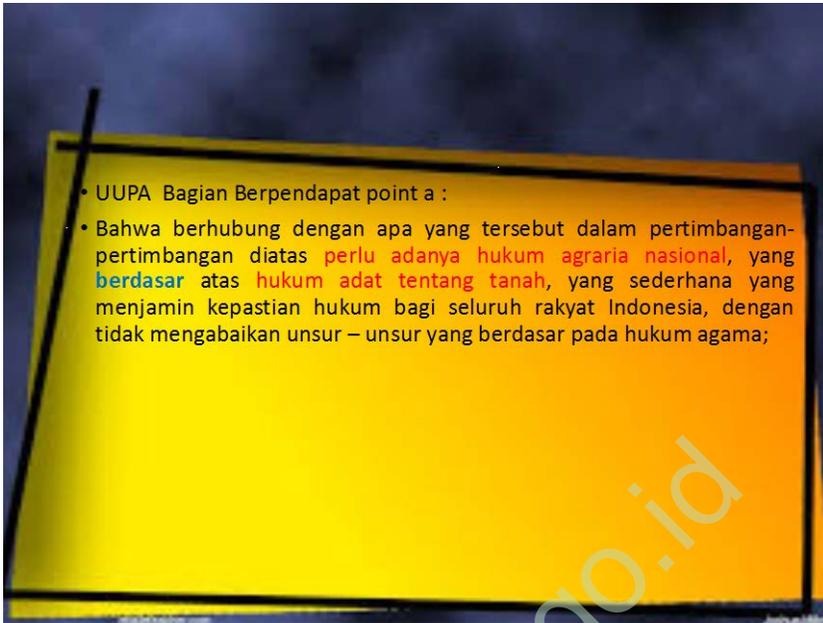
Hukum responsif akan dengan mudah menjadi norma masyarakat, hukum adat berkaitan masalah pertanahan yang merupakan norma masyarakat seharusnya dijadikan hukum positif bukan dihilangkan.

⁵ Tugas DPR RI dan Pemerintah.

**PENDAFTARAN TANAH SG/PAG SEBELUM DAN SESUDAH
UU 13/2012**

Oleh: Sumardi





UU RI No. 13 Tahun 2012

BAB IV : WEWENANG

Pasal 7 ayat (2) :

Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- c. Kebudayaan;
- d. **Pertanahan**; dan
- e. Tata Ruang.

Pasal 7 ayat (3) :

Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan pada rakyat.

Pasal 7 ayat (4) :

Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam **urusan keistimewaan** sebagaimana dimaksud pada ayat (2) & (3) diatur **dengan Perda**.



BAB X PERTANAHAN

Pasal 32

- (1) Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (2) huruf d, Kasultanan & Kadipaten dengan undang-undang ini dinyatakan sebagai badan hukum.
- (2) Kasultanan sebagai badan hukum merupakan subyek hak yang mempunyai hak milik atas tanah kasultanan.
- (3) Kadipaten sebagai badan hukum merupakan subyek hak yang mempunyai hak milik atas tanah Kadipaten.
- (4) Tanah Kasultanan & Tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan ayat (3) meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat diseluruh kabupaten / Kota dalam wilayah DIY.
- (5) Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten ditunjukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.



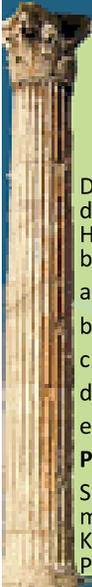
Pasal 33

- (1) Hak Milik atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam pasal 32 ayat (2) dan (3) didaftarkan pada Lembaga Pertanahan.
- (2) Pendaftaran hak atas tanah Kasultanan dan Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pendaftaran atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang dilakukan oleh pihak lain wajib mendapatkan persetujuan tertulis dari kasultanan untuk tanah Kasultanan dan persetujuan tertulis dari Kadipaten untuk tanah Kadipaten.
- (4) Pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten oleh pihak lain harus mendapatkan izin persetujuan Kasultanan untuk tanah Kasultanan dan izin persetujuan Kadipaten untuk tanah Kadipaten.



Pasal 50

Pada saat Undang- Undang ini mulai berlaku, semua ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (Berita Negara RI Tahun 1950 Nomor 3) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara RI Tahun 1955 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 827) **TETAP berlaku** sepanjang **tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.**



PERDAIS 1 TAHUN 2013 Tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY

Pasal 48

Dalam melakukan pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud Pasal 46 Sultan Hamengku Buwono yang bertahta dan Adipati Paku Alam yang bertahta melakukan :

- a. Penatausahaan tanah;
- b. Pemeliharaan;
- c. Pelestarian;
- d. Pelepasan; dan
- e. Pengawasan.

Pasal 64

Semua ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Tata Ruang, Pertanahan, Kebudayaan, dan Kelembagaan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Perdais ini.

PERDAIS DIY Nomor 1 Tahun 2017

TENTANG Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten



KETENTUAN UMUM Pasal 1

1. **Tanah Kasultanan** adalah tanah hak milik Kasultanan yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di kabupaten / kota dalam wilayah DIY.
2. Tanah Kadipaten adalah tanah hak milik Kadipaten yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di kabupaten / kota dalam wilayah DIY.
3. Serat Kekancangan adalah surat keputusan tentang pemberian hak atas tanah dari Kasultanan atau Kadipaten kepada masyarakat / Institusi yang diberikan dalam jangka waktu tertentu dan dapat diperpanjang / diperbaharui

Pasal 2 ayat (2)

Untuk mewujudkan pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sesuai dengan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) maka dalam pelaksanaannya memperhatikan nilai :

- a. Kearifan lokal;
- b. Budaya adiluhung;
- c. Kesejahteraan rakyat;
- d. Keadilan;
- e. Kepastian hukum;
- f. Tertib administrasi; dan
- g. Keterbukaan.

Pasal 6

Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten terdiri dari :

- a. Tanah Keprabon; dan
- b. Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon,
Yang terdapat di seluruh kabupaten / kota dalam wilayah DIY.

Pasal 7

- (1) Tanah Keprabon sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf a merupakan tanah yang digunakan Kasultanan maupun Kadipaten untuk bangunan istana dan kelengkapannya.

Pasal 8

(1) **Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon** sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf b, **terdiri dari :**

- a. **Tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan** dan Kadipaten dengan hak Anggaduh;
- b. Tanah yang telah digunakan oleh masyarakat / institusi dan telah memiliki Serat Kekancingan;
- c. Tanah yang telah digunakan oleh masyarakat / institusi dan belum memiliki Serat Kekancingan; dan
- d. Tanah yang belum digunakan.

Pasal 8

(2) **Tanah Desa** sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, keberadaannya **pada peta desa persil Desa** atau Kelurahan dan data pendukungnya.

(3) Serat Kekancingan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan c berupa :

- a. Magersari;
- b. Ngindung;
- c. Anganggo; dan
- d. Anggaduh.

- **Magersari adalah** hak adat yang diberikan kepada masyarakat sebagai penghuni / pengguna Tanah Kasultanan dan / atau Tanah Kadipaten dimana antara penghuni / pengguna dari tanah tersebut terdapat ikatan historis dan diberikan hanya kepada WNI Pribumi dengan jangka waktu selama mereka menghuni/ menggunakan.
- **Ngindung adalah** hak adat yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten kepada masyarakat atau institusi untuk menggunakan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon terhadap Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten dengan membuat perjanjian yang jangka waktunya disetujui bersama.
- **Anganggo adalah** hak adat yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten kepada masyarakat atau institusi untuk menggunakan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon tanpa memungut hasil dan sifatnya mandiri.
- **Anggaduh adalah** hak adat yang diberikan oleh Kasultanan atau Kadipaten untuk mengelola dan memungut / mengambil hasil dari Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten terhadap Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon kepada Desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa untuk jangka waktu selama dipergunakan

Pasal 10

- (1) **Inventarisasi** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) huruf a, merupakan kegiatan pengumpulan dan pencatatan dokumen terhadap Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten bersumber dari :
- a. **Penelusuran dari peta persil desa** atau kelurahan;
 - b. Pengumpulan data dari buku Legger A, Legger B, Legger
 - c. sertipikat Model E dan sertipikat model D;
 - d. Penentuan lokasi;
 - e. Perkiraan luas tanah; dan
 - f. Pengumpulan data pengguna atau pengelola tanah.

Pasal 12

- (1) Verifikasi Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dilakukan dengan cara mencocokkan antara obyek tanah, subyek pengguna Tanah Kasultanan dan tanah kadipaten dengan **data fisik**.
- (2) **Data fisik** sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi :
- a. Letak, batas bidang, luas, dan jenis tanah;
 - b. Adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya;
 - c. Asal-usul perolehan hak atas tanah;
 - d. Pemegang hak ; dan
 - e. **Jenis hak**.

Pasal 19

- (1) Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten ditujukan untuk pengembangan kebudayaan , kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Pasal 21

- (1) Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dapat digunakan oleh masyarakat/ institusi untuk pengembangan kebudayaan , kepentingan sosial, dan kesejahteraan.
- (2) Penggunaan tanah oleh masyarakat/ institusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **harus mendapat izin tertulis** dari Kasultanan untuk Tanah Kasultanan dan izin tertulis dari Kadipaten untuk Tanah Kadipaten.
- (3) Izin tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan dalam bentuk Serat Kekancangan.

Pasal 22

- (1) **Untuk memperoleh Serat Kekancangan** sebagaimana dimaksud dalam pasal 21 ayat(3) harus mengajukan surat permohonan dilampiri :
 - a. Surat keterangan status Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten dari Pemerintah Desa.
 - b. Surat keterangan tanah (SKT) Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten yang berada di wilayah kota dikeluarkan oleh Lembaga Pertanahan; dan
 - c. Surat rekomendasi kesesuaian dengan rencana tata ruang dari Pemerintah Kabupaten / Kota atau Pemerintah Daerah.

Pasal 33

- (1) Tanah desa yang asal-usulnya dari Kasultanan atau Kadipaten sebagaimana dimaksud dalam pasal 32 dikelola oleh Pemerintah Desa
- (2) Tanah Desa sebagaimana dimaksud ayat (1) terdiri dari :
 - a. Tanah kas desa;
 - b. Pelungguh;
 - c. Pengarem-arem; dan
 - d. Tanah untuk kepentingan umum.

BAB X Ketentuan Peralihan.

Pasal 38

Pada saat Peraturan Daerah Istimewa ini mulai berlaku :

- a. Masyarakat / institusi yang telah menggunakan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten sebelum berlakunya Perda ini dan sudah memiliki Serat Kekancingan dapat melanjutkan penggunaannya sesuai dengan peruntukan dan ketentuan perundang-undangan;
- b. Masyarakat / institusi yang telah menggunakan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten sebelum berlakunya Perda ini dan belum memiliki Serat Kekancingan harus mengajukan permohonan Serat Kekancingan kepada Kasultanan atau Kadipaten; dan
- c. **Tanah desa yang telah disertipatkan** dengan status hak pakai , **harus** dilakukan penyesuaian status hak pakai diatas Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten sesuai asal usul tanah desa berdasarkan Perda ini.

BAB XI Ketentuan Penutup

Pasal 39

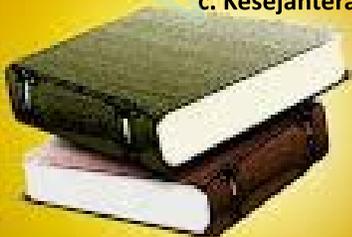
Dengan ditetapkannya Perdais ini, semua Peraturan Daerah yang mengatur tentang pertanahan di DIY dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Perdais ini.

Pergub DIY No. 33 Tahun 2017 Tata Cara Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten

Pasal 47

Penggunaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten hanya dapat diberikan izin untuk :

- a. Pengembangan kebudayaan;
- b. Kepentingan sosial; dan
- c. Kesejahteraan masyarakat.



BAB V

Ketentuan Peralihan

- (1) Pada saat Pergub ini mulai berlaku, penggunaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten oleh masyarakat atau istitusi yang telah memiliki Serat Kekancingan sebelum berlakunya Pergub ini dapat dilanjutkan penggunaan tanahnya sampai dengan berakhirnya jangka waktu yang diberikan oleh Kasultanan untuk Tanah Kasultanan dan oleh Kadipaten untuk Tanah Kadipaten.
- (2) Penggunaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten oleh masyarakat atau institusi yang jangka waktunya Serat Kekancingannya telah berakhir sebelum berlakunya Pergub ini dapat dilakukan perpanjangan izin penggunaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, sepanjang peruntukan penggunaannya tidak bertentangan dengan ketentuan penggunaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sebagaimana diatur dalam pasal 47.
- (3) Ketentuan mengenai permohonan serat kekancingan sebagaimana dimaksud dalam pasal 51 s/d Pasal 55 berlaku mutatis mutandis terhadap perpanjangan izin penggunaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Pasal 65

- (1) Masyarakat atau institusi yang telah menggunakan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten tetapi belum memiliki izin , harus mengajukan permohonan izin penggunaannya kepada Kasultanan untuk Tanah Kasultanan atau kepada Kadipaten untuk Tanah Kadipaten.
- (2) Permohonan izin penggunaan Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) , diajukan paling lama 6 (enam) bulan sejak ditetapkannya Pergub ini.

Pergub 34 Tahun 2017
Tentang Pemanfaatan Tanah Desa

Bagian Ketiga Sertifikasi Tanah Desa

Pasal 11

- (1) Tanah Desa disertifikatkan atas nama Pemerintah Desa dengan status Hak Pakai di atas tanah hak milik Kasultanan untuk tanah Desa yang Hak Anggadhunya dari Kasultanan atau status hak pakai diatas tanah milik kadipaten untuk Tanah Desa yang Hak Anggadhunya dari Kadipaten.
- (2) Dalam hal Tanah Desa sudah disertifikatkan dengan status hak pakai diatas tanah negara, maka berdasarkan Pergub ini dikembalikan statusnya sesuai ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

UU Nomor 3 Tahun 1950
TENTANG
PEMBENTUKAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

BAB II TENTANG URUSAN RUMAH TANGGA
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Pasal 4 Point III : Urusan Agraria

Lampiran UU No. 3 Tahun 1950

III. Urusan Agraria (tanah) , meliputi :

1. Penerimaan penyerahan hak "eigendom" atas tanah "eigendom" kepada negeri (medebewind);
2. Penyerahan tanah Negara (feheersoverdracht) kepada jawatan-jawatan atau kementerian lain atau kepada daerah autonom (medebewind);
3. Pemberian ijin membalik nama hak "eigendom" dan "opstal" atas tanah, jika salah satu fihak atau keduanya masuk golongan bangsa asing (medebewind);
4. Pengawasan pekerjaan daerah autonom di bawahnya tentang agraria (sebagian ada yang medebewind).

Pasal 4 ayat (4)

Urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain daripada yang tersebut dalam ayat (1) di atas, yang dikerjakan oleh Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dibentuk menurut Undang-undang ini dilanjutkan sehingga ada ketentuan lain dengan undang-undang.

**PERATURAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA No. 5 / 1954
TENTANG
HAK ATAS TANAH DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Pasal 1

Hak atas tanah dalam Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dengan Peraturan Daerah.

Pasal 4

- (1) DIY memberi hak milik perseorangan turun temurun (erfelijk individueel bezzitsrecht) atas sebidang tanah kepada WNI selanjutnya disebut hak milik.
- (2) Tiap pemilik tanah berdasar (ayat1) pasal ini , harus mempunyai tanda hak milik yang sah, yang akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan DIY.
- (3) Peralihan hak atas tanah tersebut ayat (1) pasal ini akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan DIY.
- (4) Hak milik atas tanah tersebut ayat (1) pasal ini, apabila dalam waktu sesudah 10 tahun berturut-turut tidak dipergunakan (geabandonneerd) oleh pemiliknya dipertanggunghkan (digantung), dan jika 20 tahun lagi tidak ada ketentuan dari yang berhak, hak milik atas tanah tersebut batal. Segala sesuatu menurut putusan Dewan Pemerintah Daerah Kabupaten.



Pasal 6

(1) Kalurahan sebagai **badan hukum** mempunyai **hak milik** atas tanah, tanah itu selanjutnya disebut **tanah desa**.

(2) **Tanah Desa** dipergunakan untuk :

- a. Memberi nafkah kepada para petugas Kalurahan yang selanjutnya disebut Tanah Lungguh.
- b. Memberi pengarem-arem (pensiun)
- c. Kas Desa.
- d. Kepentingan umum.

Pasal 9

Hak milik atas tanah **bagi Badan Hukum** akan diatur menurut Peraturan DIY **tersendiri**.



Penjelasan Umum Perda 5/1954 point (4)

Setelah DIY terbentuk menurut UU RI No. 3 Tahun 1950, yang telah diubah dan ditambah dengan UU RI No. 19 Tahun 1950, **maka kekuasaan** (bevoegdheid) **mengatur hak atas tanah** tersebut di atas berdasar UU RI No. 3 tahun 1950. pasal 4 ayat (4) **beralih** dari **Pemerintah-pemerintah Kasultanan** dan Paku Alaman **kepada Daerah Istimewa Yogyakarta** sebagai hak asal-usul, dengan tidak mengurangi sedikitpun maksud UUDS RI pasal 38 ayat (3)



PERDA 12 TAHUN 1954 TENTANG TANDA SAH BAGI HAK MILIK PERSEORANGAN TURUN MENURUN ATAS TANAH

• Pasal 1

(1) Tanda yang sah bagi hak milik perseorangan turun – temurun atas tanah (erfelijk individueel bezitsrecht) selanjutnya disebut “ tanda hak milik “ beserta petanya. Seperti dimaksud dalam pasal 4 ayat (2) Perda Istimewa Yogyakarta No. 5/1954 tanggal 29 April 1954, harus dibuat menurut contoh terlampir (Model D) dan diberikan oleh Jawatan Agraria DIY atas nama Dewan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

• Pasal 4

(2) Untuk mengerjakan tata usaha dimaksud ayat (1) pasal ini Kalurahan harus mempunyai :

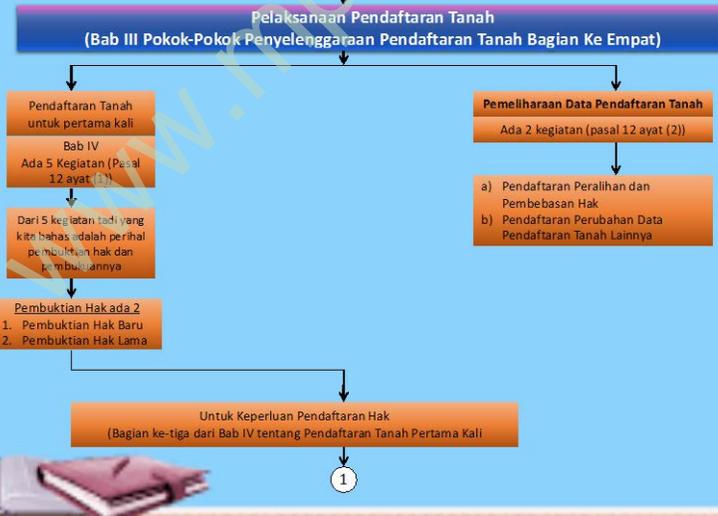
a. Peta Kalurahan

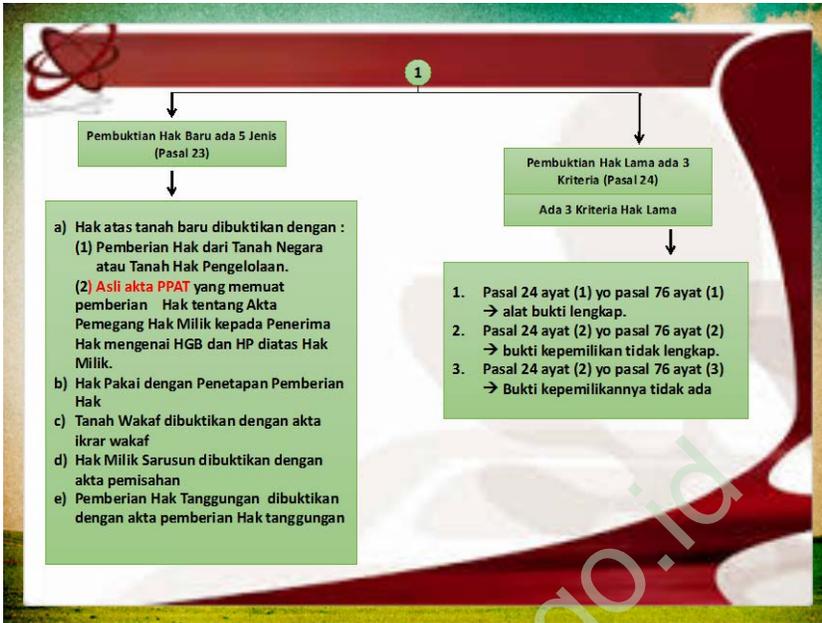
b. 3 (tiga) jenis daftar (register), yaitu :

1. Daftar (register) letter A
2. Daftar (register) letter B
3. Daftar (register) letter C

Yang harus dibuat menurut contoh terlampir (Model A, B dan C)

PENDAFTARAN TANAH (Berdasarkan PP. 24 / 1997)





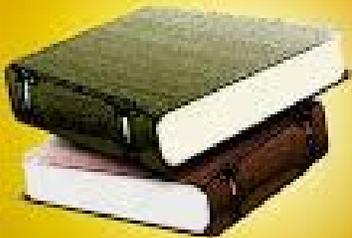
Pendaftaran Tanah Pertama Kali

Adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasar PP 10/1961 tentang pendaftaran tanah dan PP ini. Kegiatan:

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
- b. **Pembuktian hak** & pembukuannya;
- c. Penerbitan sertipikat;
- d. Penyajian data fisik & data yuridis;
- e. Penyimpanan daftar umum & dokumen.

Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

Adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.



Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

1. Pemindahan Hak (Jual beli, Hibah, Tukar menukar, Pemasukan dalam perusahaan.....> Akta)
2. Pemindahan Hak karena Lelang.
3. Peralihan Hak Karena Pewarisan.
4. Peralihan Hak karena Penggabungan atau peleburan Perseroan atau Koperasi
5. Pembebasan Hak (Roya)
6. Lain2 : Perpanjangan hak, Pemisahan, Pemecahan, Penggabungan, pembagian hak bersama, Hapusnya HAT & Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Peralihan & Hapusnya Tanggungan, Putusan Pengadilan Perubahan nama.

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN
No. 3 Tahun 1997
Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP 24 /1997

Pasal 76 ayat (1)

Permohonan sebagaimana dimaksud dalam pasal 73 ayat (2) huruf c (**mendaftar dengan hak lama sebagaimana dimaksud pasal 24 PP 24 Tahun 1997 .**) harus disertai dengan dokumen asli yang membuktikan adanya hak yang bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat (1) PP 24 Tahun 1997, yaitu :

- a.
- b.
- c. Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan **Peraturan Swapraja** yang bersangkutan, atau
- d.



Pasal 24 PP 24 Tahun 1997

- (1) Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari **konversi hak-hak lama** dibuktikan dengan **alat-alat bukti tertulis** , keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.



PENDAFTARAN TANAH SG/PAG SEBELUM DAN SESUDAH PERDAIS DIY 1/2017



CONTOH KASUS

ASLI

Surat : 211/2017/a.n/1990
 Tanggal : 20 Januari 2017
 Kepada : Kepala Dusun Desa

REVISI

1. Surat Keputusan tanggal 20 Januari 1990 dari :
 a. Kepala Dusun, Desa, ...
 b. ...
 c. ...
 d. ...
 e. ...
 f. ...
 g. ...
 h. ...
 i. ...
 j. ...
 k. ...
 l. ...
 m. ...
 n. ...
 o. ...
 p. ...
 q. ...
 r. ...
 s. ...
 t. ...
 u. ...
 v. ...
 w. ...
 x. ...
 y. ...
 z. ...

2. ...
 3. ...
 4. ...
 5. ...
 6. ...
 7. ...
 8. ...
 9. ...
 10. ...
 11. ...
 12. ...
 13. ...
 14. ...

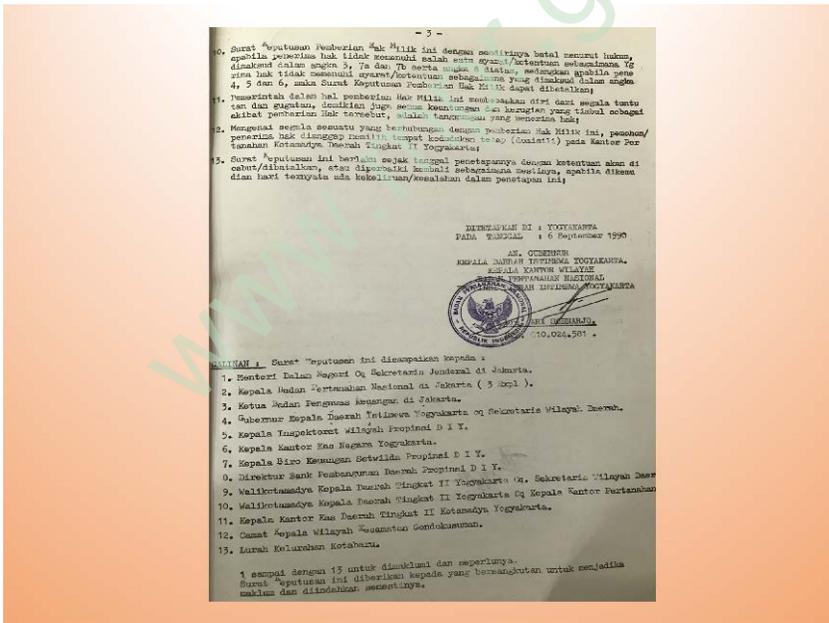
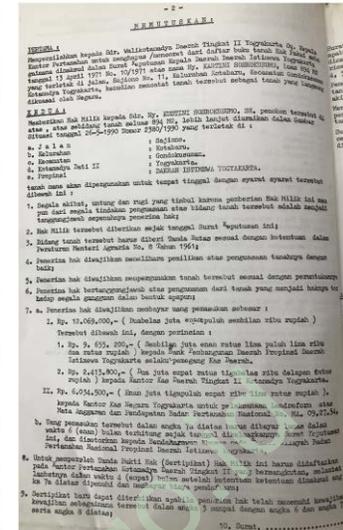
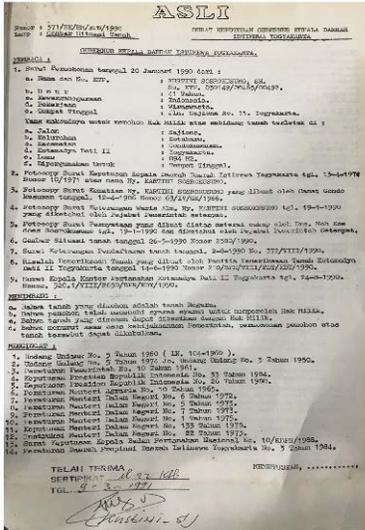
TELAH TERIMA
 SERTIFIKAT : 20 Jan 2017
 TGL. 20 - 1 - 2017
 (Signature)

- 2 -

REVISI

1. ...
 2. ...
 3. ...
 4. ...
 5. ...
 6. ...
 7. ...
 8. ...
 9. ...
 10. ...
 11. ...
 12. ...
 13. ...
 14. ...
 15. ...
 16. ...
 17. ...
 18. ...
 19. ...
 20. ...

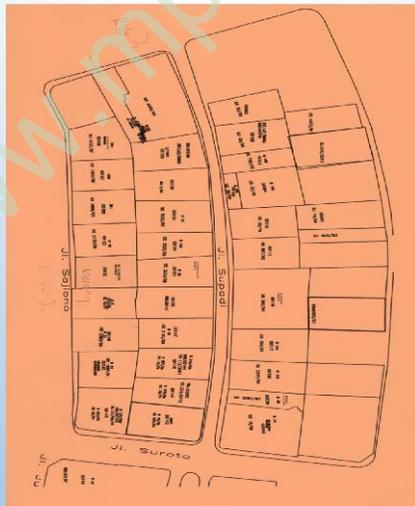
CONTOH KASUS



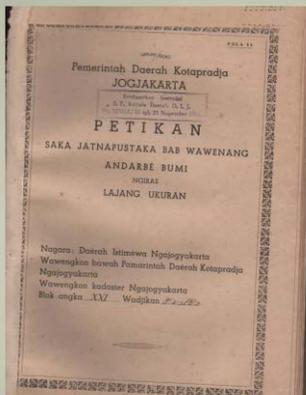
PETA BY BLAD TAHUN 1926



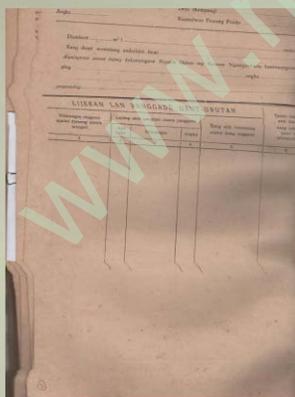
PETA PENDAFTARAN TAHUN 2000



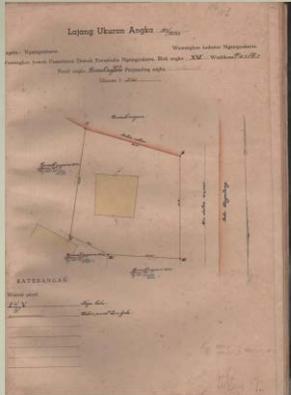
**Contoh
“ Tanda Hak Milik “ di Kota Yogyakarta.
(Halaman 1)**



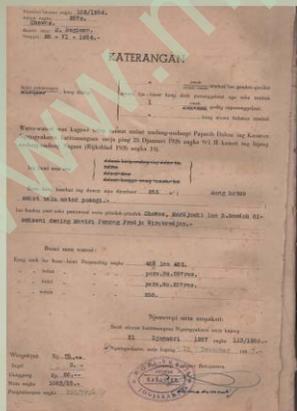
Halaman ke 2 : Memuat Subyek Hak .



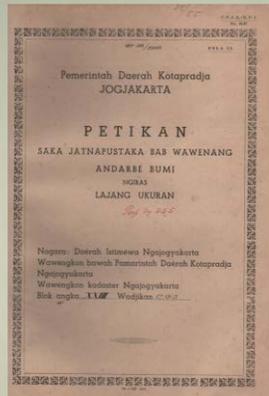
Halaman ke 3 Memuat Gambar bidang tanah



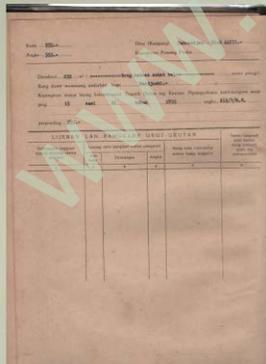
Halaman ke 4 Memuat Keterangan dan Pengesahan



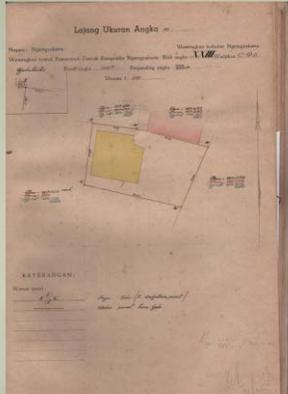
Contoh “ Tanda Hak Milik “ di Kota Yogyakarta.
(Halaman 1)



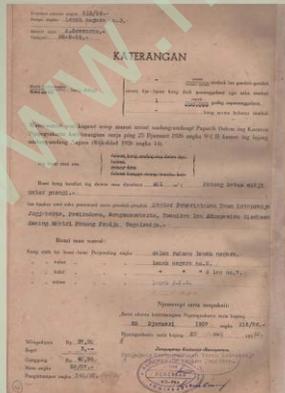
Halaman ke 2 :
Memuat Subyek Hak .



Halaman ke 3 Memuat Gambar bidang tanah



Halaman ke 4 Memuat Keterangan dan Pengesahan





**SEKIAN & TERIMA
KASIH**



Kang Kudu Sa

KEBIJAKAN PERTANAHAN DI DIY DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Oleh: Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum.

1. Pendahuluan

Berkaca pada paradigma yang mendasari lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (UUK), terdapat hal mendasar yang terdapat di dalamnya, yaitu adanya upaya untuk menggabungkan pendekatan administrative modern dengan pendekatan historis-kultural. Perpaduan antara keduanya itulah sejatinya yang menjadi jiwa dari konsep keistimewaan DIY. Di pucuk pimpinan pemerintahan utamanya, baik Gubernur maupun Wakil Gubernur yang merupakan konsep dan terminologi administrative modern sekaligus juga merupakan raja (Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman). Sebutan yang lazim dipergunakan terhadap kedua jabatan yang melekat pada satu sosok pemimpin tersebut adalah dwi tunggal yang mengelola dua urusan pemerintahan (umum dan istimewa) dalam satu tangan kepemimpinan.

Konsepsi dwi tunggal tersebut tercermin dari beberapa ketentuan berikut: pertama, Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut DIY, adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 angka 1); 2. Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa (Pasal 1 angka 2); 3. Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah (Pasal 1 angka 3). Demikian juga, Pasal 4 UUK menegaskan bahwa pengaturan Keistimewaan DIY dilaksanakan berdasarkan asas: a. pengakuan atas hak asal-usul; b. kerakyatan; c. demokrasi; d. ke-bhinneka-tunggal-ika-an; e. efektivitas pemerintahan; f. kepentingan nasional; dan g. pendayagunaan kearifan lokal. Ketentuan-ketentuan tersebut merupakan isi dari keistimewaan dalam

perspektif teori desentralisasi asimetris yang meletakkan desain dwi tunggal sistem pemerintahan di DIY.

Pasal 7 UUK mengatur derivasi dari konsepsi dwi tunggal sebagai berikut: (1) Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah dan urusan Keistimewaan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Dan (2) Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; c. kebudayaan; d. pertanahan; dan e. tata ruang. Implementasi dari cakupan dari konsepsi dwi tunggal pemerintahan tersebut khususnya di bidang pertanahan menimbulkan diskursus dalam beberapa hal.

2. Kebijakan Pertanahan di DIY

Kebijakan pertanahan di DIY yang sejatinya jika mengacu konsepsi dwi tunggal tersebut sudah dianggap memadai dalam perspektif undang-undang, namun, dalam implementasi menimbulkan beberapa permasalahan. Sebenarnya, untuk mendukung kebijakan di ranah keistimewaan sudah dikeluarkan Perdas No. 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Kadipaten. Hal itu merupakan derivat dari Pasal 7 ayat (2) huruf d UUK. Dalam Perdas tersebut sudah ditegaskan kategorisasi dari Tanah Kasultanan dan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Tanah Kasultanan adalah tanah hak milik Kasultanan yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di kabupaten/kota dalam wilayah DIY (Pasal 1 angka 1 Perdas No. 1 Tahun 2017) Sedangkan Tanah Kadipaten adalah tanah hak milik Kadipaten yang meliputi Tanah Keprabon dan Tanah Bukan Keprabon atau Dede Keprabon yang terdapat di kabupaten/kota dalam wilayah DIY (Pasal 1 angka 2 Perdas No. 1 Tahun 2017) Dalam Perdas tersebut juga dijelaskan secara limitative kategorisasi dari kedua jenis tanah tersebut. Bahkan, juga untuk mengimplementasikan Perdas tersebut dengan kedua desain kebijakan, yaitu melalui pengelolaan dan pemanfaatan. Pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten,

terdiri dari: 1. penatausahaan; 2. pemeliharaan dokumen; dan 3. pengawasan. Sedangkan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, terdiri dari: 1. pelindungan; 2. penggunaan; dan 3. pelepasan.

Berkaitan dengan kebijakan penatausahaan pada Pasal 9 ayat (1) Perdaos No.1 Tahun 2017 diatur bahwa Penatausahaan Tanah Kasultanan merupakan kewenangan Kasultanan dan penatausahaan Tanah Kadipaten merupakan kewenangan Kadipaten. Selanjutnya, pada Pasal 9 ayat (2) Perdais No.1 Tahun 2017 diatur lebih lanjut bahwa penatausahaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. inventarisasi; b. identifikasi; c. verifikasi; d. pemetaan; dan e. pendaftaran.

Sehubungan dengan pemanfaatan, pada Pasal 19 Perdais No. 1 Tahun 2017 diatur bahwa: pertama, pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten ditujukan untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Kedua, pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara: a. pelindungan; b. penggunaan; dan c. pelepasan.

3. Teori Kebijakan Publik

Sistem kebijakan publik, menurut Mustopadidjaja AR (Bintoro Tjokromidjojo dan Mustopadidjaja AR, 1988), adalah keseluruhan pola kelembagaan dalam pembuatan kebijakan publik yang melibatkan hubungan di antara 4 elemen (unsur), yaitu masalah kebijakan publik, pembuatan kebijakan publik, kebijakan publik dan dampaknya terhadap kelompok sasaran (target groups). Tanpa harus mengutarakan beberapa diskursus yang timbul dalam implementasi kebijakan mengenai pertanahan di DIY, jika mencermati implementasi UUK ke dalam Perdais, khususnya yang mengenai pertanahan, terlihat sudah memetakan keempat elemen unsure dalam pola kelembagaan kebijakan publik tersebut.

Masalah kebijakan publik ini timbul karena adanya faktor lingkungan kebijakan publik yaitu suatu keadaan yang melatar belakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya “masalah kebijakan publik” tersebut, yang berupa tuntutan-tuntutan, keinginan-

keinginan masyarakat atau tantangan dan peluang, yang diharapkan segera diatasi melalui suatu kebijakan publik. Masalah itu dapat juga timbul justru karena dikeluarkannya suatu kebijakan publik baru. Di titik inilah sebenarnya diperlukan lebih banyak untuk melakukan sosialisasi dan dialog dengan masyarakat untuk menjelaskan desain mengenai implementasi kebijakan publik terkait dengan bidang pertanahan. Dalam Hukum Administrasi Negara, ruang bagi publik untuk menggunakan hak inspraak baik dalam bentuk *Adviesering* (komisi penasihat) maupun keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat sampai adanya gugatan di Pengadilan merupakan bagian dari dinamika yang timbul dalam kaitan penggunaan kewenangan untuk melakukan registrasi maupun administrasi pertanahan.

Proses pembuatan kebijakan publik itu tak dapat dilepaskan keterkaitannya dengan aspek-aspek politis, di mana dalam proses tersebut terlibat berbagai kelompok kepentingan yang berbeda-beda, bahkan ada yang saling bertentangan. *Output* dari kebijakan publik berupa serangkaian tindakan yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah atau mencapai tujuan tertentu seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan publik.



Sebenarnya, jika mengacu pada Perdas No. 1 Tahun 2017, arah dari salah satu tahap dari kebijakan pertanahan untuk melakukan inventarisasi dimaksudkan untuk mendapatkan data yang tepat dan akurat sebagai bahan dalam pembuatan kebijakan publik. Berkaitan dengan pengertian data dalam siklus kebijakan publik, data perlu

dimaknai sebagai fakta yang sedang tidak digunakan dalam proses pembuatan keputusan, biasanya di catat dan di arsipkan tanpa maksud untuk segera diambil kembali untuk pembuatan keputusan. Informasi adalah data yang telah disusun sedemikian rupa, sehingga bermakna dan bermanfaat untuk membuat keputusan. Di titik inilah sesungguhnya, proses inventarisasi perlu dilakukan secara memadai. Mengenai syarat dari informasi yang baik, Parker (Kumorotomo dan Agus Margono, 1994) mengemukakan kriteria sebagai berikut: **a. Ketersediaan (availability)**, artinya syarat pokok bagi informasi adalah tersedianya itu sendiri. Informasi harus dapat diperoleh bagi yang hendak memanfaatkannya; **b. Mudah dipahami**, yaitu bahwa informasi harus mudah dipahami oleh pembuat kebijakan; **c. Relevan**, artinya bahwa informasi yang diperlukan harus benar-benar relevan dengan permasalahannya; **d. Bermanfaat**, terkait dengan syarat relevansi, informasi harus bermanfaat bagi pembuat kebijakan; **e. Tepat waktu**, informasi harus tersedia tepat waktunya, terutama apabila pembuat kebijakan ingin segera memecahkan masalah yang dihadapi oleh pemerintah; **f. Keandalan (Reliability)**; yaitu bahwa informasi harus diperoleh dari sumber-sumber yang dapat diandalkan kebenarannya; **g. Akurat**, informasi seyogyanya bersih dari kesalahan, harus jelas dan secara tepat mencerminkan makna yang terkandung dari data pendukungnya; **h. Konsisten**; informasi tidak boleh mengandung kontradiksi dalam penyajiannya.

Diusulkan disini, dalam rangka mengembangkan kebijakan pertanahan yang tepat untuk melaksanakan amanah UUK dalam kaitannya dengan kebijakan pertanahan yang berlaku dalam sistem NKRI berdasarkan UUPA, diperlukan adanya pemahaman secara utuh dari tujuan untuk mewujudkan keistimewaan DIY dalam desain NKRI secara utuh. Untuk itu, teori-teori mengenai sistem desentralisasi asimetris harus tetap dimaknai dalam perspektif prinsip-prinsip dalam UUD Negara RI 1945. Kebijakan pertanahan yang memang menjadi salah satu materi muatan dari keistimewaan DIY, tak boleh dilepaskan dari desain ketatanegaraan NKRI yang merupakan dasar bagi desain sistem pemerintahan dwi tunggal (administrasi modern dan historis kultural) di DIY. Tanpa memahami secara utuh keduanya hanya akan menghasilkan kebijakan yang menjauh dari konsep keistimewaan dalam wadah NKRI atau sebaliknya justru menghasilkan pemaksaan-

pemaksaan maupun penyeragaman kebijakan yang mengingkari konsep pengakuan keistimewaan dalam UUD Negara RI 1945.

Bacaan:

Harry Street, dkk, 1981, *Foundations of Law: Constitutional and Administrative Law de Smith*, Penguin Books, England.

W. Riawan Tjandra, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit PT Sinar Grafika, Jakarta.

www.mpr.go.id

JOINT OWNERSHIP DAN JOINT MANAGEMENT SEBAGAI ALTERNATIF PENGELOLAAN TANAH PERTANIAN

Oleh: Widhiana H Puri

A. Pendahuluan

Penataan pertanahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan amanat konstitusional kenegaraan Indonesia yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Konstitusi negara menempatkan tanah sebagai sumber dan asal yang menjadi sumber dan tempat kehidupan. Tanah bagi manusia memiliki makna secara filosofis yakni sebagai sumber pemenuhan kebutuhan hidup, ruang tempat hidup manusia, kawasan lingkungan yang memberi rasa identitas (*sense of identity*), pembentuk kreativitas dan partisipasi untuk menemukan pekerjaan dan hidup, serta sebagai mata rantai sejarah manusia (Y. Wartaya Winangun, 2004: 73-75).

Pada kerangka pemanfaatan tanah, dikenal pembagian tanah menjadi tanah negara, tanah hak, dan tanah ulayat. Menurut *Food and Agriculture Organization (FAO)*, sistem tenurial atas tanah dan sumberdaya alam dapat digolongkan ke dalam empat kategori yaitu kepemilikan privat, kepemilikan komunal yang dimiliki secara komunal dan dapat digunakan oleh anggota dari masyarakat, *open access*, serta kepemilikan publik atau negara (FAO, 2002: 8). Keempat kategorisasi tersebut terdapat dalam jenis tanah sebagaimana disebutkan di awal. Dalam 2 (dua) kategori terakhir baik tanah hak maupun tanah ulayat memiliki fungsi sebagai aset bagi individu maupun masyarakat adat untuk dipergunakan bagi kepentingannya. Masih banyaknya tanah masyarakat berupa tanah adat yang terkonsentrasi di pedesaan menjadi potensi strategis munculnya konflik pertanahan.

Pedesaan sebagai pusat konsentrasi keberadaan tanah pertanian yang kian menipis jumlahnya menghadapi dilema dalam pengelolaan pertanahannya. Data menunjukkan bahwa pada tahun 2003 sebanyak 70% rumah tangga petani hanya menguasai tanah pertanian rata-rata sebesar 0,17 Ha. Sebaliknya ada 10% penduduk *pedesaan* yang menguasai 55,3% tanah pertanian (Nurhasan Ismail, 2012: 45).

Disamping fragmentasi dan komersialisasi tanah yang mengancam tanah pertanian di pedesaan, sebagian desa-desa di Jawa memiliki kebijakan lokal dalam rangka pengelolaan tanah pertanian yang masih didasarkan hukum adat. Kebijakan lokal tersebut adalah kebijakan komunalisasi tanah dengan sasaran tanah adat yang memiliki karakter kebersamaan seperti tanah pekulen/ gogolan/ sanggan. Komunalisasi tanah merupakan salah satu bentuk penjabaran fungsi sosial atas tanah sekaligus dapat menjadi model pengaturan oleh Negara untuk melindungi eksistensi tanah di desa dari gejala komersialisasi dan komoditasi tanah. Konsep komunalisasi tanah menunjukkan adanya upaya merubah tanah baik dalam pemilikan, penguasaan, dan penggunaannya menjadi lebih kolektif dalam kerangka kebersamaan komunitas. Bentuk komunalisasi tanah tidak terbatas pada konsep kepemilikan bersama (*joint ownership*) namun dapat pula berbentuk pengelolaan bersama (*joint management*) dengan pengaturan dan pengawasan oleh pemerintah desa sebagai manifestasi pemerintahan tertinggi. Hal ini sebagaimana amanat Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa yang memberikan ruang bagi desa dengan segala karakter dan hak asal usul yang dimilikinya. Potensi kearifan lokal yang bersumber hukum adat menjadi alternatif mengatasi ketimpangan penguasaan tanah sekaligus mendorong distribusi kesejahteraan bagi anggota komunitas. Permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimana pelaksanaan kebijakan komunalisasi tanah di Kecamatan Pituruh dan peluang pengaturannya?

B. Pembahasan

1. Kebijakan Komunalisasi Tanah Pekulen

Negara Indonesia sebagai negara agraris menempatkan sektor pertanian sebagai potensi utama yang perlu digarap dalam rangka mewujudkan kemakmuran rakyat. Berdasarkan data luas lahan pertanian di Indonesia tahun 2016 mencapai 8.186.469,65 ha, dimana wilayah terluas terdapat di Jawa Timur seluas 1.087.017,70 dan Jawa Tengah 963.665,20 ha (Kementerian Pertanian, 2017: 4). Tanah-tanah pertanian khususnya yang berada di wilayah pedesaan umumnya masih belum bersertipikat. Bagi masyarakat tradisional, penguasaan tanah secara turun temurun dan diperkuat dengan alat bukti adat seperti girik,

letter C maupun Surat Keterangan dari desa dianggap sebagai bukti pemilikan yang kuat. Sehingga masih jamak ditemui tanah adat yang belum dikonversi sesuai ketentuan undang-undang.

Pengelolaan tanah pertanian di tiap wilayah di Indonesia menunjukkan keanekaragaman berdasarkan potensi dan karakteristik kedaerahan masing-masing. Masyarakat desa dengan pola kehidupan pertanian yang kental merupakan gambaran masyarakat tradisional yang lekat dengan tradisi serta hukum adatnya. Relasi antara petani dengan tanah pertaniannya dapat dibagi dalam beberapa aspek, *pertama* aspek ekonomi yaitu sebagai faktor produksi dimana tinggi rendahnya nilai tanah tergantung dari kesuburannya, *kedua* aspek ekologi yaitu lingkungan hidup yang menyangkut hakikat pemeliharaan tanah sebagai pemberi kehidupan bagi manusia, *ketiga* aspek politik bahwa tanah merupakan bagian integral wilayah negara, *keempat* aspek aspek sosio-kultural dimana di atas tanah hidup sekelompok manusia yang memiliki bermacam struktur dan aktivitas serta hidup bersama satu dengan yang lain, *kelima* aspek yuridis bahwa orang mengharapkan ada kepastian hak milik atas tanahnya, dan *keenam* adalah aspek religius tanah sebagai anugerah Tuhan yang menjadi bagian hidup keagamaan (Y. Wartaya Winangun, 2004: 79-89).

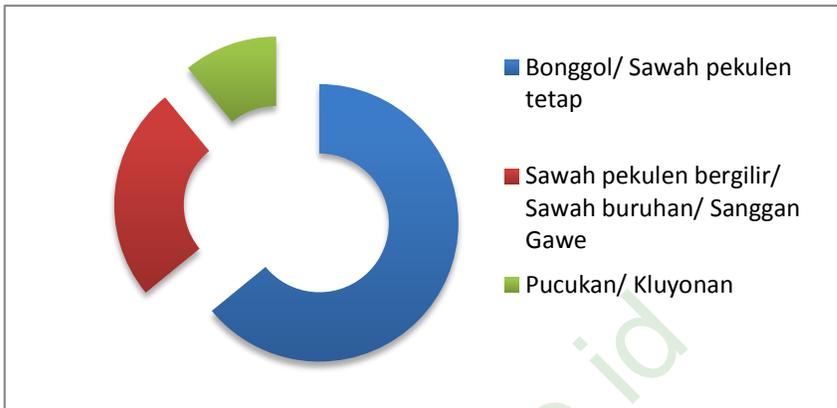
Kehidupan pertanian pada masyarakat desa erat kaitannya dengan tradisi dan adat istiadat serta hukum adat di wilayah masing-masing. Cara pengelolaan pertanahan di masing-masing wilayah yang terwujud dalam kebijakan lokal mengikat warganya untuk bertindak sebagaimana tradisi yang ada. Eksistensi kebijakan ini sangat bergantung pada kesediaan warga masyarakat untuk melestarikan dan melaksanakan kebijakan serta komitmen pemerintah setempat sebagai otoritas yang mendapat legitimasi dari warga masyarakat untuk melaksanakan dan mengawasi kebijakan. Adalah kebijakan komunalisasi tanah yang menjadi pilihan pengelolaan tanah pertanian di desa-desa di Kecamatan Pituruh, Kabupaten Purworejo, Propinsi Jawa Tengah.

Komunalisasi tanah pekulen merupakan kebijakan untuk mengambil sebagian tanah/ hak penggarapan atas tanah pekulen yang dimiliki oleh masyarakat untuk didistribusikan kepada warga desa lain yang membutuhkan secara bergilir. Tanah pekulen berwujud tanah

pertanian/ sawah. Konsep tanah pekulen mengandung karakter komunal dimana dimasa lalu merujuk pada tanah yang dimiliki oleh desa dengan adanya pelimpahan kewenangan kepada warga untuk menggarapnya tanpa disertai hak untuk mengalihkan kepada orang lain serta model penggarapan secara bergilir (Frans Husken, 1998: 115). Implementasi kebijakan ini mengkombinasikan peran aktif masyarakat selaku pemilik tanah/ *kuli* dengan pemerintah desa sebagai otoritas yang berwenang di tingkat desa. Kebijakan komunalisasi merupakan rangkaian kegiatan yang dimulai dengan kegiatan menghimpun hak garap/ tanah dari masyarakat yang disebut komunalisasi dan distribusi hak garap/ tanah kepada masyarakat. Kegiatan komunalisasi dan distribusi pemanfaatan menjadi dua bagian yang sama penting dan tidak dapat dipisahkan. Jika komunalisasi tidak dilaksanakan maka tidak ada hak garap/ tanah dari masyarakat demikian pula tanpa kegiatan distribusi maka akan terjadi fragmentasi hak garap/ tanah. Pada kasus desa-desa di Kecamatan Pituruh, komunalisasi dilakukan dengan menetapkan kriteria ukuran sawah yang terkena kebijakan adalah yang memenuhi ukuran 1 (satu) kuli, dimana luasnya berbeda-beda antar desa mulai dari 100-500 ubin dengan ketentuan 1 ubin seluas 14 m². Terhadap sawah yang memenuhi ukuran tersebut, maka wajib menyerahkan sebagian tanah/hak garap atas sawahnya kepada petani lain yang kurang mampu sesuai ketentuan desa dengan sistem bergilir.

Secara umum, sawah-sawah yang terletak di daerah datar di Kecamatan Pituruh disebut sebagai sawah *kuli/ pekulen* dan tersusun atas bagian-bagian yang disebut *bonggol/kuli/kulen/pekulen, buruhan/buruan/sanggan gawe*, dan *pucukan/kluyonan*. *Bonggol/kuli* adalah bagian sawah *kuli/pekulen* yang memiliki luas paling banyak dibanding bagian lainnya yang digarap oleh pemiliknya sendiri. *Sawah buruhan/buruan/sanggan gawe* adalah bagian dari *sawah kuli/ pekulen* yang diserahkan pemanfaatan kepada desa/ penggarap sebagai imbalan/ upah tenaga kerja pertanian dengan sistem gilir sehingga disebut juga sawah pekulen bergilir. *Pucukan/ kluyonan* adalah bagian sawah *kuli/ pekulen* yang luasnya paling kecil dan biasanya digunakan sebagai tempat untuk menyemai benih padi. *Pucukan/kluyonan* ini luasnya berkisar antara 3-10 ubin saja dan dikelola sendiri oleh *kuli*. Berikut ini diagram komponen sawah pekulen.

Gambar 1
Komponen Sawah kuli/ pekulen



Adapun ukuran hak garap yang didistribusikan tersebut bervariasi mulai dari $\frac{1}{8}$ - $\frac{1}{3}$ bagian. Penerima hak garap memiliki sejumlah kewajiban sebagai kompensasi pelaksanaan kebijakan. Tujuan kebijakan ini adalah untuk menjamin ketersediaan tenaga kerja bagi pembangunan desa serta tercapainya distribusi kesejahteraan yang merata diantara warga.

Kebijakan komunalisasi tanah memiliki sasaran tanah-tanah pekulen bergilir/ sawah buruhan yang selalu ada dalam sawah pekulen. Terhadap sawah-sawah pekulen bergilir/ sawah buruhan tersebut, komunalisasi dapat berbentuk 2 (dua) hal. *Pertama* adalah komunalisasi atas hak kepemilikan/ penguasaan tanah pekulen bergilir/ sawah buruhan yang tidak jelas kepemilikannya. Hal ini terjadi karena sawah pekulen bergilir yang sejak dahulu telah mengalami komunalisasi bahkan telah bertahun-tahun dan turun temurun digarap oleh orang lain tidak diketahui pemiliknya. Keberadaan bagian sawah yang letaknya tidak selalu melekat pada sawah bonggol ini menjadi kehilangan riwayat tanahnya apalagi jika pemilik awalnya tidak memberi tahu anak cucu dan generasi setelahnya. Oleh karenanya untuk menghindari konflik saling klaim dan menjamin kelestarian sawah pekulen bergilir/ sawah buruhan maka dilakukan komunalisasi dengan menetapkannya menjadi sawah buruhan desa. *Kedua* komunalisasi

dilakukan terhadap hak garap atas tanah pekulen bergilir/ sawah buruhan untuk didistribusikan kepada petani lainnya.

Kebijakan komunalisasi merupakan transformasi kebijakan komunalisasi tanah yang diterapkan oleh pemerintah kolonial pada masa politik tanam paksa/ *cultuurstelsel* dan pajak tanah/ *landrente*. Meskipun secara akar historis kebijakan ini bukan asli ciptaan bangsa Indonesia (Shohibuddin, Moh dan Ahmad Nashih Luthfi, 2010: 35), kebijakan ini mampu bertahan dan dilaksanakan dengan mentransformasikan landasan filosofis dan tujuan kebijakan sehingga bermanfaat bagi masyarakat. Adapun tujuan kebijakan bergeser dari politik eksploitasi dari pemerintah kolonial menjadi kebijakan untuk distribusi kesejahteraan masyarakat. Hal ini pulalah yang memperkuat akar historis penerimaan kebijakan ini dalam masyarakat.

2. Realitas Pengaturan Pertanahan

Permasalahan menarik yang ada adalah kondisi belum diakomodirnya norma hukum adat dalam kebijakan komunalisasi tanah baik berupa *joint ownership* maupun *joint management* dalam sebuah legislasi formal oleh Negara. Pengaturan pertanahan terkait tanah komunal berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu yang terbatas hanya pada masyarakat adat sebagaimana kriteria negara serta masyarakat dalam kawasan tertentu yakni kawasan hutan dan perkebunan. *Status quo* pada kebijakan ini seolah membiarkan norma adat dalam kondisi alamiahnya yang bisa jadi semakin memperkuat eksistensi kebijakan yang ada namun dapat juga melemahkannya akibat keenganan otoritas pemerintahan desa untuk mempertahankan. Pengaturan agraria di Indonesia didasarkan pada ketentuan Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau disebut UUPA. Pengaturan mengenai tanah pekulen terdapat dalam Pasal VII ketentuan konversi UUPA yang mengandung konsep nasionalisme dengan menetapkan konversi tanah pekulen tetap menjadi Hak Milik sedangkan yang bersifat sementara menjadi Hak Pakai. Tidak ada jangka waktu konversi untuk tanah adat ini, sehingga

orang dapat setiap saat mengajukan konversi atas tanahnya. Sehingga dapat disimpulkan bahwa di masyarakat masih banyak tanah adat yang belum dikonversi menjadi tanah sesuai hukum nasional. Potensi konflik dapat terjadi pada jenis tanah ini, namun peluang untuk menjadikannya sebagai solusi atas konflik pertanahan masih sangat terbuka.

Konsep komunalisasi tanah mendapat perhatian negara melalui pengaturannya dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu yang diganti dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu. Subyek hak komunal terbatas pada masyarakat adat dan masyarakat dalam kawasan tertentu yaitu di wilayah hutan dan perkebunan. Padahal dengan memahami perjalanan kesejarahan bangsa ini, perdebatan asal usul karakter komunal tidak sepenuhnya menyepakati bahwa hal tersebut adalah karakter asli namun transplantasi dari kebijakan kolonial. Dengan spektrum kebijakan yang luas bagi masyarakat Indonesia, dapat dikatakan bahwa penyebaran kebijakan komunalisasi ini ada dan berkembang pada setiap bentuk masyarakat. Realitas dikenalnya komunalisasi dalam bidang pertanahan memperluas penyebarannya tidak terbatas pada masyarakat adat. Bahkan dapat dikatakan pada zaman dahulu, seluruh masyarakat di Indonesia berasal dari masyarakat adat sebagai cikal bakal bangsa Indonesia. Maria SW Soemardjono mempertanyakan konsep hak komunal dalam pengaturan hukum agraria yang ada (Maria SW Soemardjono, 2016: 6). Hal substansial tersebut terkait relasi hak komunal dengan hak ulayat masyarakat hukum adat, mekanisme terjadinya hak komunal, serta posisinya dalam sistem hukum pertanahan. Artinya pengaturan oleh negara masih memberikan peluang untuk penyempurnaan.

Kebijakan komunalisasi tanah mayoritas dilaksanakan pada masyarakat dengan solidaritas dan kedekatan sosial yang kuat seperti masyarakat desa. Desa dalam perkembangannya mengalami dinamika seiring pengaturannya yang terus berkembang sebagaimana pengaturan

Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Hal menonjol dalam pengaturan ini adalah adanya pengakuan atas hak asal usul desa dengan didasarkan pada prinsip *recognisi* dan subsidiaritas sebagai asas pengaturan desa. Sesuai ketentuan Pasal 3 UU Desa. Prinsip *rekognisi* didasarkan atas pengakuan Negara atas hak asal usul desa, sedangkan prinsip subsidiaritas adalah penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa. Pengaturan ini memberikan ruang bagi desa untuk dapat memiliki kebijakan pertanahan berdasar hukum adat dan karakteristik daerahnya. Jika dibanyak kasus munculnya konflik agraria akibat adanya pemberian sertifikat individual atas tanah-tanah yang dikuasai secara kolektif atau komunal, maka di Kecamatan Pituruh justru sebaliknya. Atas tanah-tanah yang berstatus hak milik individual, dilakukan komunalisasi dalam wujud *joint ownership*/ tanah komunal dan *joint management*/ pemanfaatan bersama. *Joint ownership* dilaksanakan karena pemilikan dan penguasaan tanah hanya berdasarkan pengakuan dan ingatan, sehingga hak garap sawah pekulen bergilir yang sejak dahulu didistribusikan kepada petani lain menjadi kehilangan riwayat asal usulnya akibat tidak teradministrasinya kebijakan yang dilakukan. Untuk menghindari konflik serta menjamin berlangsungnya kebijakan yang ada, maka sawah pekulen bergilir/ sawah buruhan yang ada langsung diambil alih dalam pengaturan desa sehingga diberi status sawah buruhan desa meskipun tidak diikuti legalisasi atasnya. Adapun *joint management* dilakukan melalui distribusi hak garap atas sawah pekulen bergilir/ sawah buruhan yang berasal dari sawah pekulen tetap. Penggarapan secara bergilir memungkinkan para petani gurem dan tunakisma memperoleh distribusi hak penggarapannya secara merata. Model *joint ownership* paling sering dijumpai dalam pola penguasaan tanah pada masyarakat adat, sebagai contoh adalah pada masyarakat adat di Tengger. Adapun *joint management* dapat dilihat pada sistem CBNRM (*Community Based Natural Resources Management*) dalam kebijakan konservasi sumber daya alam yang mengkolaborasi pengelolaan berbasis pemberdayaan masyarakat dan pemerintah terkait. Disamping pola penggarapan sawah secara bersama dan bergilir, terdapat pengaturan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah desa sebagai manifestasi kehendak masyarakat sekaligus otoritas yang melegitimasi/ meneguhkan kebijakan ini. Kedua

mekanisme tersebut mungkin dilakukan dengan beberapa prasyarat diantaranya, (1) adanya keinginan masyarakat untuk mempertahankan tradisi dan hukum adat di wilayahnya; (2) adanya kesadaran atas fungsi sosial tanah bagi komunitas; (3) jumlah lahan pertanian di wilayah desa cukup luas sehingga mayoritas penduduk desa adalah pemilik tanah sawah; (4) luas penguasaan lahan pertanian untuk tiap rumah tangga petani cukup memberikan hasil pertanian untuk kesejahteraan bagi keluarga. Yaitu karena kesejahteraan diperoleh melalui pemanfaatan fungsi tanah/ penggarapannya. Di wilayah Kecamatan Pituruh, kebijakan komunalisasi dapat berjalan dengan luas minimal lahan pertanian petani 700 m² sampai 8.400m², dengan luas hak garap lahan pertanian yang didistribusikan antara 98 m² sampai dengan 2100 m²; (5) diperlukan norma hukum formal yang mengatur pelaksanaan kebijakan baik dari subyek, obyek, dan mekanisme pelaksanaan serta pengawasannya sehingga dapat meminimalisir penyimpangan yang terjadi; (6) adanya kompensasi/ ganti rugi yang disepakati baik oleh pemilik tanah maupun penggarapnya. Kompensasi/ ganti rugi ini dapat berbentuk materiil maupun immaterial dimana di Kecamatan Pituruh, ganti rugi berwujud tenaga, yaitu kesediaan para penggarap untuk menggantikan kewajiban kerja bakti desa para pemilik tanah, pelaksanaan ronda desa, penyerahan iuran/ panggong ayam untuk kegiatan suronan/ merti desa, serta kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan lainnya seperti *sripah* dan hajatan. Pelaksanaan kebijakan yang adil dan seimbang antara pemilik tanah dan penggarapnya juga memberikan keuntungan baik semua pihak termasuk terjaminnya ketersediaan tenaga kerja untuk pembangunan dan pemeliharaan desa.

Peluang adanya model hak baru tercantum dalam ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA yang menyebutkan adanya hak-hak atas tanah yang lain selain yang telah disebutkan pasal ini yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Secara lebih detail dalam ketentuan tentang hak komunal dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu Pasal 1 angka 1 mengindikasikan karakteristik masyarakat hukum adat yang terbentuk berdasarkan kesamaan tempat tinggal/ teritorial seperti

desa di Jawa (Soerjono Soekanto dan Soleman B. Taneko, 2002: 116). Selain itu dimungkinkan adanya hak komunal lainnya selain yang termuat dalam ketentuan tersebut sebagaimana ketentuan Pasal 19. Celah hukum tersebut memungkinkan pengaturan lain secara lebih mendetail dengan mengakomodir perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Pengaturan ini nantinya juga harus memperhatikan prinsip desentralisasi yang dijunjung dalam model pengaturan daerah serta pengaturan tentang aset negara khususnya untuk mengantisipasi benturan pengaturan terkait tanah sebagai aset desa dengan pengaturan hak milik individu masyarakat. Sehingga peluang penggunaannya sebagai alternatif model pengelolaan pertanahan yang didasarkan kearifan lokal dan hukum adat dapat dilakukan di lokasi lain.

C. Penutup

Fragmentasi tanah dan tidak meratanya penguasaan tanah oleh petani merupakan salah satu penyumbang konflik pertanahan di Indonesia. Kesejahteraan masyarakat melalui pemilikan dan penguasaan tanah hanya dapat diperoleh melalui usaha yang dilakukan di atas tanah atau melalui pemanfaatan tanah. Pemilikan dan penguasaan tanah secara komunal menjadi alternatif penyelesaian konflik agraria dengan merujuk pada karakteristik masyarakat Indonesia yang komunalistik religius. Kebijakan komunalisasi tanah yang dilaksanakan pada desa-desa di Kecamatan Pituruh secara substansi menggambarkan model *joint ownership* dan *joint management* dalam pengelolaan tanah pertanian. Model kebijakan ini tidak mengurangi hak kepemilikan tanah individu karena hanya berupa komunalisasi hak garap serta komunalisasi atas tanah yang tidak jelas riwayat kepemilikannya. Selain itu diterimanya kebijakan ini oleh masyarakat karena bertujuan untuk kesejahteraan dan kemajuan bersama seluruh warga desa. Kebijakan ini secara hukum belum mendapat pengaturan secara memadai sementara norma hukum formal yang ada memberi peluang bagi pengaturan yang lebih komprehensif. Model kearifan lokal yang bersumber dari hukum adat menjadi alternatif solusi untuk mencegah komoditasi dan komersialisasi tanah pertanian di masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

- FAO, 2002, *Land Tenure and Rural Development*, Food and Agriculture Organization, Roma.
- Husken, Frans, 1998, *Masyarakat Desa Dalam Perubahan Zaman, Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa 1830-1980*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Ismail, Nurhasan, 2012, *Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat*, dimuat dalam Jurnal Rechtsvinding, Volume 1 Nomor 1, April 2012.
- Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, 2017, *Statistik Lahan Pertanian Tahun 2012-2016*, Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian, Jakarta.
- Shohibuddin, Moh dan Ahmad Nashih Luthfi, 2010, *Land Reform Lokal Ala Ngandagan, Inovasi Sistem Tenurial Adat di Sebuah Desa Jawa, 1947-1964*, STPN Press dan SAINS, Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono dan Soleman B. Taneko, 2002, *Hukum Adat Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soemardjono, Maria SW, 2015, *Ihwal Hak komunal Atas Tanah*, dimuat di Harian Kompas edisi 6 Juli 2015.
- Winangun, Y. Wartaya, 2004, *Tanah Sumber Nilai Hidup*, Kanisius, Yogyakarta.