



Jurnal **KETATANEGARAAN**

ISSN : 2548 - 4389

VOLUME : 009 / Juni 2018

PERTANAHAN

**Didik J. Rachbini &
Andi Mattalatta**

PERTANAHAN DALAM PERSPEKTIF TEORI DAN KONSTITUSI

Arif Budimanta

MEWUJUDKAN KEADILAN SOSIAL MELALUI REFORMA AGRARIA

Maruarar Siahaan

PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HAK ULAYAT : ASPEK PENTING
PEMBANGUNAN INDONESIA MENUJU SEBESAR-BESAR KEMAKMURAN
RAKYAT

Zain Badjeber

PEMBARUAN HUKUM PERTANAHAN MENUJU REFORMA AGRARIA

Iwan Nurdin

DARI KONFLIK AGRARIA KE TRANSFORMASI INDUSTRI PERKEBUNAN

Frans Reumi

PLURALISME HUKUM DAN KEBIJAKAN PERTANAHAN DI PAPUA

Djamal Azis

TANAH UNTUK KEMAKMURAN RAKYAT, REFORMA AGRARIA SEBUAH
KENISCAYAAN

Alirman Sori

PENGUASAAN TANAH MENURUT UUPA



**LEMBAGA PENGAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

TIDAK DIPERJUALBELIKAN



Jurnal
KETATANEGARAAN

PERTANAHAN

**LEMBAGA PENGAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

PENGELOLA JURNAL KETATANEGARAAN

Pengarah dan Penanggungjawab :

Zulkifli Hasan (Ketua MPR RI);
Mahyudin (Wakil Ketua MPR RI);
Evert Ernest Mangindaan (Wakil Ketua MPR RI);
M. Hidayat Nur Wahid (Wakil Ketua MPR RI);
Oesman Sapta (Wakil Ketua MPR RI);
Ahmad Basarah (Wakil Ketua MPR RI);
Ahmad Muzani (Wakil Ketua MPR RI);
Muhaimin Iskandar (Wakil Ketua MPR RI)

Wakil Penanggungjawab :

Ma'ruf Cahyono (Sekjen MPR RI);
Selfi Zaini (Wasekjen MPR RI);
Yana Indrawan (Kepala Biro Pengkajian MPR RI)

Dewan Redaksi :

Rully Chairul Azwar; Syamsul Bahri;
Mohammad Jafar Hafisah; Ahmad Farhan Hamid; Arif Budimanta

Redaktur Pelaksana :

Ali Masykur Musa; Andi Mattalatta; AT. Sugito;
Baharuddin Aritonang; Didik J. Rachbini; Fitra Arsil;
Gregorius Seto Harianto; Hajriyanto Y. Thohari; Hamdan Zoelva;
Iman Toto Kartoraharjo; Irmanputra Sidin; I Wayan Sudirta;
Maruarar Siahaan; M. Alfian Alfian; Ulla Nuchrawaty;
Yasmin Muntaz.

Editor :

Fitra Arsil; Gegorius Seto Harianto;
Hajriyanto Y. Thohari; M. Alfian Alfian

Desain Grafis :

Wahyudi

Layout :

Herna Dwi Kusumawati; Lita Amelia

Sekretariat :

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

Jurnal Ketatanegaraan adalah jurnal ilmiah populer yang terbit berkala setiap 2 (dua) bulan yang diterbitkan oleh Lembaga Pengkajian MPR RI. Penerbitan Jurnal ini bertujuan untuk mewadahi, membuka ruang dialog, dan memasyarakatkan gagasan-gagasan ketatanegaraan ke seluruh elemen bangsa.

Isi tulisan dalam jurnal sepenuhnya merupakan pemikiran penulis yang perlu diseminasi untuk menjadi pengetahuan publik khususnya untuk mereka yang menelaah sistem ketatanegaraan. Jurnal ini akan distribusikan seluas mungkin dengan harapan dapat menjadi ruang dialog dan wadah dialektika gagasan ketatanegaraan semua elemen bangsa yang pada gilirannya akan bermanfaat dalam pelaksanaan fungsi dan kewenangan MPR RI.

Redaksi menerima sumbangan tulisan dari para ahli/pakar sesuai dengan tema setiap penerbitan. Redaksi berhak melakukan penyuntingan tanpa mengubah isi dan makna tulisan. Substansi makalah sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis. Untuk penerbitan volume ke-sepuluh **PEMERINTAHAN NEGARA**. Pedoman penulisan Pedoman penulisan dapat dilihat pada halaman akhir jurnal.

Alamat Redaksi Jurnal Ketatanegaraan
Lembaga Pengkajian MPR RI
Gedung Bharana Graha, Lt. III.
Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270,
Telp. (021) 57895418
Email: lembagapengkajian@mpr.go.id dan
lembaga.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	vii
Sambutan Pimpinan Lembaga Pengkajian MPR RI	ix
Sambutan Sekretaris Jenderal MPR RI	xi
Pertanahan Dalam Perspektif Teori Dan Konstitusi <i>Didik J. Rachbini & Andi Mattalatta</i>	1
Mewujudkan Keadilan Sosial Melalui Reforma Agraria <i>Arif Budimanta</i>	27
Pengakuan Dan Perlindungan Hak Ulayat : Aspek Penting Pembangunan Indonesia Menuju Sebesar-Besar Kemakmuran Rakyat <i>Maruarar Siahaan</i>	63
Pembaruan Hukum Pertanahan Menuju Reforma Agraria <i>Zain Badjeber</i>	111
Dari Konflik Agraria Ke Transformasi Industri Perkebunan <i>Iwan Nurdin</i>	131
Pluralisme Hukum Dan Kebijakan Pertanahan Di Papua <i>Frans Reumi</i>	151

Tanah Untuk Kemakmuran Rakyat, Reforma Agraria Sebuah Keniscayaan <i>Djamal Aziz</i>	181
Penguasaan Tanah menurut UUPA <i>Alirman Sori</i>	195
Tentang Penulis	221
Pedoman Penulisan	226
Anggota Lembaga Kajian MPR RI	230

PENGANTAR REDAKSI

Sengketa tanah merupakan perkara yang paling banyak masuk ke pengadilan di Indonesia saat ini. Dimensi konflik pertanahan dari hari ke hari juga menunjukkan kecenderungan semakin meluas dan kompleks, tak hanya vertikal antara rakyat dan pemerintah atau pemilik modal, tetapi sudah merambah ke konflik horizontal antarpengusaha, pemerintah dengan pengusaha, atau antarinstansi pemerintah. Memahami akar konflik ini menjadi sangat penting untuk memberikan jalan keluar dan mereduksi jumlah konflik yang timbul.

Jurnal ketatanegaraan kali ini terbit dengan gagasan-gagasan untuk mengatasi permasalahan pertanahan yang semakin luas dan kompleks tersebut. Persepektif yang diambil oleh para penulis nampak berusaha mencari akar permasalahan konflik-konflik yang muncul beserta gagasan mengenai mekanisme penyelesaian yang efektif dan efisien.

Eskalasi konflik agraria di tanah air pada dasarnya tidak bisa dilepaskan dari persoalan ketatanegaraan. Kebijakan pertanahan pada dasarnya sudah memiliki landasan konstitusional yang cukup. Pesan konstitusi dari Pasal 33 ayat (3) dan Pasal 28H ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, termasuk Tap MPR RI Nomor 16 Tahun 1998 dan UU Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 menempatkan tanah bukan sebagai barang kebutuhan ekonomi semata, yang bisa diperdagangkan secara bebas. Amanat konstitusi tersebut mengharuskan kehadiran peranan negara untuk mencegah pemanfaatan tanah untuk spekulasi dari segelintir orang untuk mengeruk keuntungan yang besar.

Namun landasan pengaturan pertanahan tersebut nampak belum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Kebijakan pertanahan dan praktek pengelolaan tanah masuk ke dalam pasar yang sangat bebas dengan peranan negara yang lemah dan distorsif. Akibatnya terjadi pemusatan dan kesenjangan kepemilikan tanah yang tinggi. Fenomena konversi lahan yang bernilai ekonomi tinggi dan penguasaan tanah yang didominasi oleh korporasi dalam skala besar yang banyak terjadi menjelaskan masalah tersebut. Tanah dijadikan komoditi biasa yang bisa diperjual-belikan secara bebas dalam

mekanisme pasar. Ini jelas bertentangan dengan gagasan mengenai “pemilikan tanah” dalam perspektif konstitusi yang menganggap bahwa tanah tidak bisa dianggap sebagai komoditi pasar biasa, tetapi memiliki “fungsi sosial.”

Para penulis dalam jurnal ini memunculkan banyak gagasan untuk mengembalikan kebijakan pertanahan sesuai dengan pesan konstitusi. Gagasan yang muncul antara lain dengan membenahi pengaturan hak atas tanah yang belum cukup lengkap di undang-undang pokok agraria, dan perlunya lahir undang-undang baru untuk mengatur lebih komprehensif. Dalam penyelesaian konflik pertanahan juga muncul ide untuk membentuk pengadilan khusus pertanahan. Pembentukan Peradilan Agraria diharapkan dapat menjamin hak-hak rakyat atas tanah dengan cara-cara yang berkeadilan. Terdapat pula analisis yang komprehensif mengenai kebijakan penyelesaian masalah pertanahan yang telah dilakukan pemerintah melalui program redistribusi lahan. Namun disebutkan bahwa kebijakan redistribusi lahan tidak dapat berdiri sendiri dalam mengurangi kondisi ketimpangan. Kebijakan redistribusi lahan perlu didukung dengan kebijakan lainnya untuk mendorong pendapatan rumah tangga penerima lahan dan mengurangi ketimpangan seperti kebijakan pembiayaan, program pendampingan keterampilan, inovasi teknologi, dukungan terkait akses pasar dan distribusi hasil lahan, penguatan kelembagaan pertanian, dan sebagainya.

Redaksi menyambut baik pemikiran-pemikiran yang kritis dan komprehensif yang disampaikan oleh para penulis. Antusiasme penulisan gagasan-gagasan cemerlang di *Jurnal Ketatanegaraan* nampak semakin hari semakin tinggi. Semoga Jurnal Ketatanegaraan terus dapat berkontribusi dalam pemikiran, pembentukan kebijakan dan berbagai penyelesaian masalah bangsa. Ucapan terima kasih sebesar-besarnya kami sampaikan kepada para penulis, semoga semakin produktif dan berkontributif. Kepada para pembaca, Selamat menikmati dan bergulat dengan berbagai gagasan. Salam

Jakarta, Juni 2018

Redaktur Pelaksana

SAMBUTAN PIMPINAN LEMBAGA PENGAJIAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Pasal 33 (Ayat 3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Pasal ini adalah rujukan konstitusional utama tentang pertanahan.

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 itu tidak lagi sepenuhnya sesuai dengan realitas empirisnya. Realitas yang terjadi sekarang ini adalah; (i) tanah dikuasai oleh para pemilik modal; (ii) tanah menjadi *economic-good* yang sebagian besar dimanfaatkan oleh kekuatan-kekuatan swasta bisnis sebagai alat mengejar keuntungan; (iii) negara tidak mampu melakukan kontrol atas penguasaan monopolistik atas tanah; dan (iv) tanah – beserta semua kekayaan alam yang melekat di dalamnya belum mampu diwujudkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Situasi agraria di tanah saat ini belum sepenuhnya mampu lepas dari karakter feodalisme, kolonialisme dan kapitalisme. Terjadi ketimpangan struktur penguasaan dimana terdapat monopoli kekayaan agraria di hampir semua sektor kehidupan rakyat. Politik kebijakan agraria nasional semakin tidak bersahabat dengan petani, sebab tanah dan kekayaan agraria lainnya telah diubah fungsinya menjadi lebih berorientasi sebagai objek investasi dan bisnis semata.

Jurnal Ketatanegaraan Volume 009/Juni 2018 ini mengambil tema “**Pertanahan**”. Jurnal ini mengangkat beberapa pemikiran dari beberapa narasumber yang telah ikut berkontribusi aktif membuat tulisan dalam rangkaian proses pengkajian, yang menurut Lembaga Pengkajian patut dijadikan referensi bagi para pembaca.

Demikianlah, kami atas nama Lembaga Pengkajian MPR RI mengharapkan agar Jurnal ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat dalam rangka memperkaya khasanah pengetahuan dan pencerahan khususnya di bidang Pertanahan serta umumnya dalam praktek Penyelenggaraan Negara.

Terima kasih, selamat membaca. Salam konstitusi.

Jakarta, Juni 2018
Dewan Redaksi/
Ketua Lembaga Pengkajian MPR RI



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

SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Terdapat pihak-pihak yang mempertanyakan kedudukan dan peran MPR RI pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Dari sisi kedudukan, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Peran MPR dipertanyakan karena kewenangan yang dimilikinya disebut bukan kewenangan yang bersifat rutin. Secara ekstrem, ada pandangan bahwa MPR hanya eksis jika sedang melaksanakan kewenangan yang tidak bersifat rutin tadi.

Sebagai pihak yang disertai tanggung-jawab mengelola kesekretariatan MPR sekaligus akademisi di bidang ketatanegaraan, kami cenderung kurang sependapat dengan pandangan semacam itu. Namun kami menyadari, pandangan itu menjadi sebuah tantangan yang patut dijawab oleh MPR dan bagi pihak kesekretariatan MPR yang sehari-harinya menjadi tulang-punggung beragam kegiatan dan aktifitas MPR.

Dalam kerangka seperti itu, *Jurnal Ketatanegaraan* edisi ke – 9 yang diterbitkan Lembaga Pengkajian MPR dengan topik “Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat” ini bisa dinilai sebagai upaya menjawab tantangan soal kedudukan dan peran MPR pasca perubahan UUD 1945.

Meski tidak menjalankan fungsi pengawasan sebagaimana halnya DPR, namun MPR dalam aktifitas kesehariannya bisa menjadi lembaga pengawal dijalankannya amanat konstitusi dalam kebijakan-kebijakan pemerintah di berbagai bidang serta keselarasan konstitusi itu dengan beragam undang-undang yang telah dan akan dihasilkan DPR.

Tentu saja, dua fungsi itu dijalankan MPR dalam kaitan kewenangan konstitusionalnya dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 yang menyebut bahwa MPR lah lembaga yang berwenang “menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar”. Implikasi dari kewenangan MPR terkait Undang-Undang Dasar itu, maka MPR

memiliki semacam kewajiban untuk “mengawal” pelaksanaan UUD yang ditetapkan.

Kajian Lembaga Pengkajian MPR tentang “Penataan Kebijakan Pertanahan Nasional” yang pokok-pokok pikirannya termuat dalam jurnal ini dilakukan dalam kerangka “mengawal” pelaksanaan Pasal 33 Ayat (3) yang menyatakan; “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Berdasarkan pemikiran itulah, kami menyambut gembira penerbitan Jurnal Ketatanegaraan Lembaga Pengkajian MPR edisi kali ini. Dari sisi waktu, penerbitan Jurnal Ketatanegaraan ini sangat tepat karena pada saat yang bersamaan, DPR RI sedang melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pertanahan. Kami berharap, pikiran-pikiran yang termuat dalam Jurnal ini menjadi bahan masukan yang sangat bermanfaat bagi DPR RI dalam pembahasan RUU tersebut. Selamat membaca.

Jakarta, Juni 2018
Sekretaris Jenderal MPR RI



Dr. Ma'ruf Cahyono, SH.MH.

PERTANAHAN DALAM PERSPEKTIF TEORI DAN KONSTITUSI

Didik J Rachbini & Andi Mattalata

Abstrak

Tujuan Negara Kesatuan Republik berdiri tidak lain untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Kekayaan alam yang sangat penting dan sangat strategis untuk mewujudkannya adalah tanah. Kebijakan pertanahan sudah memiliki landasan konstitusi yang baik mulai dari UUD 1945 dan Undang-Undang (UU Pertanahan No 5, Tahun 1960), tetapi dijalankan di luar landasannya masuk ke dalam pasar yang sangat bebas dengan peranan negara yang lemah dan distortif. Akibatnya terjadi pemusatan dan kesenjangan pemilikan tanah yang tinggi (indeks Gini 0,64). Pemilik modal besar dapat dengan mudah menguasai tanah melalui desain kebijakan pasar pertanahan yang sangat bebas. Ketersediaan atau pasokan tanah bersifat kaku atau bahkan tetap sehingga tidak bisa mengimbangi permintaan tanah karena pertambahan penduduk (Ricardian Trap). Kesenjangan pasokan dan permintaan ini menimbulkan spekulasi yang intensif dimana pemilik modal dapat dengan mudah menguasai tanah dalam jumlah yang besar. Berdasarkan analisis tulisan ini, kebijakan pertanahan tidak bisa dijalankan di atas landasan pasar bebas tetapi menempatkan peran negara efektif untuk mengendalikan pemerataannya.

Kata kunci : Pertanahan, Perspektif Teori, Konstitusi

Abstract

The objective of the establishment of the Unitary State Republic is none other than to manifest public welfare. One of the natural resources which is very important and very strategic to manifest it is the land. The policy of land affairs has its constitutional base in the Constitution of 1945 and the Law (Law of Land Affairs No 5 of 1960), but it has been executed beyond its base by letting it enter the market which is very liberal and turning the role of the state into a weak and distortive one. As a result, it incurs a strong centralization and deep gap in land ownership (Gini index 0,64). Big capital owners can easily gain control over land through a very liberal design of market policy of land matters. The availability or land supply has a rigid or even static nature so that it cannot cope with the demand of land because of population growth (Ricardian Trap). This gap between supply and demand gives rise to intensive speculation, whereby capital owners may easily gain control over land in large quantities. Based on this analysis, the policy on

land affairs cannot be executed by basing it on the free market but rather by placing the state in an effective role in order to control the equalization of land ownership.

Keywords: *land affairs, theoretical perspective, constitution*

Pendahuluan

Tujuan Negara Republik Indonesia berdiri dan pendiri bangsa berjuang untuk kemerdekaan tidak lain untuk mewujudkan kesejahteraan umum, yakni kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Cita-cita ini termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan sila kelima pancasila. Konsekuensi dari kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia tidak lain adalah keadilan sosial, yang merata bagi rakyat di tanah air.

Dalam bidang pengelolaan sumberdaya alam, ada satu hal khusus yang perlu menjadi perhatian agar pesan konstitusi bisa terwujud. Tanah sebagai bagian dari sumberdaya alam merupakan kebutuhan strategis, yang perlu mendapat perhatian utama. Bahwa sumberdaya alam tidak hanya mencakup minyak bumi, mineral dan tambang lainnya di bawah permukaan bumi. Tanah pada saat ini sangat penting untuk dikelola sesuai konstitusi agar tujuan kemakmuran terwujud. Sementara itu, kesenjangan ekonomi dan sosial yang tinggi pada saat ini berakar pada masalah kesenjangan akses dan penguasaan tanah. Pengelolaan tanah yang tidak sesuai dengan konstitusi justru menciptakan kesenjangan, ketidakadilan dan konflik sosial, yang terjadi dalam intensitas dan skala yang cukup meluas.

Teori Jebakan Ricardo¹

Pasokan tanah sebagai barang tidak normal berbeda dengan pasokan makanan, permen, kacang atau roti sebagai barang ekonomi

¹ Teori Ricardo sudah banyak dibahas di dalam dunia akademik, terutama pada masalah penggunaan tanah, yang umumnya tergantung pada kemampuan tanah dan pada lokasi tanah. Penggunaan tanah yang paling besar adalah untuk aktivitas ekonomi, pertanian, perumahan dan lain-lain. Tanah memiliki nilai ekonomi dan nilai pasar yang berbeda-beda sesuai permintaannya. Perkembangan penduduk serta aktivitas ekonomi yang sangat pesat menyebabkan permintaan atau pemanfaatan sumberdaya tanah terus meningkat terus meningkat pesat jauh di atas pasokannya.

yang normal. Pasokan barang normal seperti makanan dapat dengan mudah digandakan atau diproduksi kembali sesuai permintaan pasar. Tetapi tanah tidak dapat digandakan pasokannya karena tidak bisa diproduksi lagi jika ada permintaan yang meningkat. Karena itu, selalu ada kelangkaan karena permintaan terhadap tanah selalu lebih besar daripada penawaran atau pasokannya. Bahkan sering terjadi kelangkaan ekstrim karena pasokan tanah berada di bawah penguasaan pemilik modal besar, yang sengaja mengambil peluang rente sebesar mungkin. Kebijakan ekonomi terhadap tanah tidak bisa disamakan masuk ke dalam ranah pasar bebas seperti barang ekonomi lainnya.

Pertumbuhan penduduk di Indonesia menyebabkan meningkatnya permintaan tanah untuk pemukiman, kegiatan ekonomi, infrastruktur dan sebagainya. Tetapi permintaan atau kebutuhan akan tanah selalu tidak bisa dipenuhi dengan ketersediaan tanah yang ada. Sebabnya, penguasaan tanah sudah terpusat ke tangan sekelompok orang yang menguasai modal dan menjadi spekulasi untuk mengeruk.

Ciri alamiah dari permintaan dan penawaran tanah berbeda sama sekali dengan ciri permintaan dan penawaran barang-barang ekonomi yang normal. Jika barang normal lainnya kekurangan pasokan, maka muncul tambahan penawaran karena mekanisme pasar yang wajar (*invisible hand*). Suatu sistem pasar yang bersaing dengan sehat akan memunculkan tambahan penawaran yang relatif spontan ketika harga naik karena permintaan yang naik. Barang normal bisa diproduksi kapan saja dan dimana saja, penawaran yang meningkat menyebabkan harga turun kembali secara alamiah pada titik keseimbangannya kembali.

Sistem mekanisme pasar yang bersaing sehat seperti ini tidak akan pernah terjadi pada tanah. Pasokan tanah bersifat tetap sehingga secara teoritis selalu ada kesenjangan yang tinggi antara permintaan bertambah hanya secara terus-menerus dengan penawaran tanah yang tetap dan ditahan oleh spekulasi pemodal besar. Jadi, secara teoritis tanah tidak mengikuti mekanisme permintaan dan penawaran barang normal, melainkan mengikuti Teori Jebakan Ricardo.

Pasokan tanah akan selalu tersendat karena dua hal, ketersediaannya terbatas dan dikendalikan oleh pemilik modal. Penawaran atau pasokan tanah seperti ini masuk ke dalam katagori Jebakan Ricardo atau *Ricardian Trap*. Jika terdapat permintaan tanah yang tinggi karena tekanan pertambahan penduduk dan kegiatan ekonomi, maka tanah dengan kualitas terbaik pertama dan tanah dengan posisi yang strategis dimanfaatkan lebih dahulu untuk pemukiman, kegiatan ekonomi dan aktivitas lainnya. Tanah kualitas pertama ini tampil sebagai barang khusus dengan harga tinggi karena permintaan yang tinggi pula.

Jika permintaan terhadap pemanfaatan tanah terus bertambah sehingga tanah kualitas pertama habis, maka eksploitasi tanah berpindah ke tanah kualitas kedua. Tanah yang baru dieksploitasi ini mempunyai harga keekonomian dan terus meningkat karena tekanan pertambahan penduduk yang memerlukan tanah. Pada saat yang sama kualitas tanah pertama mengalami peningkatan harga lebih tinggi lagi karena posisi keekonomiannya lebih baik dari tanah kualitas kedua. Jika tanah kualitas kedua penuh sementara permintaan akan tanah terus berlanjut, maka eksploitasi masuk ke tanah kualitas ketiga. Sementara itu, tanah kualitas pertama dan kedua lebih meningkat lagi harganya. Begitu proses jebakan Ricardo ini terjadi sehingga tanah di kawasan padat penduduk harganya terus membubung tinggi tidak terjangkau oleh penduduk dengan pendapatan wajar, apalagi penduduk berpendapatan rendah.

Fenomena jebakan Ricardo memang sering terjadi di daerah perkotaan atau lokasi yang padat penduduk. Pasokan tanah selalu berbeda dengan pasokan barang normal lainnya karena akan selalu terhambat, tersendat dan terjebak sebagaimana dijelaskan dalam teori jebakan Ricardo tersebut. Akibatnya harga tanah tidak mengikuti teori keseimbangan pasar normal, yang pergerakan permintaan dan penawarannya selalu menyesuaikan dari dua arah menuju titik harga keseimbangan. Harga keseimbangan tersebut selalu wajar, layak dan dapat dijangkau oleh konsumen. Tetapi untuk kasus tanah, harga keseimbangan tersebut tidak akan pernah terjadi karena harga justru terus menanjak tajam.

Dengan teori jebakan Ricardo tersebut maka bisa dijelaskan bagaimana harga tanah selalu melonjak sangat tinggi atau jauh di atas normal. Tekanan terhadap harga juga semakin berat lagi ketika pasokan tanah untuk semua penduduk hanya diserahkan kepada mekanisme pasar saja. Dengan membiarkan harga kepada mekanisme pasar yang terganggu seperti ini, maka spekulasi tanah menjadi leluasa dan spekulasi tanah menjadi ajang yang empuk bagi pemilik modal untuk mengeruk keuntungan yang besar. Akibatnya, penguasaan dan akses terhadap tanah dari golongan lapisan menengah ke bawah menjadi lebih sulit lagi.

Karena tanah terbatas pasokannya dan harganya meningkat pesat, maka hanya golongan atas yang bisa menjangkau dan mendapat akses mudah terhadap tanah strategis. Pemilik modal yang kuat dapat memainkan pasokan tanah sebagai obyek spekulasi sehingga tekanan terhadap harga tanah menjadi lebih kuat lagi. Para spekulasi membeli tanah dengan harga rendah, kemudian menahan pasokannya dalam waktu tertentu yang cukup lama. Dalam waktu bahkan belasan atau puluhan tahun, tanah kemudian dilepas dengan harga sangat tinggi, jauh sekali di atas pembelian awal.

Dengan mekanisme pasar bebas dan pemerintah membiarkan dirinya tidak berperan sama sekali, maka sudah pasti tidak hanya penduduk miskin di lapisan bawah tetapi juga penduduk lapisan menengah terpotong aksesnya terhadap pemilikan tanah. Karena hambatan sumber keuangan sementara harga tanah membubung tinggi, maka banyak sekali penduduk dan masyarakat tidak memiliki tanah dan rumah untuk kebutuhan dasarnya, yakni tempat tinggal.

Karena itu, pasar bebas permintaan dan penawaran tanah serta pasar bebas industri perumahan akan selalu dan terus ikut menyumbang pada kesenjangan ekonomi. Kesenjangan itu semakin terlihat dari waktu ke waktu karena kesenjangan akses terhadap tanah terus menganga. Tujuan pencapaian kesejahteraan sosial terutama untuk kebutuhan dasar tempat tinggal yang layak dan aman bagi rakyat banyak sudah pasti tidak bisa terwujud karena sumberdaya kekayaan alam ini seperti tanah dibiarkan ke pasar bebas menjadi obyek spekulasi yang intensif.

Sudah pasti ada kegagalan pasar (*market failure*) dalam kasus permintaan dan penawaran tanah ini. Kegiatan spekulasi yang kuat menyebabkan pasokan tanah yang terbatas menjadi tersendat. Karena itu, secara teoritis negara harus berperan, pemerintah harus aktif menjalankan kebijakan dan memainkan instrumen kebijakan yang dimiliki untuk mengatasi kesenjangan di dalam pasokan tanah. Kesenjangan pemilikan lahan di Indonesia sudah tergolong tinggi bahkan akut, yang rentan secara sosial.

Hak Konstitusi atas Tanah

Amanat konstitusi untuk masalah pertanahan ini sebenarnya sangat kuat untuk menjadi landasan dalam rangka mengatasi kesenjangan pemilikan tanah. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia mengamanatkan untuk mengatur bumi, air dan kekayaan alam (termasuk tanah dan tempat tinggal) seadil-adilnya. Tidak hanya itu, ada dua ketetapan MPR, yang mengamanatkan agar masalah pertanahan dikelola dengan kebijakan yang baik untuk kemakmuran rakyat. Yang pertama adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tap MPR, Nomor 16, Tahun 1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi. Yang kedua adalah Tap MPR, Nomor IX, Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Di bawahnya masih ada Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, yang sebenarnya implementatif baik untuk rakyat banyak, tetapi tidak berhasil dijalankan dari pemerintahan satu ke pemerintahan lainnya di Indonesia.

Amanat konstitusi tertinggi dalam pengelolaan tanah untuk kemakmuran rakyat ada pada pasal 33, ayat 3. Karena kegagalan pasar di dalam permintaan dan penawaran tanah, secara teoritis negara harus berperan untuk mengatasi pasokan tanah yang tertekan. Secara konstitusi dan mengingat urgensinya, maka tanah harus dikategorikan ke dalam bumi air dan kekayaan alan yang dikuasai negara, dalam arti menata bukan mengambil alih. Negara juga harus berperan di dalam hal pertanahan sebagai kebutuhan dasar rakyat.

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”²

Pasal 33 dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus diterjemahkan secara lebih faktual, lebih hidup dan diberi makna kembali yang berarti. Bahwa bumi, air dan kekayaan alam harus dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, tidak hanya ditujukan pada pengelolaan minyak dan sumberdaya mineral, yang ada di bawah permukaan bumi saja. Tetapi pada saat ini yang jauh lebih penting dari itu adalah pengaturan mengenai pertanahan untuk kemakmuran rakyat.

Selain pasal 33, amanat konstitusi tersebut diperkuat oleh Ketetapan MPR Nomor 16/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, tepatnya pada pasal 7 ayat 1. Ketetapan MPR ini masih terus berlaku dan selayaknya menjadi sumber hukum karena tidak dihapuskan sebagaimana ketetapan-ketetapan lainnya.

“Pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumberdaya alam lainnya harus dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk pemusatan penguasaan dan pemilikan dalam rangka pengembangan kemampuan usaha ekonomi kecil, menengah, koperasi dan masyarakat luas”³

Tanah tidak hanya merupakan faktor produksi utama dalam kegiatan ekonomi dan sistem produksi. Hampir setiap kegiatan ekonomi dan seluruh kehidupan memerlukan tanah sebagai faktor pendukungnya. Karena itu, tanah sekaligus diperlukan untuk hidup dan untuk melaksanakan berbagai kegiatan ekonomi. Tanah tidak bisa disamakan dengan komoditas individu, atau sebagaimana layaknya barang-barang lainnya, yang diperlukan sebagai faktor produksi. Tanah adalah bagian hari hidup dan kebutuhan dasar rakyat banyak.

Dengan alasan dasar ini maka tanah tidak bisa diperlakukan sebagai komoditi individu biasa, yang diserahkan distribisinya kepada pasar yang bebas dan liberal tanpa peranan negara sama sekali.

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pasal 33, ayat 3

³ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tidak dihapuskan, Tap MPR Nomor 16/MPR/1998, pasal 7, ayat 1

Regulasi yang memadai sangat diperlukan untuk tujuan-tujuan keadilan publik, kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Karena itu, negara-negara yang menerapkan sistem ekonomi pasar sekalipun melakukan kebijakan dasar reformasi agraria agar distribusi tanah lebih merata dan terimplementasi secara adil.

Distribusi tanah tidak boleh dilakukan melalui mekanisme pasar semata-mata, tetapi lewat pengaturan yang ideal agar akses masyarakat luas, termasuk dunia usaha terhadap tanah dapat terwujud seadil-adilnya. Negara harus berperan dalam masalah pertanahan ini karena secara teoritis sudah terbukti bahwa mekanisme pasar bebas sepenuhnya tidak cocok untuk pengadaan tanah bagi rakyat.

Bagaimana jika distribusi tanah masuk ke dalam mekanisme pasar tanpa pengaturan yang cukup? karena pasokannya terbatas, maka permintaan tanah dikuasai oleh pemodal kuat untuk tujuan spekulasi. Selanjutnya pasokan tanah juga dikuasai oleh para spekulan dengan penguasaan yang sangat besar dan berlebihan. Kemudian, tanah yang dikuasai tersebut dilepas ke pasar secara perlahan untuk menahan harga agar tetap tinggi dan terus meningkat dari waktu ke waktu.

Mekanisme pasar seperti ini terjebak dalam perangkap Ricardo (*Ricardian Trap*). Bahwa penawaran dan permintaan tanah bersifat khusus tidak sama persis dengan pasok dan permintaan barang-barang individu biasa. Ketersediannya sangat terbatas karena tidak bisa diproduksi kembali atau digandakan lagi. Secara relatif ada kesenjangan yang sangat besar antara pasokan dibandingkan dengan permintaannya, terutama di daerah-daerah yang padat penduduknya. Pasokan tanah terhambat oleh ketersediaan tanah karena permintaan yang makin meningkat ketika pertumbuhan penduduk meningkat pula.

Selain ketersediaan terbatas pasokan tanah semakin bersifat khusus karena tanah yang subur, strategis dan kualitas utama hanya sedikit. Tanah seperti ini menjadi sangat tinggi harganya sehingga tidak dapat dijangkau oleh kelas menengah sekalipun. Hanya golongan sangat kaya bisa membeli tanah kelas utama tersebut, yang harganya terus-menerus meningkat. Pada saat yang sama tanah kualitas kedua ikut meningkat harganya sehingga akses golongan

menengah ke bawah semakin tidak bisa menjangkau tanah golongan ini.

Mekanisme pasar seperti ini secara teoritis disebut sebagai perangkap Ricardo (*Ricardian Trap*), yang pasti lebih merugikan rakyat jika tanah dilepas masuk ke dalam mekanisme pasar biasa. Peranan spekulasi tanah menjadi sangat dominan, akses rakyat banyak tertutup.

Di dalam pasar yang normal, jika permintaan naik, maka sejalan dengan itu harga cenderung meningkat. Pasar kemudian merespons dengan peningkatan pasokan barang sehingga harga turun menuju pada titik keseimbangannya kembali. Ada mekanisme keseimbangan pasar yang mengendalikan harga, permintaan dan penawaran sehingga negara tidak perlu berperan dalam pasar yang bersaing sehat seperti ini.

Mekanisme pasar yang normal seperti ini tidak terjadi pada pasokan dan permintaan tanah karena permintaannya pasti jauh lebih besar dari kemampuan pasokannya. Bahkan pasokan tanah di kota-kota besar hampir tertutup untuk golongan kebanyakan karena seluruh jengkal tanah telah dipakai kegiatan ekonomi komersial dan perumahan golongan kaya.

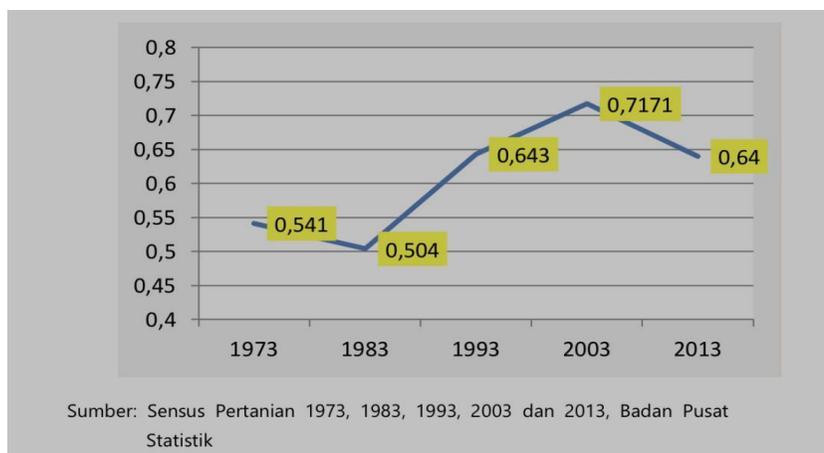
Karena pasar yang tidak sempurna seperti ini, maka kehadiran dan peranan negara sangat diperlukan. Permintaan akan tanah datang dari jumlah penduduk yang sangat besar tidak mungkin bisa disediakan oleh pasar karena pasar hanya dipasok oleh segelintir spekulasi tanah dengan modal sangat besar. Jika keadaan yang senjang seperti ini tidak dimediasi dengan peraturan-peraturan yang tegas, maka golongan masyarakat banyak kehilangan aksesnya terhadap tanah. Pasokan tanah tertahan di tangan segelintir pelaku ekonomi yang mempunyai kekuatan modal besar dan bisa bertahan lama untuk melakukan spekulasi, mempertahankan harga dan mengambil rente ekonomi yang besar.

Seperti ditulis oleh Tim Lembaga Pengkajian MPR RI bahwa sila keadilan sosial tidak terwujud di bumi Indonesia karena kesenjangan ekonomi dan terutama kesenjangan pemilikan lahan

sangat timpang. Berikut kutipan Tim Penulis Lembaga Pengkajian MPR RI:

“Akar masalahnya (ketimpangan) adalah kesenjangan kepemilikan tanah sebagai faktor produksi utama. Kebijakan pertanahan berlangsung sangat liberal sehingga golongan yang kuat dan mampu dapat mengakumulasi tanah dalam jumlah yang sangat luas. Tanah merupakan satu-satunya aset milik bagi petani dan penduduk kita. Pemilikan tanah tidak merata dan kebanyakan petani hanya memiliki tanah yang kecil (liliputan agriculture). Tetapi sebaliknya ada segolongan kecil yang memiliki dan mengendalikan penguasaan tanah yang luas.”⁴

Di lapangan indeks Gini pemilikan tanah sangat timpang mencapai tidak kurang dari 0,7 (**Gambar 1**). Sila keadilan sosial dalam hal pemilikan tanah gagal dijalankan sehingga kepemilikannya menjadi sangat timpang. Ketimpangan menjadi lebih besar ketika tanah, yang terbatas jumlahnya, dijadikan obyek spekulasi sehingga kebutuhan untuk umum dan infrastuktur untuk rakyat sulit dalam pengadaan tanahnya.⁵



Gambar 1. Indeks Gini Ketimpangan Lahan di Indonesia

⁴ D. J. Rachbini et al. Ekonomi Pancasila: Sistem Perekonomian untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jakarta: Lembaga Pengkajian MPR RI, 2017, halaman 88-89

⁵ Ibid halaman 90

Solusi secara Konstitusional

Undang undang no 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria adalah landasan utama dalam hal pengaturan masalah pertanahan nasional setelah kemerdekaan. Undang-undang ini secara konsepsional sangat bagus dan bisa dilaksanakan. Undang Undang ini sebenarnya memberi kepastian hukum dan menjadi modal untuk menyusun kebijakan pemanfaatan bumi, air, kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara menyeluruh, adil, dan merata.

Tetapi perubahan politik pertengahan tahun 1960-an menyebabkan implementasinya tersendat. Selanjutnya, masalah pertanahan masuk ke dalam ranah mekanisme pasar bebas, yang liberal, karena peranan negara absen di dalamnya. Praktek kebijakan di lapangan sudah tidak sesuai lagi dengan desain dan rancangan undang-undang tersebut atau bahkan menyimpang dari Undang-Undang Dasar 1945.

Landasan hukum kedua yang penting adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Kebijakan pembaruan agraria dalam Tap MPR ini bertujuan untuk: a) melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan, b) melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, c) menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.

Tanah sejatinya dalam perspektif konstitusi merupakan sumberdaya alam yang strategis. Kehadiran dan kegiatan negara, kegiatan ekonomi, dan eksistensi penduduk berhubungan langsung dengan eksistensi dan pengaturan tanah. Tanah juga bukan hanya sebagai sumber daya alam untuk kehidupan tetapi juga merupakan bagian integral dari eksistensi negara.

Tanah adalah barang strategis dan kebutuhan dasar, sekaligus sebagai sumber daya kehidupan manusia. Seluruh kehidupan manusia sejak lahir sampai wafat memerlukan tanah untuk tempat tinggal,

pekerjaan, dan berbagai aktivitas ekonomi dan sosial. Karena itu, seharusnya ada jaminan dari negara bahwa setiap warga negara mempunyai lahan minimal dalam batas luas tertentu untuk kehidupannya. Sesuai amanat Undang-Undang Dasar 1945, pasal 28H ayat 1, akses rakyat terhadap tempat tinggal (tanah dan rumah) adalah hak, yang harus dimilikinya. Tempat tinggal adalah kebutuhan dasar dan negara wajib menyediakan kebutuhan dasar bagi rakyatnya, seperti amanat Undang-Undang Dasar 1945, yang telah diamandemen.

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”⁶

Selain pasal 28H ayat 1 tersebut, ada juga amanat konstitusi. Sesuai pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945, tanah adalah bagian dari bumi, air dan kekayaan alam yang dikuasai negara. Jadi kedua pasal tersebut secara bersama memperkuat peran negara dan kebijakan pengelolaan tanah secara adil. Bukan sebaliknya dimana pengelolaan tanah diserahkan kepada pasar bebas sehingga hanya pemodal besar dan para spekulan tanah yang mendapat akses tanah yang terbatas pasokannya itu.

Misi utama lahirnya Undang Undang no. 5 tahun 1960 tentang pokok-pokok Agraria adalah untuk menjadikan tanah sebagaimana diamanatkan pasal 33 ayat 3. Bahwa bumi air dan kekayaan alam dalam hal ini tanah tidak bisa dikuasai negara sehingga pasar bebas yang mengaturnya dengan konsekwensi kesenjangan pemilikan tanah yang tinggi. Peranan negara yang abses selalu menjadi masalah ekonomi politik dimana langkah kebijakan untuk mewujudkannya tidak pernah tuntas. Dengan demikian, kebijakan pertanahan termasuk kebijakan nasional yang selalu gagal diwujudkan karena begitu kuatnya pengaruh modal sehingga tanah masih terjerumus ke dalam mekanisme pasar bebas, yang penuh spekulasi.

Setiap rezim pemerintahan di Indonesia secara formal selalu memiliki program Reforma Agraria tetapi tetap saja tidak pernah bisa tuntas menyelesaikannya. Kendala yang dihadapi, antara lain peta tata

⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang sudah diamandemen, pasal 28H ayat 1

ruang masih belum detail. Karena itu, fungsi pengaturan peruntukan tanah dalam suatu kawasan tidak berjalan. Kendala lain adalah catatan pendaftaran tanah baik batas maupun penguasaan atau kepemilikannya masih kurang rapi jika tidak hendak disebut “amburadul” sehingga sering terjadi tumpang tindih kepemilikan ganda atas suatu persil tanah yang sama.

Kendala yang utama adalah kelemahan negara yang tidak bisa menetapkan peranannya sendiri. Tidak ada peraturan yang kuat dan dapat memberi kewenangan yang tegas kepada negara untuk mengatur tertib peralihan kepemilikan dan penguasaan tanah, yang menjadi komoditi biasa dan diperdagangkan secara bebas. Dan yang lebih memperkeruh lagi, negara atau oknum-oknum negara ikut terlibat dalam praktek spekulasi tanah sehingga negara tidak dapat menegakkan aturan yang seharusnya.

Secara konstitusional, fungsi tanah yang begitu strategis dan melekat pada kehidupan masyarakat seharusnya dikelola dengan peranan negara yang tegas. Tanah tidak boleh masuk ke dalam pasar bebas dan menjadi obyek komoditi perdagangan yang spekulatif seperti yang terjadi sekarang. Jika tidak, maka kesenjangan sosial semakin besar bermula dari akses golongan masyarakat banyak terhadap tanah hilang karena tanah masuk dikuasai dan menjadi obyek spekulasi pemodal.

Pemikiran dan pelaksanaan pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 pada saat ini masih lebih tertuju pada pengelolaan oleh negara terhadap sumberdaya alam tambang, minyak bumi, tambang mineral dan sejenisnya. Tetapi perhatian terhadap kebijakan pengelolaan tanah sebagai bumi dan kekayaan alam dibiarkan bebas tanpa sentuhan tangan negara. Ini merupakan suatu ironi peran negara dan kebijakan yang salah kaprah dimana masalah tanah yang lebih penting ditinggalkan. Sedangkan sumberdaya alam yang lain diutamakan, padahal peranan minyak bumi dan tambang di dalam anggaran negara semakin kecil.

Bila kita bandingkan lebih jauh kebijakan dan peran negara selama ini tidak proporsional antara kebijakan dalam hal sumberdaya alam minyak bumi dengan kebijakan dalam hal pertanian. Harga

minyak begitu dikendalikan oleh pemerintah, pasokannya dijaga dan kebijakan dari hulu sampai hilir dikendalikan oleh negara. Karena begitu besarnya peran negara, akhirnya pasokan minyak betul-betul tergantung kepada negara. Ketika harga minyak bumi naik, maka banyak protes dari masyarakat sehingga pemerintah yang populis terpaksa menguras anggaran untuk subsidi minyak tersebut.

Kebijakan dan peran negara terhadap pertanahan berbeda sama sekali. Sekarang tidak ada peran negara yang memadai untuk melindungi kepentingan golongan masyarakat banyak dalam hal kebutuhan dasar tempat tinggalnya. Dengan kebijakan dan peran negara seperti ini, maka kepemilikan tanah terpusat pada pemodal besar bukan untuk tujuan pengembangan aktivitas ekonomi secara wajar tetapi untuk tujuan spekulasi. Beban jebakan Ricardo atas tanah ini ditanggung oleh golongan masyarakat banyak dalam bentuk harga tanah yang menjulang tinggi tidak terjangkau kaum miskin.

Kebijakan dan peran negara terhadap pertanahan harus berubah. Setiap individu membutuhkan tanah dan pasokannya terbatas karena tidak bisa digandakan. Dengan keterbatasan dan sifat khusus dari permintaan dan penawaran tanah seperti ini, maka perlu kebijakan baru dimana negara harus berperan aktif mengendalikan distribusi dan mengelola pasokan tanah. Fungsi dan pemanfaatan tanah terlalu strategis untuk ditinggalkan oleh pemerintah dan membiarkannya masuk ke dalam pasar bebas, yang gagal mewujudkan keadilan.

Justru dengan kebijakan salah kaprah seperti sekarang, maka kesenjangan berkembang semakin lebar. Peranan negara sangat diperlukan mengingat aspek strategis dari fungsi pemanfaatan tanah dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat secara menyeluruh, adil dan merata, tanpa mematikan fungsi pasar yang efisien tapi berkeadilan.⁷

Lihat pasal 33 ayat 4 dari Undang-Undang Dasar 1945, yang selama ini belum diterjemahkan ke dalam kebijakan dan peran negara, terutama prinsip efisiensi berkeadilan. Dengan kasus kesenjangan atas pemilikan tanah, kesenjangan sosial yang tinggi serta salah kaprah

⁷ Pasal 33 ayat 4 berbunyi: “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, **efisiensi berkeadilan**, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”

kebijakan pertanahan, maka kini saatnya untuk menjalankan amanat konstitusi tersebut. Prinsip efisiensi berkeadilan perlu diwujudkan dalam kebijakan pertanahan, bukan prinsip efisiensi dalam bingkai pasar bebas, yang menyebabkan golongan masyarakat banyak tersisihkan ke pinggir.

Kewajiban Memanfaatkan Lahan Yang dikuasai

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa banyak sekali lahan-lahan kosong tidak produktif. Tanah tersebut terlantar dan lama sekali tidak dimanfaatkan untuk kegiatan ekonomi, baik untuk perumahan di perkotaan maupun untuk perkebunan, pertanian, dan sebagainya. Tanah yang terlantar (*absente ownership*) dalam waktu yang lama sekali seperti seharusnya masuk dalam dalam katagori peringatan untuk dikenakan kewajiban memanfaatkannya. Jika tidak ada respons terhadap peringatan tersebut, maka tanah tersebut masuk dalam katagori daftar merah, yang dikenakan sanksi denda, pajak sampai pengambilan sepihak oleh negara kembali.

Keberadaan tanah-tanah terlantar ini bertentangan dengan konstitusi dan undang-undang bukan hanya tidak memiliki fungsi sosial, tetapi juga merusak tatanan sosial yang harmonis karena menyebabkan kesenjangan sosial. Tanah terlantar tersebut telah menyebabkan pasokan tanah untuk rakyat menjadi sangat sulit. Tidak hanya itu, negara juga lebih sulit lagi memperoleh tanah untuk membangun infrastruktur publik untuk kebutuhan masyarakat luas.

Pada prinsipnya tanah mempunyai fungsi sosial dan harus dimanfaatkan agar berguna bagi manusia, masyarakat dan pembangunan ekonomi sosial. Jika tanah tidak dipakai dan terlantar dalam waktu yang sangat lama maka negara harus berperan mengatur penyimpangan pemilikan tanah yang tidak wajar tersebut. Peranan negara harus hadir untuk menciptakan keadilan berdasarkan prinsip ekonomi, konstitusi, dan adil.

Apa yang terjadi selama ini dalam hal pertanahan tidak lain karena peranan negara kosong, bahkan negara menjalankan kebijakan yang menyimpang dari amanat konstitusi. Ketika konstitusi memberi-

kan amanat tanah harus berfungsi sosial, maka negara menjalankan kebijakan yang liberal. Tanah diperdagangkan sama persis dengan barang ekonomi biasa dan negara membiarkan ruang spekulasi pemilik modal karena oknum-oknum di dalamnya mengambil keuntungan. Peran negara harus hadir karena pada sisi lain golongan masyarakat banyak sangat memerlukannya tetapi sulit mendapatkan tanah untuk kebutuhan dasarnya karena pasokannya tersendat.

Kebutuhan dasar rakyat untuk tempat tinggal (tanah dan rumah) yang layak merupakan hak dasar dari rakyat sebagaimana tercantum dalam pasal 28H ayat 1⁸ dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang telah diamandemen. Negara wajib memberikan hak atau setidaknya membuka akses golongan masyarakat bawah terhadap tanah untuk keperluan tempat tinggalnya. Bukan sebaliknya, membiarkan akses rakyat banyak dan haknya tertutup karena kebijakan pertanahan yang salah.

Permasalahan yang ada di masyarakat, banyak pihak sangat susah memperoleh lahan baik untuk pemukiman maupun untuk penghidupan. Lahan kosong banyak yang tidak dikelola dan terlantar sama sekali. Ada pemiliknya tetapi tidak dimanfaatkan dan ada aktivitas ekonomi apa pun di atas tanah tersebut. Kebanyakan tanah seperti itu dibiarkan untuk tujuan spekulasi dan mengambil rente ekonomi sebanyak mungkin ke depan. Secara administratif di kantor pertanahan tercatat nama pemegang haknya tetapi tidak digarap. Tindakan yang merugikan rakyat banyak ini harus dicegah dengan aturan main yang memberikan keadilan bagi rakyat, bukan sebaliknya negara membiarkannya dan terlibat dalam spekulasi tanah.

Kebijakan yang memberikan keadilan tersebut seperti peringatan untuk memanfaatkan lahan terlantar, sanksi terhadap tanah yang terlantar dalam waktu lama, dan mencegah spekulasi tanah. Negara tidak boleh merampas hak masyarakat pemilik tanah, tetapi wajib mengendalikan pasar yang merugikan golongan masyarakat bawah. Negara tidak boleh menjadi Robin Hood yang merampas tanah dari pemilik tanah lalu membagikannya begitu saja. Sanksi atas

⁸ Bunyi pasal 28H UUD 1945: “*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik....*”

tanah yang diterlantarkan bisa dijalankan dengan instrumen pajak yang ekstrim progresif, memberi sanksi dengan membeli dengan harga tertentu di bawah harga NJOP awal pembelian, sampai sanksi pengambil alihan jika ada pelanggaran berat.

Tanah-tanah terlantar tersebut terjadi dimana-mana karena pemberian haknya tidak disertai dengan jadwal pemanfaatannya. Instrumen kebijakan batas waktu dan pengendalian pemakaian tanah dengan jadwal yang jelas sebagai persyaratan pemberian hak atas tanah. Dengan kebijakan seperti ini, maka spekulasi tanah bisa berkurang sehingga pasokan tanah untuk kebutuhan rakyat menjadi lebih banyak, terutama di daerah perkotaan.

Tanah-tanah terlantar yang menjadi ajang spekulasi sering menjadi lahan sengketa karena diduduki oleh masyarakat. Masalah seperti ini akhirnya melahirkan sengketa sosial yang tidak jarang mengganggu keamanan dan ketertiban umum dan bahkan kestabilan pemerintahan di daerah setempat. Kebijakan yang memungkinkan tanah dibiarkan terlantar harus dihentikan dan diganti dengan kebijakan pemberian hak atas tanah dengan jadwal yang tegas dan jelas. Kebijakan untuk menghindari adanya lahan terlantar seperti itu, maka setiap permohonan hak atas tanah harus disertai dengan rencana pemanfaatan dengan jadwal yang jelas.

Instansi pemerintah yang bertugas memberi izin pemanfaatan lahan diberi kewenangan untuk memantau dan melakukan pengawasan atas pemanfaatan izin yang diberikan. Apabila pemanfaatan lahan tersebut menyalahi aturan main (*rule of the game*), tanah tidak dimanfaatkan, maka pemerintah dapat memberikan peringatan keras sebagai wujud dari pengawasan atas pemanfaatan tanah yang menyimpang. Jika peringatan tidak dindahkan, maka pemberian hak itu menjadi batal. Tanah tersebut langsung kembali dalam penguasaan negara melalui deklarasi sepihak oleh pemerintah tanpa memerlukan proses hukum.

Untuk menjalankan aturan main baru seperti ini, maka negara harus membuat peraturan hukum yang jelas sehingga pemerintah mudah menjalankannya. Negara harus hadir demi keadilan sosial bagi masyarakat banyak. Peranan negara yang kosong seperti sekarang jika

tetap dibiarkan akan menyebabkan kesenjangan pemilikan tanah dan sekaligus kesenjangan sosial semakin menganga lebar. Keadaan seperti ini merupakan bahan bakar yang dapat menularkan api kemarahan sosial.

Redistribusi dan Bank Tanah

Kebijakan pertanahan yang berjalan secara liberal sekarang adalah biang keladi terjadinya kesenjangan pemilikan tanah dan sekaligus kesenjangan ekonomi secara lebih luas. Ini adalah masalah ideologi. Untuk itu pemerintah harus menjalankan amanat konstitusi pasal 33 ayat 4, yakni mengganti model kebijakan pertanahan dengan pasar bebas menjadi kebijakan pertanahan berdasarkan prinsip efisiensi pasar yang berkeadilan dengan peranan negara yang lebih proporsional.

Selanjutnya, pemerintah secara langsung harus menjalankan amanat konstitusi dimana negara seharusnya memberikan jaminan agar setiap warga negara memiliki tanah untuk tempat tinggal sebagai kebutuhan minimalnya. Kebutuhan ini tentu berbeda antar satu daerah dengan daerah lainnya karena ciri, sebaran penduduk dan ketersediaan lahan yang tidak merata. Pengaturan rinci untuk kebutuhan rakyat perlu diatur dengan undang undang sebagai payung hukumnya, tetapi dibuat juga peraturan tingkat daerah untuk operasionalnya.

Program redistribusi tanah bukan program merampas tanah milik warga negara dan memberikannya kepada warga yang lain. Program ini harus diawali dengan upaya menertibkan administrasi pertanahan sehingga tidak ada sebidang tanah pun yang tidak jelas siapa pemegang haknya. Sistem administrasi pertanahan yang tertib ini sekaligus menjadi dasar pengenaan pajak sehingga dapat membantu meningkatkan pendapatan negara dan daerah. Ini berarti pajak bisa sebagai instrumen penerimaan bagi negara. Instrumen ini bisa juga dipakai untuk pengendalian dalam kebijakan pertanahan.

Program redistribusi tanah ini harus jelas payung hukumnya mulai dari undang-undang sampai peraturan detailnya. Program ini sangat baik jika dijalankan bersamaan dengan penggunaan tanah dan

batas maksimal penguasaannya. Redistribusi tanah kepada masyarakat yang disertai dengan konsep pengusahaannya secara bersama dalam suatu tata ruang tertentu akan mencegah keinginan untuk hanya sekedar menguasai tanah tanpa memfungsikannya. Dengan kebijakan seperti ini, maka upaya spekulatif tanah dari golongan pemilik modal bisa dicegah sehingga ketersediaan tanah lebih banyak.

Untuk memecahkan masalah ini maka pemerintah harus menyediakan anggaran kepada pemilik hak awal yang diwajibkan untuk melepaskannya dalam rangka konsolidasi tanah dan tata ruang. Dengan demikian, maka di tingkat pusat atau di tingkat daerah harus tersedia anggaran untuk pengadaan tanah bagi rakyat dan kebutuhan pembangunan infrastruktur dan pembangunan ekonomi sosial lainnya.

Kebijakan redistribusi tanah kepada masyarakat tidak selalu dalam bentuk gratis. Masyarakat yang memperoleh tanah dibebani kewajiban untuk membayar sejumlah harga tertentu, yang pembayarannya dilakukan setelah pengelolaan tanah tersebut mendatangkan hasil. Karena implikasi yang luas dari suatu program redistribusi tanah, yang terkait dengan hak warganegara dan kewajiban pemerintah baik pusat maupun daerah, maka untuk program ini harus ada payung hukum dalam bentuk undang undang.

Pada saat yang sama pemerintah dapat menjalankan kebijakan untuk mengembangkan bank tanah (*land bank*). Bank Tanah adalah lembaga untuk pengembangan, penataan kembali kepemilikan, dan konsolidasi pertanahan untuk tujuan pemanfaatan tanah untuk pemukiman, kegiatan ekonomi dan kebutuhan publik secara adil. Dengan keberadaan bank tanah, maka spekulasi tanah yang tidak terkendali bisa dihapuskan.

Kegiatan bank tanah di sektor publik berupa kebijakan dan strategi pemanfaatan tanah pengembangan pemukiman, yang adil untuk masyarakat segala lapisan, pelestarian ruang terbuka, konsolidasi tanah dan menstabilkan nilai tanah untuk kepentingan rakyat banyak. Secara teknis bank tanah dijalankan oleh pemerintah dengan cara pembelian dan atau pengambilalihan tanah terlantar dengan

maksud dikembangkan dan dimatangkan guna memenuhi kebutuhan masyarakat dan kebutuhan pemerintah untuk sektor publik.

Melalui bank tanah pemerintah harus dapat mencegah spekulasi tanah. Kekosongan peranan negara yang jelas akan menyebabkan aparat negara ikut terlibat dalam spekulasi tanah, yang menyebabkan ketersediaan tanah menurun dan harga melambung tinggi. Peranan negara harus hadir dalam lembaga bank tanah, yakni konsep kebijakan dan kelembagaan yang selalu terkait dengan keperluan penyediaan layanan publik untuk perumahan, industri, pertanian, dengan pengelolaan lahan, mengarahkan pasar tanah yang berkeadilan serta mencegah spekulasi tanah.

Tanah yang dianggap sebagai komoditi biasa dan obyek spekulasi untuk mengejar rente ekonomi bertentangan dengan pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960.⁹ Menurut undang-undang ini di dalam hak milik atas tanah melekat fungsi sosial, bukan semata-mata untuk keuntungan pribadi. Kepentingan masyarakat umum harus diperhatikan. Hak milik atas tanah tidak bebas tetapi dibatasi dengan fungsi sosial dalam rangka mencegah penggunaan hak milik yang tidak sesuai dengan fungsi dan tujuannya.

Prinsip fungsi sosial juga berarti orang per orang atau sekelompok orang tidak boleh mengakumulasi hak pemilikan tanah secara luas dan tidak wajar sehingga merugikan kepentingan rakyat banyak. Golongan ekonomi lemah dan lapisan bawah harus dilindungi agar aksesnya terhadap pemilikan tanah tetap terbuka sehingga kebutuhan dasarnya bisa dipenuhi, dalam hal ini kebutuhan rumah dan tempat tinggal yang layak.

Melalui kebijakan bank tanah ini peranan negara jelas, yakni mengarahkan upaya memberdayakan tanah sebagai instrumen untuk pencapaian kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Tanah sebagai aset bangsa dan sebagai “bumi, air dan kekayaan alam” Indonesia harus dapat dimanfaatkan secara efisien tetapi adil (prinsip efisiensi berkeadilan) untuk mencapai tujuan bersama, yaitu peningkatan kesejahteraan umum dan kemakmuran rakyat.

⁹ Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (bukan semata fungsi pribadi individu dan diri sendiri)

Hanya dengan peranan negara yang tepat dan proporsional, maka keadilan dalam pemilikan tanah bisa diwujudkan. Salah satu kebijakannya adalah kebijakan distribusi tanah secara adil melalui instrumen kelembagaan bank tanah. Jika kebijakan yang ada sekarang diteruskan tanpa kebijakan ini, maka keadilan dalam pemilikan tanah akan terus berlanjut dan secara langsung atau tidak langsung akan meningkatkan kesenjangan sosial. Peranan negara dalam hal ini pemerintah sangat diperlukan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan persediaan tanah serta pemeliharaan tanah.

Kebijakan distribusi lahan dan bank tanah secara simultan merupakan perwujudan implementasi kebijakan dari amanat konstitusi pasal 33, ayat 3. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Bank tanah merupakan instrument untuk melaksanakan berbagai kebijakan pertanahan dan mendukung pengembangan wilayah.

Bank tanah berfungsi untuk mengendalikan pengadaan, penguasaan dan pemanfaatan tanah secara adil dan wajar sehingga tujuan penyediaan tanah untuk tempat tinggal masyarakat banyak bisa dipenuhi. Kebijakan pelaksanaan bank tanah juga merupakan perwujudan implementasi kebijakan dari amanat konstitusi pasal 28H ayat 1.

Pengendalian Harga Tanah

Upaya mengendalikan harga tanah bukanlah hal yang mudah karena kebijakan pertanahan selama ini masuk ke dalam perangkap pasar bebas, spekulasi dan penguasaan pemodal spekulan tanah. Tanah yang sudah terlanjur dilepas di pasar bebas tersebut ditentukan oleh hukum pasar, yang terkendala pasokan ketersediaannya. Hukum besi pasar yang tidak adil karena persediaan yang terbatas akibat spekulasi dengan permintaan yang tinggi (karena pertumbuhan penduduk tinggi) akan mendorong harga tanah menjadi mahal sekali dan tidak terjangkau kebanyakan masyarakat.

Inilah kenyataan dan konsekwensi dari kebijakan pertanahan yang salah dan tidak adil bagi warga negara di lapisan bawah. Setiap saat terjadi lonjakan harga tanah yang massif di daerah perkotaan, yang perkembangan penduduk dan ekonominya sangat pesat. Kondisi ini sering dimanfaatkan para spekulan tanah, terutama pemodal yang memiliki akses terhadap peta tata ruang pengembangan wilayah. Dengan akses informasi yang dimiliki, para spekulan tersebut berusaha menguasai tanah seluas luasnya. Akses informasi terhadap tata ruang sering disembunyikan oleh aparat negara dan dibuka secara khusus untuk para spekulan.¹⁰

Intensitas spekulasi tanah yang tinggi dan akumulasi pemilikan tanah yang terpusat pada segelintir pemodal kuat sering dan selalu menjadi perangkap yang menyandera pemerintah sendiri. Pemerintah sering kesulitan mendapatkan tanah untuk pembangunan sarana umum dan infrastruktur publik. Kondisi ini terjadi karena pemerintah absen dalam kebijakan pertanahan dan membiarkan tanah menjadi komoditas pasar bebas dan menjadi obyek spekulasi yang tidak terkendali.

Upaya merumuskan mekanisme kebijakan pengendalian harga tanah yang sudah terlanjur menjadi harga pasar sangat sulit dan tidak mudah. Tetapi amanat konstitusi pasal 33 ayat 3 Undang Undang Dasar 1945 harus dilaksanakan. “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat”. Negara harus mencari celah dan mengatur kewenagannya untuk mengendalikan harga tanah dengan berbagai cara, kebijakan dan instrumen yang tersedia.

Pembatasan Luas Penguasaan Tanah

Kebijakan pembatasan luas penguasaan tanah dapat mengendalikan penguasaan tanah yang terpusat pada segelintir orang.

¹⁰ Para spekulan tanah yang berkolusi dengan aparat negara sering memanfaatkan akses informasi yang tidak seimbang (*asymetric information*) untuk menguasai tanah dengan kosekwensi kerugian masyarakat luas karena harga tanah naik pesat. Rakyat banyak dirugikan kaena aparat negara membiarkan kondisi informasinya yang asimetris ini. Untuk mendalami konsep *asymmetric information* dalam teori prinsipal-agen lihat W. Kasper dan M.E. Streit, *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*, Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing, 1998. halaman 65-67

Kebijakan ini bisa dimulai terbatas pada hak milik karena ketentuan batas luas tanah yang dapat dimiliki ini ada di dalam ketentuan perundang-undangan. Tetapi untuk hak guna usaha belum ada ketentuan yang membatasinya sehingga harus dibuat dalam demi keadilan sesuai amanat konstitusi.

Kebijakan pembatasan luas penguasaan tanah ini sejalan dan dijalankan bersamaan dengan kebijakan distribusi tanah dan bank tanah. Kebijakan pembatasan kepemilikan atas hak tanah juga diperlukan agar ketersediaan tanah lebih banyak dan harga tanah bisa dikendalikan. Ukuran pembatasan hak kepemilikan tanah bukan hanya pada luas batas alami tetapi juga rekam jejak pemohon hak atas pemanfaatan tanah-tanah yang dikuasainya selama ini. Rekam jejak ini penting untuk mengetahui apakah penguasaan itu betul betul dimanfaatkan sesuai peruntukannya atau tidak. Apabila pemanfaatan tanah menyimpang dan hanya dipakai untuk spekulasi, maka pemohon tidak boleh diberi hak pemilikan tanah yang baru. Bahkan jika perlu dibuat daftar hitam nama-nama pihak, yang menyimpang dalam memanfaatkan tanah dan menterlantarkannya. Daftar hitam seperti ini dikaitkan dengan daftar hitam nasabah dan daftar hitam pajak.

Penegakan aturan pemanfaatan tanah secara ketat akan menjadikan tanah itu betul betul bermanfaat untuk kemakmuran rakyat. Peranan negara sangat diperlukan untuk kemakmuran dan kesejahteraan sosial melalui kebijakan pertanian. Tanah harus selalu mempunyai fungsinya untuk kepentingan individu dan secara bersamaan melekat fungsi sosial di dalamnya. Tanah yang dijadikan obyek spekulasi, karena peranan negara absen, bertentangan dengan pasal 13 Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960.¹¹

¹¹ Pasal 13, ayat 1, Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960: “Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) serta menjamin bagi setiap warga-negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.”

Penutup

Pasal ekonomi konstitusi yang legendaris adalah pasal 33 ayat 3. Implementasi dari pasal ini diharapkan dapat memajukan kesejahteraan umum dan kesejahteraan rakyat banyak, melalui pengelolaan “bumi, air dan kekayaan alam” Indonesia. Pasal ini juga banyak sekali dibahas, dianalisa dan didiskusikan di dalam tulisan, buku maupun forum akademik. Tetapi pasal ini masih sangat sulit diimplementasikan di lapangan sehingga tujuan kemakmuran rakyat hanya dirasakan segelintir golongan kecil, sementara rakyat banyak tertinggal.

Karena itu, upaya untuk memakmurkan rakyat banyak tidak boleh berhenti. Salah satunya adalah memasukkan sumberdaya pertanahan sebagai barang strategis, yang masuk dalam katagori “Bumi air dan kekayaan alam”. **Secara teoritis** tanah tidak seperti barang ekonomi biasa, tidak dapat digandakan ketika permintaannya naik akibat pertambahan dan tekanan penduduk. Karena itu, pasokannya selalu mengalami kelangkaan. Celah ini memicu spekulasi tanah yang masif dari para spekulan pemilik modal yang besar jika tidak ada peranan negara atau negara sengaja membiarkannya.

Karena itu, negara harus hadir untuk menjaga pasokan dan ketersediaan tanah untuk kebutuhan dasar rakyat banyak. Negara harus berperan mencegah pemanfaatan tanah untuk kepentingan segelintir orang. **Pesan konstitusi** dari pasal 33 ayat 3 dan pasal 28H ayat 1, termasuk Tap MPR RI Nomor 16 Tahun 1998 dan UU Pokok Agraria Tahun 1960 menempatkan tanah bukan sebagai barang kebutuhan ekonomi semata, yang bisa diperdagangkan secara bebas. Amanat konstitusi tersebut mengharuskan kehadiran peranan negara sama untuk mencegah pemanfaatan tanah untuk spekulasi dari segelintir orang untuk mengeruk keuntungan yang besar.

Daftar Pustaka

- Achmad, H. 1989. *Landreform bukan Sekedar Bagi-bagi Lahan*. Jakarta: Kompas, 25 September 1989.
- Kasper, W dan M.E. Streit. 1998. *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*, Cheltenham UK: Edward Elgar Publishing
- Mundayat, A. A. *Landreform tidak Relevan lagi sebagai Reformasi Sosial*, Jakkarta: Kompas, 13 September 1989
- Parlindungan, A.P. 1989. *Masih Relevankah Landreform di Indonesia?*, Jakarta: Kompas, 25 September 1989
- Rachbini, D.J. 1989. *Program Landreform sebagai sebuah Reformasi Sosial*. Jakarta: Kompas, 31 Agustus 1989.
- _____. 2004. *Ekonomi Politik: Kebijakan dan Strategi Pembangunan*. Jakarta: Granit, 2004.
- _____. et al. 2017. *Ekonomi Pancasila: Sistem Perekonomian untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Lembaga Pengkajian MPR RI

Dokumen:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang telah diamandemen
- Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5, Tahun 1960
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 16 Tahun 1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 9 Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

MEWUJUDKAN KEADILAN SOSIAL MELALUI REFORMA AGRARIA

Arif Budimanta

Abstrak

Terkonsentrasinya kekayaan dan sumber-sumber pendapatan di tengah masyarakat merupakan persoalan yang tak kunjung usai di Indonesia. Secara konsep, ketimpangan ekonomi mengacu pada bagaimana variabel ekonomi terdistribusi antara individu-individu dalam kelompok, antara kelompok dalam suatu populasi atau antara negara dan negara lainnya. Selain ketimpangan pendapatan, ketimpangan juga terjadi dalam penguasaan lahan yang ditunjukkan dengan meningkatnya angka gini lahan dari waktu ke waktu, hingga mencapai 0,68 pada 2013. Ketimpangan tersebut kemudian menyebabkan kemiskinan, setidaknya dapat dilihat melalui dua hal, yaitu ketimpangan terhadap aset dan akses. Oleh karena itu, studi ini menjawab bagaimana redistribusi aset dan akses dapat menjadi solusi menekan ketimpangan. Salah satu kebijakan yang dirasa mampu menjadi solusi ialah reforma agraria. Beberapa negara telah mengadopsi skema ini untuk menciptakan keadilan sosial. Di Indonesia, reforma agraria menjadi salah satu nawa cita dalam pemerintahan Presiden Joko Widodo. Studi ini melakukan simulasi menggunakan data SUSENAS periode Maret 2017 untuk mengukur pengaruh redistribusi lahan terhadap ketimpangan. Ketimpangan diukur dengan menggunakan pendekatan koefisien Gini. Dengan mengasumsikan bahwa setiap rumah tangga penerima program redistribusi lahan setidaknya akan mengalami kenaikan penerimaan sekitar 15 persen per bulan, maka kebijakan redistribusi lahan dapat mendorong rumah tangga yang tadinya miskin menjadi tidak miskin. Selain itu, kenaikan pendapatan kelompok rumah tangga penerima program redistribusi pada akhirnya dapat mengurangi tingkat ketimpangan yang terjadi.

Kata kunci : Ketimpangan, Keadilan Sosial, Reforma Agraria

Abstract

The concentration of wealth and sources of revenues in the midst of the public is a problem which remains unsolved in Indonesia. As a matter of concept, economic imbalance refers to the question as to how economic variable can be distributed among individuals within groups, among groups in a population or among various countries. Other than imbalance in revenues, imbalance also occurs in the control of lands as indicated by the increase of the Gini index of lands from time to time, so that it reached 0,68

in 2013. That imbalance furthermore causes poverty, at least as can be observed through two matters, namely imbalance in assets and access. Therefore, this study provides an answer as to how the redistribution of assets and access may become a solution to overcome the imbalance. One of the policies which is deemed capable to become a solution is the agrarian reform. Some countries have adopted this scheme in order to create social justice. In Indonesia, agrarian reform has become one of the government programs (nawa cita) in the administration of President Joko Widodo. This study conducts a simulation by using data of the National Social Economic Survey (Survei Sosial Ekonomi Nasional, SUSENAS) for the period of March 2017 in order to measure the effect of redistribution of lands vis-à-vis imbalance. The imbalance is measured by using the Gini coefficient approach. By assuming that households being receivers in the program of redistribution of lands at least will experience an increase of revenues of around 15 percent monthly, then the policy of redistribution of lands may drive households which are poor to become not poor. Besides, the increase of revenues of household groups being receivers in the program of redistribution of lands can finally reduce the level of the existing imbalance.

Keywords: *imbalance, social justice, agrarian reform.*

Ketimpangan dan Kemiskinan

Terjadinya konsentrasi kekayaan dan sumber-sumber pendapatan di tengah masyarakat merupakan persoalan yang tak kunjung usai di Indonesia. Berakhirnya kekuasaan rezim Orde Baru, sejatinya memberikan angin segar bagi peningkatan dan kesejahteraan dan keadilan sosial masyarakat.

Salah satu kritik penting pada era kekuasaan Orde Baru adalah terkonsentrasinya kekuasaan dan kesempatan oleh sekelompok orang. Hal ini, antara lain ditandai dengan populernya istilah kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Namun pada kenyataannya, harapan segera pupusnya ketimpangan berjalan sangat lambat. Pada Era Reformasi, fenomena ketimpangan masih sangat kuat, begitu juga dengan kecenderungan yang mengarah kondisi oligarkis (Hadiz & Richard, 2004).

Secara konsep, ketimpangan ekonomi mengacu pada bagaimana variabel ekonomi terdistribusi antara individu-individu dalam kelompok, antara kelompok dalam suatu populasi atau antara negara dan negara lainnya (Dabla-Norris & Kochhar, 2015). Artinya,

ketimpangan dapat muncul ketika terdapat perbedaan distribusi variabel ekonomi yang terjadi baik antar individu maupun antar kelompok dalam masyarakat.

Perbedaan tersebut dapat dilihat sebagai dua lapisan masyarakat yang berjarak, yaitu lapisan atas dan lapisan bawah. Lapisan atas ini dapat dimaknai sebagai lapisan dengan konsentrasi kekayaan yang lebih tinggi dibandingkan dengan lapisan bawah dan begitu sebaliknya. Selanjutnya, dalam kelompok lapisan bawah, terdapat penduduk dengan kemampuan ekonomi lemah (masyarakat miskin).

Dalam mengukur kemiskinan, Badan Pusat Statistik (BPS) menggunakan konsep kemampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar. Dengan demikian, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan. Selanjutnya, penduduk miskin didefinisikan sebagai penduduk dengan rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan (BPS, 2018). Artinya, persoalan ketimpangan dan kemiskinan adalah dua soal yang berkaitan erat.

Kondisi Ketimpangan dan Kemiskinan di Indonesia

Kondisi ketimpangan dapat dilihat melalui indeks gini yang menunjukkan ketimpangan pendapatan antarindividu. Angka gini Indonesia penting untuk diperhatikan, mengingat laju penurunannya belum signifikan. Bahkan dibandingkan dengan masa Orde Baru masih lebih tinggi. Per September 2017, indeks gini berada pada angka 0,391 (BPS, 2018). Menurut studi World Bank, terdapat beberapa penyebab utama munculnya ketimpangan pendapatan di Indonesia, di antaranya adalah ketimpangan peluang, ketimpangan pasar kerja, konsentrasi kekayaan dan ketimpangan dalam menghadapi guncangan (World-Bank, 2016).

Selain itu, ketimpangan juga terjadi dalam penguasaan lahan yang ditunjukkan dengan meningkatnya angka gini lahan dari waktu ke waktu, hingga mencapai 0,68 pada tahun 2013.¹ Artinya dilihat dari

¹ Disampaikan oleh Hermanto Siregar pada kegiatan Kuliah Umum Sekolah Pascasarjana di Institut Pertanian Bogor, 2015

sisi aset, telah terjadi ketimpangan yang lebar dalam kepemilikan lahan. Hal ini jelas akan menjadi penghambat bagi masyarakat khususnya masyarakat miskin untuk dapat berproduksi.

Kondisi tersebut kemudian diperburuk dengan terkonsentrasinya kekayaan pada segelintir rumah tangga terkaya. Data dari Credit Suisse menunjukkan jika 1 persen rumah tangga terkaya menguasai 45,4 persen kekayaan nasional, lebih jauh lagi 10 persen rumah tangga terkaya menguasai 74,8 persen kekayaan nasional (Suisse, 2018).

Ketimpangan yang akut ini menghasilkan gejala dan bahkan fenomena oligarki di Indonesia. Salah satu cara untuk mengukur situasi oligarkis dalam kehidupan sosial politik ekonomi suatu masyarakat adalah melalui *Material Power Index (MPI)* Indonesia yang dikembangkan oleh Prof. Jeffrey Winters (Winters, *Oligarchy and Democracy in Indonesia*, 2013).

Dalam perspektif Winters tersebut, MPI Indonesia pada 2016 tercatat sebesar 584.478 (Megawati-Institute, 2017). Angka ini menggambarkan bahwa 40 orang terkaya di Indonesia memiliki kapasitas politik pertahanan kekayaan hampir enam ratus ribu kali lipat lebih besar dibandingkan dengan masyarakat biasa. Politik pertahanan kekayaan ini dilakukan melalui lobi, proses politik pemilihan umum, pembentukan opini dan proses pembentukan kebijakan negara (Winters & Page, *Oligarchy in the United States?*, 2009). Maka dengan kondisi yang demikian, kebijakan negara akan terus mendapat tantangan dari para Oligark agar lebih berpihak kepada mereka dibandingkan dengan publik khususnya masyarakat miskin.

Sementara itu, kondisi kemiskinan sebetulnya relatif membaik jika dilihat dari sisi jumlah dan persentase. Jumlah penduduk miskin pada 2004 mencapai 36,15 juta jiwa atau 16,6 persen dari total jumlah penduduk. Sedangkan per September 2017, jumlah penduduk miskin adalah 26,5 juta jiwa atau 10,12 persen dari total jumlah penduduk (BPS, 2018). Hanya saja, angka ini masih relatif tinggi untuk ukuran sebuah negara dan laju dari penurunan angka kemiskinan cenderung melambat. Angka tersebut juga masih jauh di bawah target yang tertera dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN).

Pemerintah telah melakukan berbagai usaha untuk menanggulangi tingkat kemiskinan. Upaya tersebut kemudian dikelompokkan menjadi empat klaster utama. Klaster pertama merupakan program penanggulangan yang berbasis keluarga seperti Program Keluarga Harapan (PKH). Klaster kedua merupakan program penanggulangan yang berbasis pada pemberdayaan masyarakat seperti PNPM Mandiri. Klaster ketiga adalah program penanggulangan yang berbasis usaha mikro dan kecil. Terakhir, klaster keempat yang merupakan program peningkatan dan perluasan program pro rakyat.

Selain itu, telah dialokasikan anggaran hingga ratusan triliun rupiah untuk kemiskinan. Artinya, terdapat cukup keseriusan dari pemerintah untuk menyelesaikan masalah kemiskinan, meskipun terdapat beberapa masalah serius pada situasi kemiskinan di Indonesia. Masalah tersebut adalah rentannya masyarakat yang tergolong tidak miskin untuk kembali jatuh miskin, khususnya ketika terjadi guncangan ekonomi atau adanya pengurangan program bantuan dari pemerintah. Permasalahan ini kemudian dapat memperparah kemiskinan masyarakat miskin dari kondisi sebelumnya, atau dapat dijelaskan melalui indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan.

Tercatat, indeks kedalaman kemiskinan pada September 2012 sebesar 1,9, sedangkan per September 2017 sebesar 1,79. Selanjutnya, indeks keparahan kemiskinan pada September 2012 sebesar 0,48 dan per September 2017 sebesar 0,46. Selain itu, perbaikan yang terjadi belum menunjukkan pola yang searah dengan pengurangan angka kemiskinan, bahkan pernah memburuk.

Ketika dicek lebih jauh, kondisi di pedesaan justru memburuk. Indeks kedalaman kemiskinan di pedesaan per September 2012 adalah 2,42 dan per September 2017 adalah 2,43. Selanjutnya untuk keparahan per September 2012 adalah 0,61 dan pada September 2017 adalah 0,65 (BPS, 2018). Artinya penduduk miskin di pedesaan dapat dikatakan kondisinya benar-benar miskin, yang pada gilirannya akan memunculkan fenomena ketimpangan yang makin melebar antara penduduk miskin dengan penduduk yang sangat miskin.

Situasi yang demikian telah menjelaskan jika terdapat ketimpangan akses dan aset yang serius dan bahkan cenderung oligarkis, sehingga kemiskinan masih menjadi persoalan pokok bagi Indonesia. Diperlukan kebijakan strategis yang dapat menyelesaikan persoalan ketimpangan aset dan akses agar laju penurunan kemiskinan dapat semakin cepat.

Rumusan Masalah

Masalah ketimpangan yang kemudian menyebabkan kemiskinan, setidaknya dapat dilihat melalui dua hal, yaitu ketimpangan terhadap aset dan akses. Tulisan ini akan fokus pada bagaimana mengatasi ketimpangan terhadap aset dan akses melalui sistem kelembagaan yang baik serta *business process* pelaksanaan program reforma agraria yang terintegrasi. Setelah itu, akan dilakukan simulasi untuk mengetahui sejauh mana kebijakan tersebut efektif dalam upaya mengatasi ketimpangan dan kemiskinan.

Kerangka Acuan Pembahasan

Kebijakan reforma agraria, yang dalam implementasinya melalui program legalisasi aset dan redistribusi lahan, dapat menjadi salah satu instrumen kebijakan yang ampuh dalam menurunkan tingkat ketimpangan dan kemiskinan. Kebijakan ini diyakini tidak hanya memberikan efek pertumbuhan (*growth effect*) tetapi juga efek distribusi (*distributional effect*). Efek pertumbuhan (*growth effect*) adalah efek dari peningkatan pendapatan secara proporsional dengan distribusi relatif pendapatan tidak berubah.

Sedangkan efek distribusi (*distributional effect*) adalah efek dari perubahan dalam distribusi pendapatan relatif (Bourguignon, 2004). Kebijakan reforma agraria telah dilakukan di sejumlah negara, seperti Brazil, Cina, Korea, Vietnam, Taiwan dan India dengan sistem dan mekanisme yang berbeda-beda.

Studi yang dilakukan Besley dan Burgess tahun 2000 (Besley & Burgess, 2004) dilakukan untuk menganalisa pengaruh kebijakan

reformasi lahan terhadap kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi di India. Reformasi lahan dilihat sebagai bentuk kebijakan redistributif. Besley dan Burgess mengklasifikasikan reformasi lahan menjadi empat pokok kategori yaitu *tenancy reform*, menghapuskan perantara, menetapkan batas atas kepemilikan tanah dan konsolidasi dari kepemilikan lahan yang berbeda.

Studi ini menggunakan data panel pada tingkat negara bagian yang tersedia dari 16 negara bagian di India dalam periode waktu dari tahun 1958 hingga 1992. Untuk mengukur kemiskinan, studi ini menggunakan data *headcount ratio* dan kesejangan kemiskinan (*poverty gap*). Selain itu, Data upah sektor pertanian juga digunakan untuk menganalisis apakah reformasi lahan memiliki dampak pada keseimbangan umum dan mampu menjangkau kelompok orang miskin yang secara tidak langsung memperoleh manfaat dari regulasi ini. Sedangkan, nilai riil produk domestik pertanian, non-pertanian dan GDP per kapita digunakan untuk menganalisa faktor penentu pertumbuhan.

Hasil studi menunjukkan bahwa reformasi lahan pada umumnya berkaitan dengan pengurangan kemiskinan di pedesaan, khususnya terkait dengan reformasi lahan yang berusaha menghapus adanya peran perantara (*intermediaries*) dan mereformasi kondisi penyewaan lahan (*tenancies*). Kedua indikator yang digunakan, baik *headcount ratio* ataupun *poverty gap*, menunjukkan hasil yang sama di mana redistribusi lahan berdampak positif dan signifikan terhadap upah pertanian. Output yang dihasilkan juga disebabkan oleh peran pemerintah dalam kebijakannya menghapus peran perantara.

Studi mereka juga menemukan bahwa variabel reformasi lahan terpilah (*dissaggregated land reform*) yang tertinggal empat periode tidak memiliki dampak signifikan terhadap total pendapatan negara bagian per kapita. Hal tersebut masuk akal mengingat reformasi tanah lebih mempengaruhi hubungan produksi di bidang pertanian. Hal tersebut juga menunjukkan bahwa reformasi penyewaan (*tenancy*) memiliki efek negatif pada output pertanian, sementara konsolidasi tanah memiliki efek sebaliknya. Dan efek tersebut tetap sama meskipun variabel pendapatan per kapita diganti dengan variabel hasil

pertanian. Berdasarkan hasil temuan tersebut dapat disimpulkan bahwa reformasi tanah lebih mengubah hubungan produksi di bidang pertanian daripada mengubah pola kepemilikan tanah. Selain itu, terdapat bukti bahwa dampak paling besar dari reformasi tanah terhadap kemiskinan terjadi di negara-negara yang memiliki kesenjangan kepemilikan tanah paling besar. Hasil penelitian menunjukkan hubungan negatif dan signifikan dalam setiap kasus reformasi lahan agregat.

Disisi lain, studi yang dilakukan Deininger, Jin dan Nagarajan pada tahun 2007 (Besley & Burgess, 2004) mengkaji dampak pelaksanaan reformasi lahan terhadap investasi, pertumbuhan ekonomi, dan kemiskinan. Data yang digunakan adalah data tingkat individu dan rumah tangga dengan periode waktu 20 tahun. Data tingkat rumah tangga yang digunakan dalam studi ini adalah berasal dari survei ARIS/RED yang dilakukan oleh India's National Council for Applied Economic Research (NCAER) pada tahun 1982 dan 1999.

Dalam konteks meningkatkan investasi rumah tangga, mereka menemukan bahwa reformasi lahan mempunyai dampak positif pada akumulasi aset dalam bentuk modal fisik maupun manusia yang memungkinkan akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Dampak tersebut dapat terwujud berbeda antara reformasi sewa-menyewa (*tenancy reform*) dan plafon perundang-undangan (*ceiling legislation*). Sementara *tenancy reform* memiliki efek langsung (*direct effect*) yang signifikan, sebagian besar dampak keseluruhan dari *ceiling legislation* diperkirakan muncul secara tidak langsung. Artinya bahwa, *tenancy reform* tidak memberi manfaat banyak bagi orang miskin yang mungkin bisa mendapat manfaat lebih dari *ceiling legislation*.

Mereka juga mengeksplorasi dampak reformasi tanah terhadap akumulasi modal manusia (*human capital*) oleh mereka yang menyelesaikan pendidikan mereka setelah sebagian besar reformasi tanah dilaksanakan. Dalam semua regresi, ditemukan koefisien yang sangat signifikan pada pengeluaran pendidikan publik (*public education spending*) yang mengarah pada dampak positif dari reformasi tanah terhadap tingkat akumulasi modal manusia.

Di sisi lain, reformasi lahan memberikan manfaat yang tidak proporsional bagi rumah tangga dengan tingkat aset awal yang lebih rendah ketika ingin mewujudkan pemerataan dari pelaksanaan reformasi lahan. Dan terakhir, dampak reformasi lahan menurun seiring waktu dan hal ini juga terjadi pada penelitian lain yang gagal menunjukkan efek pertumbuhan yang signifikan dari pelaksanaan reformasi lahan ini.

Selanjutnya, Keswell dan Carter berusaha mengisi *gap* dalam penelitian distribusi lahan dengan memanfaatkan fitur-fitur dari implementasi program *Land Redistribution for Agricultural Development* (LRAD) di Afrika Selatan untuk mengekstrak variasi eksogen terkait apakah dan untuk seberapa lama, rumah tangga pemohon program bisa menikmati manfaat dari adanya transfer tanah (*land transfer*). LRAD merupakan program yang memungkinkan buruh tani (*farm workers*) dan penyewa tenaga kerja (*labor tenant*) yang tidak memiliki tanah bisa mendapatkan hibah pembelian tanah (*land-purchase grant*) (Keswell & Carter, 2014).

LRAD tidak mewajibkan redistribusi tanah dari yang kaya ke yang miskin, melainkan beroperasi melalui pasar berdasarkan keinginan pembeli dan keinginan penjual yang bersedia. "Tangan bantuan" negara terlihat jelas dalam proses ini. Namun, oleh karena program LRAD merupakan program yang berbasis pasar sehingga membuat program tersebut tidak banyak diperdebatkan, dan lebih mudah dievaluasi, daripada program reformasi redistributif yang diamanatkan negara (*state-mandated redistributive reforms*).

Untuk mendapatkan hasil analisis, Keswell dan Carter menggunakan metode *generalized propensity score* (GPS) yang memungkinkan mereka dapat mencocokkan penerima transfer berdasarkan karakteristik yang dapat diamati yang cenderung memengaruhi durasi perlakuan (*treatment duration*) dan dampaknya. Keswell dan Carter menganalisis data penerima manfaat berdasarkan dua strategi identifikasi statistik. Pada strategi pertama, dan merupakan strategi inti (*core strategy*).

Keswell dan Carter mencocokkan individu berdasarkan tanggal masuk ke dalam program dan karakteristik modal manusia pada

umumnya. Identifikasi dalam strategi ini mengasumsikan bahwa periode penelitian, baik untuk persetujuan dan penerimaan akhir dari transfer tanah, adalah bersifat acak. Strategi identifikasi penerima manfaat yang kedua lebih mencocokkan penerima transfer pada seluruh waktu yang mereka habiskan dalam program sampai penandatanganan kontrak penjualan untuk lahan.

Berdasarkan kedua strategi identifikasi tersebut, Keswell dan Carter mengestimasi fungsi respon durasi (*duration response function*) dengan mengikuti pendekatan yang digunakan oleh Hirano dan Imbens (2004) yang memetakan skor *generalized propensity* menjadi hasil (*outcomes*) dan kemudian merata-ratakan hasil (*outcomes*) dengan tingkat durasi (*duration level*). Selain GPS, Keswell dan Carter juga menggunakan metode perlakuan biner standar (*standard binary treatment*) untuk membandingkan semua pemohon (*applicant*) dalam perlakuan (*treatment*) dengan kelompok kontrol (*control group*) dari pemohon yang sudah disetujui (*approved*) yang masih dalam perlakuan pada saat survei penelitian dilakukan.

Validitas dari metode ini bergantung pada asumsi yang sama seperti yang digunakan dalam strategi identifikasi inti yang digunakan dalam analisis perlakuan berkelanjutan (*continuous treatment*). Berdasarkan kedua strategi identifikasi, estimator *continuous treatment* dalam penelitian Keswell dan Carter menunjukkan bahwa setelah terjadi penurunan di awal (*initial dip*), dampak dari transfer tanah terus meningkat dan setelah 3 hingga 4 tahun, dampak tersebut berada pada tingkat yang menyiratkan kenaikan jangka panjang dalam pengeluaran per kapita sekitar 50 persen.

Arah Kebijakan Pemerintah

Pelaksanaan program reforma agraria sebagai salah satu instrumen pemerintah dalam mempersempit ketimpangan sejalan dengan amanat Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 33 yang menyatakan bahwa perekonomian negara disusun dan ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan mengembangkan ekonomi kerakyatan. Rincian pasal 33 ayat 3 memberikan gambaran yang lebih detail, yakni: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang

terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Hal ini menjadi dasar arah kebijakan pemerintah terhadap pelaksanaan penataan pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, hutan dan kekayaan alam.

Indonesia telah mengatur soal pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara khusus dalam UU No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Dasar Agraria dan juga Undang-Undang No. 56 PRP tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Pasal 7 dalam UU No. 5 tahun 1960 secara jelas meng-amanatkan bahwa “Agar tidak merugikan kepentingan umum, maka kepemilikan dan penguasaan tanah tidak diperkenankan melampaui batas”. Selanjutnya, Pasal 17 dengan tegas menyebutkan bahwa agar kepemilikan dan penguasaan tanah tidak melampaui batas, maka akan diatur luas maksimum dan minimum tanah yang boleh dimiliki oleh satu keluarga atau badan hukum. Tanah yang melebihi batas maksimum akan diambil oleh pemerintah dengan ganti kerugian yang selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan.

Sejalan dengan amanat Undang-Undang tersebut, Rencana Kerja Pemerintah tahun 2017 yang tertuang pada Perpres No. 45 Tahun 2016 menyatakan bahwa reforma agraria menjadi salah satu prioritas nasional yang dijalankan dari mulai pemerintah pusat hingga pemerintah daerah. Melalui program prioritas reforma agraria, pemerintah mengupayakan pemerataan ekonomi yang berkeadilan dalam rangka menurunkan tingkat kesenjangan.

Berdasarkan target yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, target dalam reforma agraria adalah pemberian hak atas tanah yang meliputi 4,5 juta hektar untuk legalisasi aset dan 4,5 juta hektar lahan untuk redistribusi lahan.

Namun, akses terhadap lahan tersebut harus juga didorong dengan peningkatan terhadap akses lainnya sehingga dapat mendorong *utility* masyarakat terhadap aset produktif, baik berupa akses terhadap modal, pendidikan maupun pelatihan/pemberdayaan masyarakat. Strategi tersebut diharapkan mampu mengurangi masalah

ketimpangan, ketidaksetaraan, serta mendorong proses pembangunan berkelanjutan.

Pelaksanaan kebijakan reforma agraria menjadi sangat penting karena reforma agraria merupakan janji Presiden dan sekaligus menjadi kebijakan yang strategis dan fundamental serta ditunggu oleh masyarakat untuk menekan ketimpangan dan mendorong pemerataan aset dan akses.

Arah Kebijakan Reforma Agraria

A. Konsep Reforma Agraria di Indonesia

Reforma agraria secara operasional didefinisikan sebagai menata kembali sistem politik dan hukum pertanahan berdasarkan Pancasila, UUD 1945 dan UUPA. Secara garis besar, reforma agraria dibagi kedalam dua klasifikasi, yakni reforma aset dan akses.

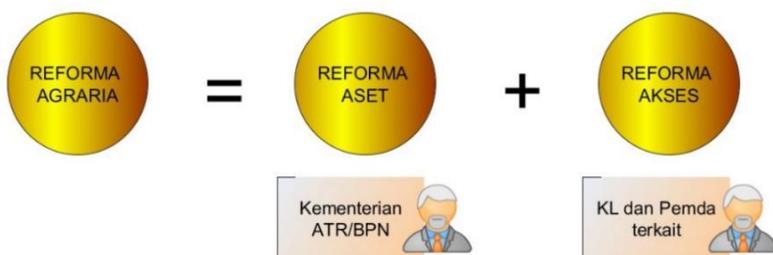


Figure 1 Konsep Reforma Agraria di Indonesia²

Reforma aset meliputi penataan kembali penguasaan, pemilihan, penggunaan dan pemanfaatan lahan berdasarkan hukum dan peraturan perundangan pertanahan. Pelaksanaan reforma aset dikomandoi oleh Kementerian ATR/BPN.

Sedangkan reforma akses mencakup penyediaan kelembagaan dan manajemen yang baik agar penerima redistribusi lahan dapat mengembangkan lahannya sebagai sumber kehidupan yang memakmurkan (asas manfaat). Implementasi kebijakan reforma akses dilaksanakan oleh KL terkait dan pemerintah daerah.

² Disampaikan oleh BPN pada kegiatan *Focus Group Discussion* di Komite Ekonomi dan Industri Nasional, 2017

Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 serta Perpres No. 2 tahun 2015, total luasan lahan pada reforma agraria mencapai sembilan juta hektar. Angka ini terbagi kedalam dua skema besar, yakni penataan kembali sektor pertanahan melalui legalisasi aset seluas 4,5 juta serta penyediaan akses tanah melalui redistribusi lahan seluas 4,5 juta hektar.

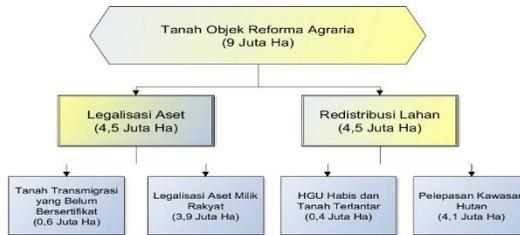


Figure 2 Skema Tanah Objek Reforma Agraria (TORA)^{17,3}

Klasifikasi lahan yang masuk kedalam program kebijakan legalisasi aset meliputi tanah transmigrasi dan tanah milik rakyat yang belum bersertifikat masing-masing seluas 0,6 juta hektar dan 3,9 juta hektar. Sedangkan klasifikasi tanah yang dijadikan objek redistribusi lahan adalah tanah yang habis hak guna usahanya dan tanah terlantar seluas 0,4 juta hektar serta tanah hasil pelepasan kawasan hutan yang mencapai 4,1 juta hektar.

Untuk mendukung kepemilikan aset tersebut, pemerintah juga memberikan akses pendanaan yang murah melalui program Kredit Usaha Rakyat (KUR). Kementerian Koordinator Perekonomian menjelaskan KUR adalah kredit/pembiayaan modal kerja dan/atau investasi kepada debitur individu/perseorangan, badan usaha dan/atau kelompok usaha yang produktif dan layak namun belum memiliki agunan tambahan atau agunan tambahan belum cukup. UMKM dan Koperasi yang diharapkan dapat mengakses KUR adalah yang bergerak di sektor usaha produktif antara lain: pertanian, perikanan dan kelautan, perindustrian, kehutanan, dan jasa keuangan simpan pinjam.

³ RPJMN 2015-2019

Peluang inilah yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan dan memperluas akses wirausaha seluruh sektor usaha produktif kepada pembiayaan perbankan, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan meningkatkan daya saing.

KUR berbeda dengan pinjaman kredit komersial lembaga keuangannya karena memberikan bunga yang rendah. Pada 2018 bunga KUR hanya dipatok 7 persen, terus menurun dari tahun-tahun sebelumnya. Selain itu persyaratan pengajuan pinjaman KUR pun relatif lebih mudah. Pemerintah juga terus meningkatkan besaran plafon KUR setiap tahunnya.

B. Skema Kelembagaan

Lembaga pelaksana/gugus tugas merupakan organisasi terintegrasi yang terdiri dari para *stakeholders*, seperti pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah kota, serta masyarakat sipil/masyarakat adat. Tujuan dibentuknya lembaga pelaksana/gugus tugas yaitu untuk mengimplementasikan pelaksanaan reforma agraria agar dapat terlaksana secara efektif dan efisien.

Lembaga pelaksana/gugus tugas meliputi tiga level pemerintahan, yakni lembaga pelaksana/gugus tugas tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota. Lembaga pelaksana ini diketuai langsung oleh Presiden RI yang bertugas mengatur, membuat kebijakan dan mengevaluasi pelaksanaan kegiatan reforma agraria.

Sistem pengawasan dan audit perlu hadir untuk menjamin implementasi kebijakan program reforma agraria efisien dan sesuai target. Di tingkat nasional, pengawasan dan audit dilakukan oleh BPK dan KPK. Sedangkan di tingkat daerah (provinsi dan kabupaten/kota), pengawasan dan audit dilakukan oleh BPKP dan BPK.

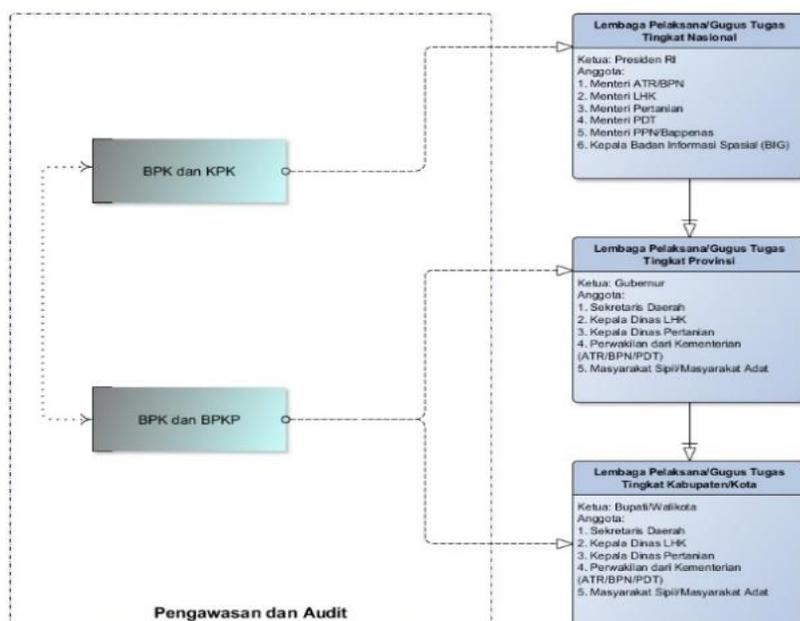


Figure 3 Skema Kelembagaan⁴

Sistem Pengimplementasian Kebijakan Reforma Agraria

Sistem merupakan yang terpenting dalam pengimplementasian pelaksanaan reforma agraria. Dalam pengimplementasiannya, sistem yang dijalankan harus memiliki karakteristik di antaranya: (i) transparan, mudah diakses dan mudah dipahami dalam suatu pusat data; (ii) menerapkan *e-governance* yang meliputi *e-land certification* dan *e-registration* untuk menghindari risiko korupsi; (iii) sistem yang ada harus mampu menjelaskan fungsi lahan yang diserahkan kepada subjek penerima TORA dan memastikan lahan tidak dialihfungsikan.

Solusi yang ditawarkan dalam studi ini akan mencakup semua hal tersebut dalam *One Map Policy* yang merupakan kebijakan atau sistem pengintegrasian data terkait dengan status pemanfaatan dan kepemilikan lahan dalam satu peta digital. Dengan adanya *One Map Policy*, memungkinkan *stakeholders* terkait menyinkronisasikan

⁴ Author

sistem hukum yang diperlukan supaya pelaksanaan reforma agraria tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda, dualisme data yang tidak akurat sehingga dapat mengakibatkan munculnya sengketa agrarian.

Business process pengembangan dan pemanfaatan *One Map Policy* terlihat pada diagram berikut:

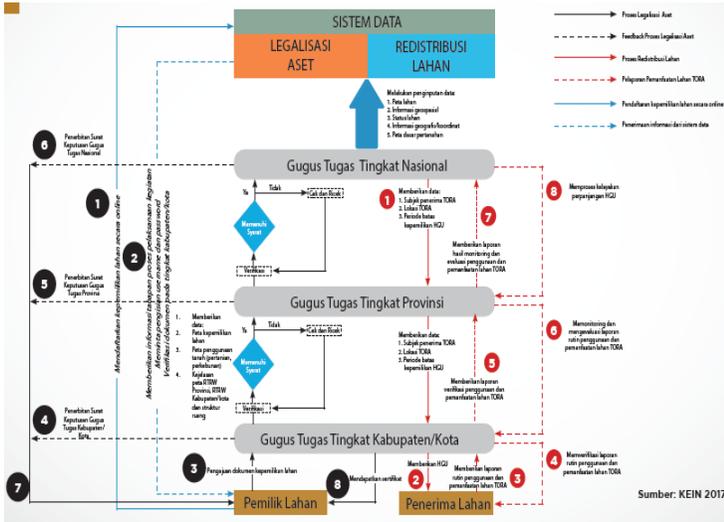


Figure 4 Business Process Kebijakan Reforma Agraria⁵

Dampak Kebijakan Pemerintah (Policy Impact)

Untuk mengetahui pengaruh redistribusi lahan terhadap ketimpangan di Indonesia, simulasi dilakukan dengan menggunakan data SUSENAS Maret 2017. Ketimpangan dalam simulasi ini diukur dengan menggunakan pendekatan koefisien Gini. Adapun target rumah tangga penerima program redistribusi lahan adalah rumah tangga miskin (sebelas persen dari total pouplasi) yang tinggal di perdesaan dengan pekerjaan utama di sektor pertanian. Berdasarkan data dasar SUSENAS Maret 2017, kriteria rumah tangga yang memenuhi target penerima redistribusi lahan tersebut adalah sekitar 665 ribu rumah tangga.

⁵ Author

Dengan mengasumsikan bahwa setiap rumah tangga penerima program redistribusi lahan setidaknya akan mengalami kenaikan penerimaan sekitar 15 persen per bulan, maka kebijakan redistribusi lahan dapat mendorong rumah tangga yang tadinya miskin menjadi tidak miskin. Selain itu, kenaikan pendapatan kelompok rumah tangga penerima program redistribusi pada akhirnya dapat mengurangi tingkat ketimpangan yang terjadi. Tabel berikut merangkum hasil simulasi yang telah dilakukan untuk mengukur dampak redistribusi lahan terhadap kemiskinan dan ketimpangan.

Table 1 Hasil simulasi redistribusi lahan terhadap kemiskinan dan ketimpangan⁶

Wilayah	Kondisi Awal			Pasca Simulasi		
	Jumlah Penduduk Miskin (Juta Jiwa)	Persentase Kemiskinan	Gini Koefisien	Jumlah Penduduk Miskin (Juta Jiwa)	Persentase Kemiskinan	Gini Koefisien
Perkotaan	10,67	7,72	0,407	1,067	7,72	0,407
Perdesaan	17,10	13,93	0,320	13,47	10,98	0,316
Perkotaan+ Perdesaan	27,77	10,64	0,393	24,15	9,25	0,391

Hasil simulasi dengan menggunakan data SUSENAS Maret 2017 diatas menunjukkan bahwa koefisien Gini secara nasional mengalami penurunan sekitar 0,02 poin, dari yang sebelumnya sebesar 0,392 menjadi 0,391. Sementara itu, koefisien gini di perdesaan mengalami perubahan yang cukup besar dan nilainya menjadi 0,316 dari kondisi awal sebesar 0,320. Adapun kondisi ketimpangan di perkotaan, nilainya tidak mengalami perubahan karena model yang dikembangkan mengasumsikan bahwa kebijakan redistribusi lahan hanya untuk penduduk miskin di perdesaan yang menggantungkan hidupnya di sektor pertanian.

⁶ Susenas, Maret 2017 (diolah)

Kebijakan tersebut juga mampu menekan persentase kemiskinan di pedesaan serta perkotaan dan pedesaan. Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa persentase kemiskinan di pedesaan turun signifikan sebesar 2,95 poin, sedangkan perkotaan dan pedesaan turun sedikit sebesar 0,99 poin sama dengan hasil koefisien gini, persentase kemiskinan di perkotaan tidak mengalami perubahan. Artinya, kebijakan redistribusi lahan memang lebih besar manfaatnya bagi masyarakat yang bermukim di pedesaan.

Kendati demikian, hasil simulasi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan redistribusi lahan saja kurang optimal dalam mengurangi kondisi ketimpangan. Kebijakan redistribusi lahan perlu didukung dengan kebijakan lainnya untuk mendorong pendapatan rumah tangga penerima lahan dan mengurangi ketimpangan seperti kebijakan pembiayaan, program pendampingan keterampilan, inovasi teknologi, dukungan terkait akses pasar dan distribusi hasil lahan, penguatan kelembagaan pertanian, dan sebagainya.

Hal itu pun juga telah masuk ke dalam program Reforma Agraria yang dilakukan oleh pemerintah. Tidak hanya soal redistribusi lahan, akan tetapi juga peningkatan akses seperti pembiayaan melalui KUR. Pemerintah pun juga terus mengembangkan program-program untuk mendukung kesuksesan kebijakan tersebut. Meskipun demikian, masih ada beberapa hal yang menjadi catatan untuk keberlangsungan kebijakan tersebut, seperti kelembagaan dan sistem implementasi, sehingga *One Map Policy* bisa menjadi solusi agar manfaat dari kebijakan tersebut lebih besar lagi.

1 Lampiran

Table 2 Implementasi Kebijakan Reforma Agraria di Beberapa Negara⁷

NEGARA	REFORMA AGRARIA				INSTITUSI
	ASET	AKSES			
		PEMBIAYAAN	TEKNOLOGI	PASAR	
Vietnam	<ul style="list-style-type: none"> • Aset lahan dimiliki oleh pemerintah • Masyarakat mempunyai hak guna tanah untuk mentransfer, menukarkan, menyewakan, mewariskan, dan menggadaikan hanya selama jangka waktu tanah masih 	<ul style="list-style-type: none"> • Pembiayaan dapat dilakukan dengan menyewakan hak guna lahan • Adanya program pengkreditan • Beberapa kolaborasi dengan NGO, pemerintah, dan program pemerintah dalam 	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya pelatihan pengembangan sektor pertanian <p>Menyediakan technical training untuk petani muda.</p>	Membentuk agen sebagai pedagang perantara yang berkoordinasi dengan pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> • Proses mentransfer, menukar, menyewa dan lainnya harus dilaporkan kepada pihak yang berwenang di wilayah setempat • Pemerintah bertanggung jawab untuk mendirikan atau bekerja sama dengan organisasi massal atau LSM untuk mendukung

⁷ Dikutip dari berbagai sumber

NEGARA	REFORMA AGRARIA			INSTITUSI	
	ASET	AKSES			
		PEMBIAYAAN	TEKNOLOGI		PASAR
	<p>tersedia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hak guna lahan dapat ditransferkan jika individu ybs pindah ke tempat lain untuk tinggal, berubah pekerjaan lainnya, atau tidak mempunyai kapasitas untuk mengolah lahan. • Hak guna lahan hanya dapat ditransfer kepada individu atau rumah tangga yang 	<p>penyediaan dukungan finansial</p>			<p>keberlangsungan progam reforma agraria, khususnya <i>land reform</i></p>

NEGARA	REFORMA AGRARIA			INSTITUSI	
	ASET	AKSES			
		PEMBIAYAAN	TEKNOLOGI		PASAR
	<p>mebutuhkan lahan, baik tidak mempunyai lahan atau keterbatasan lahan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hak guna lahan yang ditransfer hanya bisa digunakan oleh individu atau rumah tangga yang memiliki kesamaan pekerjaan dari pemanfaatan lahan tersebut (tidak bisa dialihfungsikan). 				

NEGARA	REFORMA AGRARIA				INSTITUSI
	ASET	AKSES			
		PEMBIAYAAN	TEKNOLOGI	PASAR	
	<ul style="list-style-type: none"> Hak guna lahan dapat disewakan jika keluarga tersebut miskin, sudah memiliki pekerjaan lain, atau tidak mempunyai kemampuan untuk mengolah lahan tersebut. 				
China	<ul style="list-style-type: none"> <i>Household responsibility system (HRS)</i> adalah sebuah sistem dimana petani diperbolehkan 	<ul style="list-style-type: none"> Pembiayaan dapat dilakukan dengan sistem berbasis pajak di mana pemerintah daerah dapat 	<ul style="list-style-type: none"> Sistem HRS ini merancang bagaimana petani mereorganisasi produksi pertanian 	<ul style="list-style-type: none"> Untuk penjualan komoditas hasil pertanian, komite desa 	<ul style="list-style-type: none"> Pemerintah bertanggung jawab dalam hal ini Dewan Negara Pertanian dan Pembangunan Ekonomi Pedesaan

NEGARA	REFORMA AGRARIA			INSTITUSI	
	ASET	AKSES			
		PEMBIAYAAN	TEKNOLOGI		PASAR
	<p>mengontrak lahan dengan jangka waktu tertentu dan mengelola produksi pertanian sementara lahan pertanian tetap dalam kepemilikan kolektif pedesaan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tiga jenis hak atas tanah pada HRS yaitu kepemilikan, kontrak dan penggunaan tanah • Dewan Negara 	<p>menerima pajak dari transaksi hak penggunaan lahan</p>	<p>dengan cara diversifikasi produk pertanian</p>	<p>menyerahkan kepada perusahaan</p>	<p>bekerja sama dengan Komite Sentral Partai Komunis China membuat suatu Kebijakan No.1 tahun 1993 mengenai kontrak lahan dan menindaklanjuti permasalahan agraria.</p>

NEGARA	REFORMA AGRARIA			INSTITUSI	
	ASET	AKSES			
		PEMBIAYAAN	TEKNOLOGI		PASAR
	Pertanian dan Pembangunan Ekonomi Pedesaan menyatakan kontrak untuk lahan pertanian adalah 30 tahun, jangka waktu kontrak untuk padang rumput berkisar dari 30- 50 tahun, dan jangka waktu kontrak untuk hutan berkisar dari 30-70 tahun				

NEGARA	REFORMA AGRARIA				INSTITUSI
	ASET	AKSES			
		PEMBIAYAAN	TEKNOLOGI	PASAR	
Taiwan	<ul style="list-style-type: none"> • Pengelolaan lahan dilakukan oleh pemilik tanah pertanian yang harus memiliki petani dan entitas • Lahan pertanian tidak dapat dibagi atau ditransfer kecuali tanah tersebut sebanyak 5 hektar dapat dikelola secara bersama dan dengan persetujuan 	<ul style="list-style-type: none"> • Memfasilitasi pemberian kredit untuk petani pada zona produksi pertanian • Adanya integrasi teknologi melalui modal investasi pertanian secara terpusat 	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya pengembangan sub fase berorientasi teknologi pada pertanian yang berbasis agronomi • Pemeliharaan zona produksi pada lahan pertanian yang premium, peremajaan penggunaan lahan, 	<ul style="list-style-type: none"> • Menyewakan lahan pertanian kepada entitas lain (Asosiasi Petani) • Dapat menjual komoditas hasil pertanian ke pasar 	<ul style="list-style-type: none"> • Ada tiga fase pengaturan kebijakan untuk mendorong reformasi tanah pertanian: <i>tahap pertama</i> menyelesaikan kepemilikan lahan pertanian; <i>Tahap kedua</i> memperluas operasi pertanian, pemanfaatan lahan dan memperluas kepemilikan tanah; <i>tahap ketiga</i> pengaturan kebijakan yang

NEGARA	REFORMA AGRARIA			INSTITUSI
	ASET	AKSES		
		PEMBIAYAAN	TEKNOLOGI	
	lembaga yang mengatur <ul style="list-style-type: none"> • Untuk mencegah hilangnya lahan pertanian dan fragmentasi lahan maka lahan tersebut dikelompokkan pada desa tertentu dengan aturan yang mengikat • Hak guna lahan diklasifikasi kan untuk mekanisme pemanfaatan 		pengelolaan dan pemantauan lahan pertanian dengan penerapan teknologi informasi yang tepat	berfokus pada pembangunan pertanian, daya saing dan keberlanjutan. <ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah pusat melalui Departemen Pertanian dan Kehutanan memiliki kekuasaan yang lebih eksekutif untuk melaksanakan seluruh rencana program reformasi tanah mulai dari perencanaan sumber daya pertanian hingga pemanfaatan tanah non pertanian

NEGARA	REFORMA AGRARIA				INSTITUSI
	ASET	AKSES			
		PEMBIAYAAN	TEKNOLOGI	PASAR	
	sumber daya				<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah yang menetapkan klasifikasi lahan pertanian dan mekanisme untuk pemanfaatan sumber daya dalam mencapai zona produksi yg ditargetkan
Korea	<ul style="list-style-type: none"> • Distribusi melalui penetapan lahan pertanian dan peternakan kepada rumah tangga petani dimana nantinya mengumpulkan 	<ul style="list-style-type: none"> • Lahan pertanian yang didistribusikan kepada rumah tangga petani harus memberikan pembayaran 	<ul style="list-style-type: none"> • Selama tahun 1960-an, Korea berhasil mengadopsi teknologi pertanian sehingga 	<ul style="list-style-type: none"> • Korea memperkuat transaksi lahan pertanian melalui negosiasi antara 	<ul style="list-style-type: none"> • Kementerian Pertanian dan Kehutanan bertanggung jawab terhadap beberapa poin terkait land reform, seperti pembentukan

NEGARA	REFORMA AGRARIA				INSTITUSI
	ASET	AKSES			
		PEMBIAYAAN	TEKNOLOGI	PASAR	
	<p>hasil pengelolaan lahan dari rumah tangga petani dan kemudian membayar kompensasi kepada pemilik lahan</p> <ul style="list-style-type: none"> • lahan yang diakuisisi atau didistribusikan terbatas untuk lahan pertanian saja sesuai dengan Undang-Undang Reformasi Tanah • Jumlah maksimum 	<p>kepada pemerintah sebagai kompensasi kepada pemilik lahan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pembayaran tersebut merupakan kewajiban rumah tangga petani untuk membayar harga lahan yang ditempatinya • Menurut Undang- 	<p>terjadi perbaikan produktivitas dengan juga pembentukan Administrasi Pembangunan Pedesaan yang memiliki efek positif pada produktivitas pertanian mulai dari peningkatan penggunaan pupuk, benih unggul, dan</p>	<p>pemangku kepentingan - penjual dan pembeli - yang ingin berdagang di lahan pertanian.</p>	<p>organisasi administrasi, kompilasi anggaran, survei terhadap kondisi aktual di pedesaan, dan komposisi dari komite lahan pertanian.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Biro Administrasi Lahan Pertanian ditunjuk sebagai penanggungjawab dari projek land reform yang terdiri dari empat departemen dan bertugas untuk

NEGARA	REFORMA AGRARIA			INSTITUSI
	ASET	AKSES		
		PEMBIAYAAN	TEKNOLOGI	
	<p>kepemilikan lahan terbatas di 3 hektar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kepemilikan lahan tidak dapat dilakukan secara eksternal dan kepemilikan bisa didistribusikan setelah pembayaran selesai • Proyek reformasi tanah dilakukan dalam 3 tahap yaitu : <i>tahap pertama</i> akuisisi dan distribusi 	<p>Undang Reformasi Tanah, kompensasi untuk lahan pertanian itu pada prinsipnya dibuat dengan angsuran tahunan pada 15% dari kompensasi umum selama periode 5 tahun</p>	<p>pendidikan teknis terkait pertanian</p>	<p><i>designation, assessment, conciliation, and farmland improvement.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Komite Lahan Pertanian didirikan ditingkat pusat oleh Kementerian Pertanian dan Kehutanan yang juga pada tingkat administratif provinsi, kabupaten/kota, dan pedesaan. Komite ini bertugas untuk mempromosikan

NEGARA	REFORMA AGRARIA				INSTITUSI
	ASET	AKSES			
		PEMBIAYAAN	TEKNOLOGI	PASAR	
	lahan pertanian; <i>tahap kedua</i> kompensasi dan pembayaran lahan pertanian; tahap ketiga perpindahan kepemilikan tanah pertanian <ul style="list-style-type: none"> • Menurut Pasal 5 Undang-Undang Reformasi Tanah, bahwa kepemilikan lahan pertanian yang didapat pemerintah, disita dan 				proyek <i>land reform</i> dan juga diberikan kekuasaan untuk melakukan <i>determination,</i> <i>agreement, and</i> <i>consultation.</i> <ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah berhak mengakuisisi dan mendistribusikan lahan pertanian untuk rumah tangga petani • Departemen Pertanian dan Kehutanan melakukan instruksi pada saat

NEGARA	REFORMA AGRARIA				INSTITUSI
	ASET	AKSES			
		PEMBIAYAAN	TEKNOLOGI	PASAR	
	dinasionalisasi jelas diatur oleh peraturan dan perjanjian				penyelesaian pembayaran melalui pengecekan wilayah distribusi, jumlah total dari pembayaran, serta jumlah yang diterima pada tingkat kota dan provinsi untuk lahan pertanian yg didistribusikan

NEGARA	REFORMA AGRARIA				INSTITUSI
	ASET	AKSES			
		PEMBIAYAAN	TEKNOLOGI	PASAR	
Brazil	<ul style="list-style-type: none"> Semua properti yang ada di pedesaan didaftarkan untuk sertifikasi dan diberikan klasifikasi berdasarkan ukuran lahannya yang berdasarkan undang-undang tertulis, yang disebut <i>Rural Module</i>. <i>Rural Module</i> menjadi landasan penetapan satuan luasan minimum 	<ul style="list-style-type: none"> Lahan yang tidak ditanami, pemilik akan dikenakan penalti dengan membayar pajak dengan bunga 20% dari nilai lahan di pasar dan mendorong mereka untuk menjual lahan atau meningkatkan kembali aktifitas pertanian 	<ul style="list-style-type: none"> Terdapat program asistensi ilmu dan teknologi pertanian dengan tujuan produktivitas dan output hasil pertanian yang berkelanjutan, salah satunya terkait bioteknologi untuk mengatasi lahan-lahan yang kurang 	<ul style="list-style-type: none"> Pemerintah sebagai perantara mempertemukan <i>buyer</i> dan <i>seller</i> → Memberikan manfaat pada keluarga miskin untuk memperoleh pembiayaan untuk 	<ul style="list-style-type: none"> Pada fase pertama, program <i>land reform</i> dikuasai oleh rezim militer. Pemerintah Brazil memberikan ganti rugi terkait lahan yang diambil

NEGARA	REFORMA AGRARIA				INSTITUSI
	ASET	AKSES			
		PEMBIAYAAN	TEKNOLOGI	PASAR	
	<p>lahan yang dapat menjamin keberlangsungan hidup suatu rumah tangga melalui aktivitas pertanian.</p> <ul style="list-style-type: none"> Lahan pertanian yang teregistrasi diklasifikasikan menjadi empat jenis, yaitu small minifundia, rural enterprises, the first latifundia, dan the second latifundia. 	<p>mereka.</p> <ul style="list-style-type: none"> Terdapat program kredit khusus (PROCERA) bagi petani untuk meningkatkan produktivitas pertanian yang berimbas pada pendapatan petani yang lebih tinggi. Pemerintah bergabung dengan Land Bank dan CF- 	<p>produktif.</p> <ul style="list-style-type: none"> Terdapat program asistensi yg berfokus pada ekologi pertanian, koperasi, dan ekonomi sosial 	<p>membeli lahan pertanian yang ideal setelah melakukan negosiasi dengan pemilik lahan yang akan menjual lahannya.</p>	

NEGARA	REFORMA AGRARIA			INSTITUSI
	ASET	AKSES		
		PEMBIAYAAN	TEKNOLOGI	
		CPR untuk menyediakan pinjaman pada keluarga dan menggerakkan mereka untuk membeli lahan dan menanaminya.		

Daftar Pustaka

- Besley, T., & Burgess, R. (2004). Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India. *The Quarterly Journal of Economics*, 91–134.
- Bourguignon, F. (2004). The Poverty-Growth-Inequality Triangle. *the Indian Council for Research on International Economic*. New Delhi: The World Bank.
- BPS. (2018). Dipetik Juni 6, 2018, dari Data Kemiskinan dan Ketimpangan di Indonesia: <https://www.bps.go.id/subject/23/kemiskinan-dan-ketimpangan.html#subjekViewTab1>
- Dabla-Norris, E., & Kochhar, K. (2015). *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. International Monetary Fund,.
- Deininger, K., Jin, S., & Nagarajan, H. K. (2007). Land Reforms, Poverty Reduction, and Economic Growth: Evidence from India. *Policy Research Working Paper*.
- Hadiz, V., & Richard, R. (2004). *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in the Age of Market*. London: Routledge.
- Keswell, M., & Carter, M. (2014). Poverty and land redistribution. *Journal of Development Economics*, 110, 250-261.
- Megawati-Institute. (2017). *Hasil Riset Oligarki Ekonomi*. Jakarta: Megawati Institute.
- Suisse, C. (2018). Dipetik Juni 6, 2018, dari Global Wealth Report 2017: <http://publications.credit-suisse.com/index.cfm/publikationen-shop/research-institute/global-wealth-report-2017-en/>
- Winters, J. (2013). *Oligarchy and Democracy in Indonesia*. New York: Southeast Asia Program Publications at Cornell University.
- Winters, J., & Page, B. (2009). Oligarchy in the United States? *American Political Science Association: Perspectives on Politics*, 704.
- World-Bank. (2016). *Indonesia's Raising Divide*. Washington DC: World Bank. Dipetik Juni 2018

PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HAK ULAYAT :

Aspek Penting Pembangunan Indonesia Menuju Sebesar-Besar Kemakmuran Rakyat

Maruarar Siahaan

Abstrak

Hukum pertanahan nasional meninggalkan sistem kolonial yang dualistis menjadi suatu sistem yang utuh berdasarkan hukum adat. Hukum pertanahan nasional dalam Undang-Undang Pokok Agraria didasarkan pada hukum adat dan mengakui eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya sepanjang masih hidup. Tetapi pengakuan dan perlindungan tersebut mengalami pelemahan dengan lahirnya undang-undang sektoral apalagi hak ulayat tersebut tidak secara tegas termuat dalam UUPA dengan merumuskan hak-hak atas tanah yang dapat dijadikan sebagai rujukan hak ulayat tersebut. Hak ulayat yang merupakan hak dari masyarakat hukum adat, di satu pihak memiliki aspek kewenangan yang bersifat hukum publik untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, dan di lain pihak memiliki aspek hukum keperdataan, yang mengatur hubungan hukum antara anggota masyarakat hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa dan antara orang-orang dalam perbuatan, menimbulkan benturan dengan hak menguasai negara dalam konstitusi. Pengakuan hak ulayat dalam masyarakat yang berubah diassumsikan akan melemah seiring perubahan zaman, menyebabkan pengakuan dan penegasan hak ulayat tersebut dalam UUD NRI Tahun 1945 setelah Perubahan, hampir tidak berarti dilihat dari tujuan kesejahteraan rakyat, karena pemberian hak-hak dan izin menggunakan lahan dengan skala besar kepada korporasi, menyingkirkan hak ulayat masyarakat hukum adat secara tidak adil. Lahirnya konsep hak komunal atas tanah bagi masyarakat hukum adat dalam kebijakan pemerintahan, meskipun mengandung kelemahan formal karena suatu materi muatan undang-undang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria, namun konsep tersebut dapat menjadi jalan keluar saat ini dan dimasa yang akan datang.

Kata kunci : Masyarakat hukum adat, Hak ulayat, hak menguasai negara, hak komunal atas tanah

Abstract

The national agrarian law has left behind the colonial system which was dualistic to become an integrated system based on the adat law. The national agrarian law as contained in the Principal Law on Agrarian Affairs is based on the adat law and recognizes the existence of the adat law communities along with their ulayat right provided that they are still existing. Nevertheless, that recognition and protection have become weakened by the promulgation of sectoral laws, the more because that ulayat right is not expressly contained in the Principal Law on Agrarian Affairs by defining rights on land which can be made a reference for such ulayat right. The ulayat right which is a right of the adat law communities, on the one hand has an aspect of authority having a nature of public law in order to regulate and organize the allotment of lands, and on the other hand it has an aspect of civil law, which regulates the legal relationship between the members of legal communities with the earth, water and space and among people in deeds, giving rise to clash with the right of the state to dominate lands as embedded in the constitution. The recognition of the ulayat right of changing communities is assumed to weaken as a result of changing times, causing the recognition and affirmation of the ulayat right in the Constitution of 1945 as Amended, to have become almost meaningless if perceived from the people's welfare as an objective, because the granting of rights and permits to use lands in large scales to corporations, has set aside the ulayat right of the adat law communities inequitably. The development of the concept of the communal right over land for the adat law communities in government policy, although containing formal weakness, because of the material content of law as is regulated in a Regulation of the Minister of Agrarian Affairs, yet that concept may become a way out now and in the future.

Keywords: *adat law community, ulayat right, the right of the state to dominate, the communal right over land.*

Pendahuluan

Ketika UUD NRI Tahun 1945 disahkan sebagai konstitusi Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, maka Undang-Undang Dasar tersebut menjadi dasar negara Republik Indonesia dan sebagai hukum tertinggi, yang memuat Pancasila dalam Pembukaan sebagai pandangan hidup bangsa dan menjadi sumber dari segala sumber hukum Indonesia, juga menjadi sumber pokok-pokok haluan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dalam Pembukaan juga dinyatakan bahwa pergerakan kemerdekaan Indonesia dengan selamat sentosa mengantarkan rakyat Indonesia kedepan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka,

bersatu, berdaulat, adil dan makmur, adalah untuk membentuk suatu Pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Frasa tersebut dimaknai sebagai konsep dasar negara yang akan memajukan dan mensejahterakan rakyatnya, yang kemudian dijabarkan dalam prinsip-prinsip yang termuat dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar. Di antara prinsip tersebut salah satu yang sangat penting yang menjadi dasar adalah bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, dengan peran negara yang amat mendasar melalui penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Penguasaan negara yang lebih mendasar lagi adalah prinsip bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Persoalan terbesar yang dihadapi tentang hak ulayat ini adalah apa yang sekarang dihadapi secara nasional, menyangkut kontestasi otoritas penyelenggara pemerintahan pusat dan daerah dengan otoritas masyarakat hukum adat, yang sesungguhnya tergambar dalam hak menguasai negara yang disebut dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Norma konstitusi tersebut menjadi prinsip dasar hukum agraria dalam UUPA, sebagaimana bunyi Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 1 UUPA “*bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat*”. Sebagaimana nanti terlihat bahwa secara eksplisit hak ulayat kemudian diakui dan dilindungi dalam UUD NRI Tahun 1945 perubahan, maka hak ulayat juga pada dasarnya adalah merupakan hak menguasai atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat. Timbul pertanyaan apakah setelah pernyataan kemerdekaan yang membentuk negara Kesatuan Republik Indonesia, hak menguasai atas SDA tersebut terbagi antara Negara sebagai otoritas pada tingkatan tertinggi dari organisasi kekuasaan seluruh rakyat dengan masyarakat hukum adat yang memiliki hak ulayat tersebut, atau dikonstruksikan hanya sebagai delegasi dari Negara kepada masyarakat hukum adat.

Masalah lain yang timbul karena di satu pihak ada keinginan untuk mengesampingkan saja hak masyarakat hukum adat dengan hak-hak tradisionalnya yang diakui oleh UUD NRI Tahun 1945, tetapi tidak mampu diberi perlindungan yang efektif karena perkembangan kehidupan sosial, ekonomi, politik dan perpindahan penduduk secara besar-besaran dengan urbanisasi, telah mengubah secara mendasar struktur masyarakat adat, nilai-nilai yang dianut dan menguatnya konsep kepemilikan individual. Hal tersebut juga menyebabkan terjadinya perubahan kesadaran hukum masyarakat adat tersebut tentang hak milik dan sifat hukum waris atas tanah adat. Aspek lain di bidang ekonomi dengan perkembangan usaha yang memanfaatkan tanah dalam skala besar telah menyebabkan banyak pihak yang melihat sumber daya alam yang ingin dieksploitasi seiring dengan penetrasi modal besar domestik maupun asing, justru menjadi kepentingan yang lebih utama dibanding dengan masyarakat lokal (hukum adat). Sikap yang tampaknya melihat bahwa hak-hak tradisional masyarakat hukum adat sesungguhnya kabur dan tidak memiliki kepastian hukum, bahkan dalam kenyataan sesungguhnya telah semakin lemah dengan perkembangan sosial, ekonomi dan politik secara cepat, justru dianggap menjadi hambatan dalam pengembangan dan pemanfaatan sumber daya ekonomi dan potensi daerah, antara lain hutan dan tanah yang luas, yang justru menjadi ruang untuk hidup bagi masyarakat hukum adat yang mengelolanya secara tradisional.

Hukum Pertanahan Dalam UUPA

Sebagai implementasi pokok pikiran dalam UUD NRI Tahun 1945 tentang penguasaan negara atas bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya tersebut, lahirlah Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang di dasarkan pada semangat dan jiwa proklamasi kemerdekaan untuk mewujudkan cita-cita kesejahteraan rakyat dimaksud. Undang-Undang tersebut bermaksud menghilangkan sifat dualisme dalam hukum agraria, yang pada zaman kolonial di satu sisi diatur berdasar hukum adat dan di sisi lain diatur dengan hukum agraria yang

didasarkan pada hukum barat yang tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan, yang bagi rakyat Indonesia hukum agraria masa penjajahan demikian tidak menjamin kepastian hukum.¹

Pandangan yang dianut dalam membentuk hukum agraria nasional bagi negara Indonesia merdeka tersebut di dasarkan pada hukum adat tentang tanah yang sederhana, tetapi menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa mengabaikan unsur-unsur yang berdasar agama, untuk memungkinkan tercapainya fungsi bumi, air, dan ruang angkasa sesuai dengan kepetingan rakyat Indonesia serta memenuhi kebutuhan sesuai dengan perkembangan zaman. Hukum agraria nasional tersebut harus mewujudkan sila-sila Pancasila dan cita-cita bangsa yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar. Lebih jauh dikatakan bahwa hukum agraria nasional tersebut merupakan pelaksanaan Pasal 33 Undang-Undang Dasar, yang mewajibkan negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, sehingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong royong.² Atas dasar hak menguasai negara dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD UUD NRI Tahun 1945, dikatakan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai negara tersebut memberi wewenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan persediaan dan pemeliharaan, menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Semua wewenang yang bersumber dari hak menguasai negara tersebut digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Hak menguasai negara tersebut dalam

¹ Konsiderans b dan c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

² Bagian Berpendapat dalam Undang -Undang Nomor 5 Tahun 1960.

pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-Daerah Swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.³

Sebagai konsekwensi keberlakuan Undang-Undang Pokok Agraria yang bersifat nasional tersebut, maka seluruh ketentuan *Agrarische Wet* (s. 1870-55) dan segala ketentuan lain yang terkait, beserta seluruh ketentuan *Domeinverklaring* dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit* (*Staatsblad* 1870-118) dan ketentuan *domeinverklaring* untuk daerah lain di Indonesia, dicabut. Demikian pula Buku ke II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia, sepanjang mengenai bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya juga dicabut, kecuali mengenai ketentuan hipotek (*hypotheek*).⁴

Prinsip dasar dalam Undang-Undang Pokok Agraria tersebut juga menekankan penguasaan negara atas bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dengan tambahan bahwa hukum agraria nasional tersebut harus mewujudkan penjelmaan sila-sila dalam Pancasila, karena bumi, air dan ruang angkasa merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa sebagai kekayaan nasional, yang didasarkan pada hubungan yang sifatnya abadi antara bangsa Indonesia dengan bumi, air serta ruang angkasa tersebut di seluruh wilayah Indonesia sebagai kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.⁵

Dengan mengingat bahwa dalam wilayah Negara Indonesia yang diproklamasikan kemerdekaannya pada Tahun 1945, terdapat lebih kurang 250 *zelfbestuurende landschappen dan volksgemenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau dusun dan marga di Palembang dan sebagainya, yang mempunyai susunan asli dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa, dan Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati

³ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

⁴ Bagian ini juga kemudian tidak berlaku lagi dengan di undangkannya Undang-Undang Hak Tanggungan

⁵ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan konsideransnya.

hak-hak asal usul daerah tersebut.⁶ Atas dasar pengakuan daerah istimewa dan hak asal usul tersebut, kekuasaan negara atas tanah-tanah dalam mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya dalam Undang-Undang Pokok Agraria, sedikit banyak dibatasi oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, sebagaimana diakui dalam Undang-Undang tersebut, dengan ketentuan sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dan harus sedemikian rupa hingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi.⁷

Hak Ulayat ini kemudian secara tegas diangkat menjadi bagian dari konstitusi dalam UUD NRI Tahun 1945 Perubahan, dengan mencantumkannya dalam Pasal 18B Ayat (1) dan Ayat (2) serta Pasal 28I Ayat (3) yang pada pokoknya mengakui dan menghormati 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.⁸

Akan tetapi dalam perjalanan sejarahnya, ditemukan bahwa masyarakat hukum adat kehilangan akses terhadap sumber-sumber kehidupan agraris yang dilegitimasi oleh peraturan perundang-undangan, dan masyarakat hukum adat dan hak ulayat ditempatkan dalam posisi hukum yang sangat lemah. Dikatakan bahwa praktek politik hukum agraria rezim orde baru memarginalisasi UUPA 1960 sebagai undang-undang induk, di satu sisi dengan mengembangkan undang-undang pokok lainnya, seperti ketentuan pokok kehutanan, pertambangan, pemerintahan desa, yang mengakibatkan sektoralisme kekuasaan dan administrasi negara dalam wujud departemen-departemen sektoral, menjadi agen langsung dari pelaksanaan hak menguasai negara tersebut.⁹ Kita mendengar bagaimana kebijakan

⁶ Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan.

⁷ Pasal 3 UUPA dan Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria Bagian II angka 3.

⁸ Perubahan Kedua UUD 1945.

⁹ Diani Indah, *Ringkasan Eksekutif Penelitian Agraria*, 29 Januari 2012, diperbaharui 25 Juni 2015.

publik dari cita-cita reformasi dibajak politisi bekerja sama dengan pengusaha, dan ada legislator lokal ditangkap atas sangkaan korupsi melalui kebijakan publik tersebut dalam produk legislasi.¹⁰ Bahkan secara lebih jelas lagi kemudian perubahan dalam undang-undang sektor lain yang ingin memberi insentif dalam investasi modal asing, terjadi intervensi secara mendalam terhadap UUPA dengan mengubah masa berlaku hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA tanpa suatu kejelasan apakah perubahan dimaksud hanya akan mempunyai daya laku dalam bidang investasi atau penanaman modal. Dalam Undang-Undang Penanaman Modal tersebut Pembuat Undang-Undang secara sektoral mengubah jangka waktu hak guna usaha untuk 95 (sembilan puluh lima) tahun, dengan cara dimuka 60 tahun dan dapat diperbaharui 35 tahun, hak guna bangunan dapat diberikan untuk 80 tahun, dengan diberikan di muka 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbaharui 30 tahun, dan hak pakai dengan jumlah 70 tahun, diberikan dimuka 45 (empat puluh lima) tahun dan dapat diperbaharui selama 25 (dua puluh lima) tahun.¹¹ Tentu saja norma dan kebijakan yang dilahirkan oleh undang-undang tersebut serta merta akan melakukan perlakuan berbeda bagi rakyat Indonesia yang memohon hak atas tanah bukan untuk penanaman modal dan sekaligus juga mengkerdulkan Undang-Undang Pokok Agraria yang dirancang untuk menjadi induk semua ketentuan tentang pertanahan. Pengerdilan UUPA yang sesungguhnya diharapkan sebagai payung dalam menyusun hukum pertanahan Indonesia, terus terjadi karena politik hukum agraria yang tidak jelas. Hal itu semakin memburuk lagi, dengan arus legislasi dan regulasi sektoral yang tumbuh secara deras, sehingga UUPA sebagai Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menjadi salah satu legislasi yang bersifat sektoral. Jumlah regulasi dan legislasi yang tercatat dapat memberi gambaran belantara peraturan tersebut dilihat dari segi jumlah dan sifat sektoral regulasi yang terkait dengan tanah yaitu data BPN mencatat 632 (enam ratus tiga puluh dua) peraturan terkait agraria yang tumpang tindih, dan 21 (dua puluh satu) undang-undang yang tumpang tindih, 48 (empat puluh delapan) Peraturan Pemerintah, 22 (dua puluh dua) Keputusan Presiden, 4 (empat) Instruksi Presiden, dan 496 (empat ratus sembilan puluh

¹⁰ *Harian Kompas dan Media Indonesia* tanggal 4 April 2016.

¹¹ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal.

enam) Peraturan/Keputusan/Surat Edaran dan Instruksi Menteri BPN yang mengatur soal agraria.¹²

Kawasan Hutan dengan Penunjukan, Lebih Jauh Mengkerdikan UUPA.

Disatu sisi harus diakui bahwa Putusan MK Nomor 45 Tahun 2011 menyangkut Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, khususnya Pasal 1 angka 3 UU *a quo* yang mendefinisikan kawasan hutan “*adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap*”, sebagai hal yang bertentangan dengan konstitusi dan Putusan MK Nomor 35 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa hutan adat yang dimiliki masyarakat tidak termasuk hutan negara, tampaknya memperkuat hak-hak tradisional masyarakat hukum adat. Bahkan MK secara tegas menyatakan bahwa penunjukan belaka atas suatu kawasan untuk dijadikan kawasan hutan tanpa melalui proses atau tahap-tahap yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan di kawasan hutan sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan, merupakan pelaksanaan pemerintahan otoriter. Demikian juga Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 yang mengeluarkan hutan adat dari status hukum hutan Negara, merupakan pengakuan dan implementasi konstitusi tentang hak-hak masyarakat hukum adat sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari arah perubahan dan pembaharuan hukum yang dilakukan. Praktek penunjukan kawasan tertentu sebagai kawasan hutan, yang dilakukan dengan Keputusan Menteri Pertanian pada masa orde baru (sebelum terbentuknya Kementerian Kehutanan secara terpisah), merupakan praktek yang di dasarkan kepada Undang-Undang Pokok Kehutanan.¹³

Sebagai contoh dapat disebut suatu kawasan di daerah Sumatera Utara bagian Selatan, di mana dalam Keputusan Gubernur Jenderal

¹² Data dikutip dari paparan Iwan Nurdin, Ketua Dewan Nasional KPA, di depan Rapat Pleno Lemkaji MPR tanggal 30 Mei 2018.

¹³ Pasal 4 dan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 Tentang ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan 1967.

Hindia Belanda (*Gouvernement Besluit*)¹⁴, ada kawasan pemukiman penduduk berupa desa dengan rumah, lahan penggembalaan ternak, kebun dan hutan tertentu disekitarnya, oleh pemerintah Hindia Belanda direncanakan akan dijadikan kawasan hutan. Rencana tersebut sampai dengan berakhirnya pemerintahan kolonial Belanda tidak dilaksanakan. Tetapi dengan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 923/KPTS/UM/12/1983 tanggal 27 Desember 1982 dinyatakan sebagai kawasan hutan, dengan mengabaikan fakta-fakta bahwa lokasi tersebut adalah perkampungan penduduk dan lahan penggembalaan ternak dan kebun rakyat desa. Sementara berlalunya waktu, di tengah kawasan yang dinyatakan telah menjadi kawasan hutan, kemudian sebagian penduduk yang menguasai lahan tersebut telah mengajukan permohonan pendaftaran hak dan mendapat sertifikat hak milik. Keputusan Menteri berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang, baik yang lama maupun kemudian Undang-Undang Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999, yang oleh MK dinyatakan sebagai praktek otoriter - merupakan suatu tindakan yang menghidupkan kembali *domeinverklaring* dalam *Agrarische Besluit* 1870 dan beberapa produk lain tentang *domeinverklaring* di luar Jawa, yang justru oleh UUPA merupakan satu keputusan utama untuk dihapuskan. Akibat dari hidupnya semacam *domeinverklaring* demikian, disamping merongrong sifat hukum agraria nasional yang di dasarkan pada hukum adat, juga mengingkari karakter hukum pertanahan nasional tersebut yang dinyatakan dalam Pasal 1 Ayat (3) UUPA *bahwa hubungan antara bangsa dan bumi,air serta ruang angkasa adalah hubungan yang bersifat abadi*. Pelemahan hukum agraria dalam UUPA tersebut juga mengingkari bahwa hutan atau kekayaan alam semua terkait dengan tanah, baik hutan, yang berada di atas tanah maupun Sumber Daya Alam(SDA) berada dibawah tanah. Karenanya UUPA sebagai suatu sistem hukum yang menjadi payung, hendaknya mempunyai kedudukan sebagai suatu sistem, yang didukung oleh subsistem secara sektoral.

Pasal 15 Undang-Undang Kehutanan mengatakan bahwa penunjukan kawasan hutan adalah salah satu tahap dalam proses pengukuhan kawasan hutan, dan bukan bentuk final dari rangkaian

¹⁴ *Gouvernement Besluit* (GB) No 50 Tahun 1924.

proses penetapan kawasan hutan. Dan ketentuan demikian harus memperhatikan kemungkinan adanya hak-hak perseorangan atau ulayat pada kawasan hutan yang akan ditetapkan sebagai kawasan hutan, sehingga jika hal demikian terjadi, maka dalam hal dilakukan penataan batas dan pemetaan batas kawasan hutan, hak tradisional rakyat atas tanah harus dikeluarkan dari kawasan hutan agar tidak merugikan bagi masyarakat yang berkepentingan dengan kawasan yang akan ditetapkan sebagai kawasan hutan. Terkait dengan apa yang dikemukakan diatas, ketentuan dalam Pasal 15 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa penunjukan kawasan hutan adalah salah-satu tahap dalam proses pengukuhan kawasan hutan, dan ketentuan demikian harus memperhatikan kemungkinan adanya hak-hak perseorangan atau ulayat pada kawasan hutan yang akan ditetapkan sebagai kawasan hutan sehingga jika demikian terjadi, maka penataan batas dan pemetaan batas kawasan hutan harus mengeluarkannya dari kawasan hutan agar tidak merugikan masyarakat yang berkepentingan dengan kawasan yang akan ditetapkan sebagai kawasan hutan”.

Oleh karena hal yang demikian, maka pada saat penataan batas dan pemetaan batas kawasan hutan Pemerintah/Menteri Kehutanan seyogianya terlebih dahulu harus mengeluarkan semua tanah yang menjadi Hak ulayat masyarakat adat setempat. Ketidak taatan akan arah yang telah dirumuskan dalam politik hukum yang harus ditempuh baik karena kesengajaan maupun kelalaian, menyebabkan produk hukum yang dihasilkan tidak bergerak kearah *ius constituendum* yang diinginkan, dan tidak memenuhi harapan untuk mewujudkan tujuan Negara yang ditetapkan dalam konstitusi, dengan memperhatikan seluruh kepentingan yang terkait dengan suatu kebijakan publik yang dirumuskan. Seharusnya kajian yang dilakukan dalam naskah akademik yang bersangkutan dengan undang-undang yang terkait dengan tanah, harus dapat menginventarisasi segala ketentuan undang-undang terkait, norma konstitusi yang terkait dengan undang-undang yang akan diperbaharui atau diubah, sehingga secara filosofis, sosiologis dan juridis dapat dipersiapkan landasan keberlakuannya.

Tampaknya penunjukan sebagai mekanisme penentuan kawasan hutan, agaknya kurang lebih mirip atau mungkin lebih kasar dari praktek kolonial dalam zaman penjajahan. *Agrarische Besluit*

Tahun 1870 yang memuat *domeinverklaring*, sepenuhnya diperlakukan di Jawa dan Madura, yang menjadi landasan bagi kebijakan baru saat itu di bidang pertanahan dengan meninggalkan kebijakan monopoli dari tanaman paksa (*cultuurstelsel*) untuk mengisi kas Negeri Belanda dari hasil bumi Indonesia. Kebijakan *domeinverklaring* yang sangat terkenal sebagai bagian dari implementasi *Agrarische Wet* 1870, yang termuat dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit* 1870, menentukan bahwa “*Behoudens opvolging van de tweede en derde bepaling der voormelde wet, blijft het beginsel gehanhaafd dat alle grond, waarop niet door anderen regt van eigendom wordt bewezen, domein van den staat is*”. Artinya bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai *eigendom*-nya (miliknya) adalah milik (*domein*) negara. *Domein verklaring* demikian lebih jauh sangat merugikan rakyat pribumi, karena *eigendom* atau milik dalam *domeinverklaring* tersebut ditafsirkan bukan hanya hak milik yang berasal dari pemberian pemerintah Hindia Belanda menurut KUH Perdata yang dapat dibuktikan yang berada di luar *domein verklaring*, tetapi juga mencakup hak milik adat dari rakyat, yang berasal dari hak ulayat, juga termasuk menjadi *domein* tanah negara.¹⁵

Akan tetapi diluar Jawa Madura, kebijakan tersebut tidak pernah dilaksanakan secara konsekwen, karena Pemerintah Kolonial Belanda sangat menghargai apa yang disebut *Zelfbestuurgemenschappen*, yang di dalamnya termasuk Masyarakat Hukum Adat dengan hak-hak tradisionalnya berupa hak ulayat, yang berlaku secara turun-temurun, dan yang mengakui hak masyarakat Hukum Adat untuk memberi izin pengelolaan tanah bagi warga masyarakat hukum adat. Ketika juga perkebunan besar kemudian masuk di luar Jawa-Madura, maka yang diperoleh perusahaan-perusahaan perkebunan besar tersebut adalah konsesi, dengan perjanjian yang dilakukan dengan masyarakat hukum adat dan tokoh-tokohnya.¹⁶

¹⁵ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Djambatan, 2005 hal 45. Bandingkan dengan Mahadi, *Kedudukan Tanah Adat Dewasa Ini*, Dalam Kumpulan Tulisan “Undang-Undang Pokok Agraria dan Kedudukan Tanah-Tanah Adat Dewasa ini”, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Penerbit Bina Cipta, 1978, hal. 37.

¹⁶ Djoko Sutono, *Kumpulan Kuliah Hukum Tata Negara*, dihimpun oleh Harus Al Rasjid, Ghalia Indonesia, Jakarta 1982.

Hak atas tanah yang diperoleh berdasarkan hak ulayat masyarakat hukum adat, sekali berlaku akan dipedomani secara turun temurun. Keadaan tersebut diakui dan dihormati dalam UUD NRI Tahun 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan. Memang kelemahan yang terjadi ketika UUPA dilahirkan sebagai implementasi Pasal 33 UUD 1945, tampak beberapa keraguan yang timbul akibat belum selesainya penelitian yang dilakukan dalam rangka pembentukan UUPA di luar Jawa, sehingga menimbulkan akibat bahwa bentuk hak ulayat sebagai hak atas tanah tidak masuk dalam kelompok hak atas tanah, dan ketentuan konversi juga tidak mengatur hak-hak adat atas tanah berdasarkan hak ulayat tersebut.¹⁷

Undang-Undang Kehutanan yang memuat Penunjukan Pemerintah atas lokasi tertentu sebagai kawasan hutan, sudah barang tentu menjadi suatu sikap yang mengerdilkan Undang-Undang Pokok Agraria, karena dengan penunjukan demikian maka apa yang menjadi objek pengaturan UUPA dikurangi secara signifikan, dan dengan secara tumpang tindih juga undang-undang demikian mengatur pula tentang hak ulayat masyarakat hukum adat secara berbeda dengan UUPA, yang sejak awal didasarkan pada politik hukum yang menghindari dualisme dalam pengaturan. Fakta yang mengacaukan lebih jauh, adalah bahwa dalam kawasan hutan berdasarkan penunjukan belaka, di dalamnya sering sudah terdapat pula tanah yang sudah mendapat sertifikat hak milik yang diberikan oleh Kantor Pertanahan.

Hak Ulayat dan Ruang Lingkupnya

Sejak awal sesungguhnya memahami apa yang dimaksud dengan Hak Ulayat yang dimiliki masyarakat hukum adat, yang dalam literatur hukum adat disebut *beschikkingsrecht*, bukanlah hal yang mudah. Bukan saja karena istilah-istilah yang menggambarkan apa hak ulayat itu, dikenal pula di seluruh daerah Indonesia tetapi dengan istilah-istilah yang berbeda, dan mengandung materi muatan yang hampir sama. Meskipun demikian, sesuai dengan kondisi alamnya, hak ulayat umumnya hanya menyangkut tanah dan hutan, dengan hak

¹⁷ Budi Harsono, op.cit.

mengambil hasil hutan. Tetapi khusus untuk daerah tertentu, juga mengatur perairan dan laut.¹⁸ Dengan nama yang berbeda-beda, hak ulayat di daerah tertentu, ada yang disebut pertuanan di Maluku (Ambon), panyampeto Kalimantan), pewatasan (Kalimantan), wewengkon (Jawa), prabumian (Bali), Totabuan (Bolang Mongondow) torluk (Angkola), lompo (Sulawesi Selatan), payar (Bali), paer (Lombok, dan ulayat (Minangkabau).¹⁹ Dari pengalaman di masa lalu, kita melihat ada beberapa kesulitan yang terjadi dalam melakukan penelitian, yakni belum adanya keseragaman standar pemikiran dari para pihak yang melakukan penelitian, karena “mengartikan hak ulayat masih macam-macam, cara menentukan ada atau tidaknya macam-macam, perdanya juga macam-macam. Konsep hak ulayat masih belum jelas.” Hal-hal ini sangat perlu diperhatikan dalam pembentukan peraturan-peraturan terkait di yang perlu untuk mengukuhkan eksistensi hak ulayat yang dimiliki masyarakat hukum adat. Ada yang mempertanyakan apakah persoalan hak ulayat ini masih dipandang menarik atau tidak (*sic*) – penting atau tidak melihat lambannya langkah pemerintah untuk menangani persoalan ini secara serius, meskipun dasar konstitusional sudah dimuat dalam Perubahan UUD NRI Tahun 1945 tahun 2000. Bahkan pada Tahun 2006 ada pertemuan di mana Presiden menegaskan akan membuat undang-undang tentang ulayat tersebut, tapi baru tahun 2013 RUU bisa masuk ke DPR dengan pendirian waktu itu bahwa “jika sudah hapus, jangan dihidupkan kembali”.²⁰

Hak ulayat tidak dapat dilepaskan dari Masyarakat hukum adat, karena tanpa adanya masyarakat hukum adat sebagai penyanggah (subjek) hak atau pemegang kekuasaan, hak ulayat tersebut tidak ada. Meskipun Hukum Agraria Indonesia yang dibangun setelah merdeka sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menganut

¹⁸ Ronald Z. Titahelu, *Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat Dalam Pembangunan Nasional: Konseptualisasi Dalam Kerangka NKRI*, 2014, hal. 11 dipresentasikan dalam Diskusi terbatas Institut Leimena 12 Februari 2014 (tidak dipublikasikan).

¹⁹ Budi Harsono, *op.cit* hal 186.

²⁰ Hakim Agung Abdurrachman dalam Diskusi Terbatas Institut Leimena, tanggal 21 Februari 2014, RUU yang sudah masuk di DPR sebagai inisiatif DPR yaitu Tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, ternyata kemudian tidak masuk prolegnas (Manuel Kasiepo, *dalam Masyarakat Hukum Adat dan Hak Ulayat*)

pendirian bahwa hukum agraria Indonesia merdeka tersebut didasarkan pada hukum adat, dan secara khusus menyebut hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat, namun secara jelas tidak diberikan rumusan baik hak ulayat masyarakat hukum adat maupun masyarakat hukum adat itu sendiri.²¹ Dikatakan bahwa hak ulayat tersebut menunjukkan hubungan hukum antara masyarakat hukum (subjek hak) dan tanah/wilayah tertentu (objek hak). Hak ulayat tersebut berisi wewenang untuk (i) mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah dan pemeliharaan tanah, (ii) mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah, dan (iii) mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum berkenaan dengan tanah.²²

Ter Haar murid dari van Vollenhoven memberikan pengertian masyarakat hukum adat adalah *gerombolan* (kelompok) masyarakat yang teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai kekuasaan sendiri, dan kekayaan sendiri baik berupa benda yang terlihat maupun yang tidak terlihat. Masyarakat tersebut sebagai subjek hukum (*rechtssubjecten*) mempunyai hak atas tanah, atas air dan tanaman, atas bangunan, benda keramat dan lain-lain barang miliknya. Masyarakat kecil itu beserta penghulu rakyatnya dan ketua kerabatnya, acapkali beserta sendinya yang teratur berupa kelas, nampak sebagai masyarakat hukum, di mana hukum adat sebagai endapan kenyataan sosial dirumuskan daripadanya, dan disitulah hukum adat dalam proses abadi dibentuk dan dipelihara oleh dan dalam keputusan pemegang kekuasaan (penghulu rakyat dan rapat) yang dijatuhkan atas sesuatu tindakan hukum atau perselisihan.²³ Bentuk dan susunan ini persekutuan hukum ini, timbul dan berlangsung dapat secara teritorial (daerah) dan genealogis (keturunan). Dari rumusan Ter Haar yang demikian kita melihat unsur atau kriteria esensial masyarakat hukum adat yaitu (a) adanya tatanan kelompok yang bersifat tetap; (b)

²¹ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

²² Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi, Kompas 2006, hal 57. Bandingkan dengan Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

²³ B. Ter Haar Bzn, *Asas-Asas Dan Susunan Hukum Adat*, diterjemahkan oleh K. Ng Soebakti Pusponoto dari *Beginselen en Stelsel van Het Adat Recht*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, Cetakan kedua belas, hal 7

kekuasaan dilengkapi aparat pembantu; dan (c) terdapat kekayaan baik materiil maupun imateriil (termasuk tanah yang menjadi wilayahnya).

Di lain pihak ada pendapat yang melihat masyarakat hukum adat sebagai "...kesatuan kesatuan masyarakat yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri yang mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya. Bentuk hukum kekeluargaannya (patrilineal, matrilineal, atau bilateral) mempengaruhi sistem pemerintahannya terutama berlandaskan atas pertanian, peternakan, perikanan dan pemungutan hasil hutan dan hasil air, di tambah sedikit dengan perburuan binatang liar, pertambangan dan kerajinan tangan. Semua anggotanya sama dalam hak dan kewajibannya. Penghidupan mereka berciri komunal, di mana gotong royong, tolong-menolong, serasa dan selalu mempunyai peranan yang besar."²⁴

Untuk menentukan masih hidup atau tidaknya suatu masyarakat hukum adat, MK menyatakan bahwa suatu kesatuan masyarakat hukum adat secara de facto masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis maupun yang bersifat fungsional, jika setidaknya mengandung unsur-unsur :

1. Adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*in-group feeling*);
2. Adanya pranata pemerintahan adat;
3. Adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat;
4. Adanya perangkat norma hukum adat;
5. Adanya wilayah tertentu;²⁵

Masyarakat hukum adat adalah subjek hukum hak ulayat. Dikatakan bahwa hak ulayat tersebut bukan merupakan hak atas tanah yang dapat disamakan dengan hak-hak yang disebut dalam Pasal 4 UUPA, tetapi merupakan rangkaian hak, wewenang dan kewajiban masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak

²⁴ Hazairin 1970: sebagaimana dikutip Daud Djubedi SH.,LL.M. dalam *Hak Ulayat Laut Di Era Otonomi Daerah*, Genta Press 2015, hal 46.

²⁵ Putusan Mahkamah konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007.

dalam lingkungan wilayahnya.²⁶ Lebih jauh Maria SW Sumardjono menyatakan bahwa hak ulayat mempunyai aspek hukum publik dan aspek hukum perdata. Aspek hukum perdata merupakan hak masyarakat hukum adat untuk menggunakan, memanfaatkan, mengerjakan secara bebas tanah-tanah dalam batas hak ulayat.²⁷

Oleh karena rumusan-rumusan tersebut, diperlukan aturan yang lebih jelas mengenai bagaimana mekanisme pengakuan masyarakat hukum adat lewat peraturan daerah agar dapat memberikan kepastian hukum. Sebuah kasus yang pernah terjadi di daerah di Sumatera Utara, di mana terdapat tanah ulayat dari satu marga tertentu, ketika tanah tersebut disewakan ke perusahaan gula Belanda selama 75 tahun, dan sekitar tahun 1980-an, tanah tersebut dikembalikan, tetapi kondisinya yang sudah jauh berubah. Di dalamnya telah dibangun hotel dan bangunan lainnya. Apakah masyarakat dalam hal demikian masih memiliki hak ulayatnya? Karena tidak ada pengaturan dan pengakuan hak ulayat tersebut dengan peraturan daerah, dalam sengketa yang terjadi gugatan masyarakat ini ditolak atas dasar keadaan tanah sudah berubah sama sekali sehingga sangat sulit untuk menentukan eksistensi hak ulayatnya.²⁸ Dari kasus tersebut disimpulkan adanya sebuah prinsip, “Kalau masyarakat hukum adat sudah hapus, tidak dapat diadakan lagi. Hak ulayat bisa jadi tidak akan hapus, tapi jika sampai sudah hapus, jangan diadakan lagi.

Hak ulayat didefinisikan sebagai rangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, sebagai pendukung utama kehidupan dan kehidupan masyarakat yang bersangkutan sepanjang masa.²⁹ Wewenang dan kewajiban tersebut, ada yang termasuk dalam hukum perdata, yaitu terkait dengan kepemilikan bersama atas tanah, dan ada yang termasuk hukum publik, berupa tugas mengelola, mengatur dan memimpin peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharaannya. Yang memiliki hak ulayat tersebut

²⁶ Budi Harsono, op.cit hal 185-186.

²⁷ Maria SW. Sumardjono, *Ihwal Hak Komunal Atas Tanah*, Epistema Digest, Volume 6 Tahun 2016.

²⁸ Risalah Diskusi Terbatas Institut Leimena “Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat dalam Pembangunan Nasional”, tanggal 12 April 2014.

²⁹ Ibid.

adalah masyarakat hukum adat, sebagai jelmaan dari seluruh anggota, dan bukan orang seorang. Yang memimpin pelaksanaan hak ulayat dalam konteks hukum publik maupun perdata adalah pimpinan masyarakat hukum adat, sebagai Penguasa adat, untuk memelihara kepentingan anggota dalam penguasaan dan penggunaan tanah. Anggota masyarakat hukum adat mempunyai hak untuk membuka dan mempergunakan tanah yang termasuk wilayah masyarakat hukum adatnya, dan menjaga agar tidak terjadi perselisihan di antara para anggota. Anggota berhak untuk mengambil hasil hutan, hasil sungai atau berburu untuk kepentingan diri dan keluarganya, tanpa harus minta izin atau membayar sesuatu kepada penguasa adat, kecuali untuk diperdagangkan.³⁰

Hak ulayat sesungguhnya sudah semakin melemah, bahkan di daerah perkotaan sudah hilang. Hal ini terjadi karena faktor-faktor yang berasal dari luar maupun dari dalam masyarakat itu sendiri. Dengan semakin kuatnya penguasaan bersama bagian-bagian tanah oleh warga maka secara alamiah kekuatan hak ulayat masyarakat hukum adat semakin bertambah lemah, hingga kadang-kadang tidak tampak lagi keberadaannya. Politik hukum UUPA sesungguhnya dikatakan adalah bagaimana menghapus hak ulayat secara perlahan dengan berkembangnya masyarakat, sehingga dari awal pembentukan UUPA dan hukum tanah nasional juga tidak mengatur secara jelas hak ulayat tersebut. Ketika dapat diantisipasi pelemahan hak ulayat dengan semakin kuatnya penguasaan warga atas tanah ulayat dan semakin memperoleh karakter individual dan dapat diwariskan, tidak ada persandingan hak yang dapat dirujuk kepada hak-hak atas tanah yang disebut dalam hukum agraria nasional yang dirumuskan dalam UUPA. Bahkan dalam perkembangan di Minangkabau, di mana terjadi pendaftaran tanah sebagai hak milik bersama dari anggota masyarakat hukum adat, dan akan diadakan pemecahan milik bersama tersebut pada masing-masing anggota, maka menurut hukum adat konversinya bukan hak milik, melainkan “ganggam bauntuak”, yang dalam hukum tanah nasional menjadi hak pakai.³¹

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid hal 189-190.

Pelemahan hak ulayat dengan sengaja dalam UUPA sebenarnya tampak dari kenyataan bahwa secara eksplisit pengaturan hak ulayat tersebut tidak ditemukan dalam UUPA, meskipun dalam Pasal 3 dan 5 secara tegas dinyatakan bahwa hukum agraria yang berlaku adalah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara. Ketika kemudian lahir undang-undang baru di bidang kehutanan, yaitu UU Nomor 5 Tahun 1967 Tentang Pokok-Pokok Kehutanan, yang menyatakan bahwa semua hutan di wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara, menimbulkan pertanyaan apakah hak ulayat masyarakat hukum adat atas hutannya sudah dihapus. Berbeda dengan UUPA, Undang-Undang Kehutanan tersebut mengatur hak ulayat hukum adat dengan memberi pengakuan, tetapi dengan menyatakan sepanjang dalam kenyataan masih ada. Pasal 17 UU Pokok Kehutanan menyatakan sebagai berikut :

“Pelaksanaan hak-hak masyarakat hukum adat dan anggota-anggotanya serta perseorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan baik langsung maupun tidak langsung yang didasarkan atas sesuatu peraturan hukum, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksud dalam undang-undang ini”.

Meskipun Pasal tersebut dimaksudkan untuk menjaga kelestarian hutan, tetapi pernyataan dalam penjelasannya yang mengatakan bahwa hak ulayat yang masih ada tersebut diakui tetapi tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak dapat dibenarkan jika hak ulayat suatu masyarakat hukum adat digunakan untuk menghalang-halangi pelaksanaan rencana umum pemerintah dan tujuan-tujuan yang disebut dalam undang-undang, merupakan indikator penting bahwa hak ulayat sebagai kewenangan dan hak masyarakat hukum adat harus diukur dari perspektif penguasaan negara sebagai pemegang kekuasaan publik yang lebih tinggi setelah kemerdekaan, sehingga seperti telah diutarakan lebih dahulu secara alamiah hak ulayat tersebut diharapkan semakin hilang, digantikan oleh penguasaan negara.

Pelemahan Hak Ulayat dalam tingkat perkembangan sekarang tampak sekali dari konflik agraria yang terjadi di banyak tempat, yang umumnya melibatkan investor dalam pengembangan perkebunan sawit dan pertambangan. Misal Pemerintah Provinsi Jambi, pernah membahas secara tajam persoalan-persoalan hak ulayat yang terjadi di Jambi. Persoalan di Jambi mulai timbul di era reformasi dan terkait erat dengan terjadinya perluasan wilayah perkebunan seperti kebun sawit, kebun karet, dan juga karena meningkatnya aktivitas pertambangan di Jambi. Persoalan hak ulayat tersebut terbagi ke dalam tiga golongan. Pertama adalah hak ulayat yang benar-benar ada seperti di Kabupaten Kerinci. Hak ulayat yang tergolong jenis ini sama sekali tidak bisa diganggu gugat karena sudah terdapat regulasi daerah maupun regulasi desa. Di samping regulasi, secara adat pun pengaturannya masih sangat jelas misalnya dalam bentuk *lubuk larangan*. Contoh *lubuk larangan* adalah warga desa dilarang mengambil ikan di tempat tersebut sampai saatnya panen dan aturan ini masih sangat ditaati oleh warga desa. Golongan yang kedua adalah hak ulayat yang antara ada dan tiada. Hak ulayat jenis ini dapat dikesampingkan apabila ada kepentingan yang lebih tinggi misalnya kepentingan investor atau kepentingan pembangunan. Golongan yang ketiga adalah hak ulayat yang sama sekali tidak ada lagi.³²

Melalui kebijakan Pemda Jambi, para bupati dan walikota didorong untuk membuat inventarisasi tanah-tanah ulayat berdasarkan ketiga kategori yang telah dijelaskan. Rata-rata tanah ulayat ini dikuasai oleh desa, marga, dan ada juga yang dikuasai suku anak dalam. Menurut Pemda Jambi, memang keberadaan lahan ulayat banyak tergerus oleh investor dan menimbulkan banyak konflik sosial. Konflik sosial ini bila sudah terjadi tak mudah diselesaikan. Sebagai contoh, konflik yang terjadi antara Suku Anak Dalam 113 dengan PT Asiatic. Sudah sangat banyak pihak mencoba turun tangan mulai dari pemerintah provinsi, kabupaten dan kota, bahkan KOMNAS HAM dan Ombudsman, tapi hingga saat ini tak kunjung bisa teratasi. Karena itu, oleh Pemda Jambi dipandang perlu adanya regulasi di tatanan yang lebih tinggi supaya ada pedoman baku yang bisa digunakan provinsi, kabupaten dan kota, Jaelani. Untuk menentukan apakah

³² Risalah Diskusi Terbatas Institut Leimena, op cit...

suatu hak ulayat ada atau tidak, selama ini Pemprov Jambi menggunakan beberapa indikator. Pertama adalah masih ada sekelompok orang yang masih terikat dengan adat. Keterikatan terhadap hukum adat ini dilihat ketika terjadi sengketa apakah hukum adat lebih didahulukan oleh masyarakat. Indikator kedua adalah masih terdapat tanah ulayat yang menjadi lingkungan hidup warga tersebut. Keberadaan tanah ulayat itu dibuktikan dengan adanya luasan, batas-batas yang secara definitif ditetapkan dalam putusan desa dan bahwa tanah tersebut masih menjadi tempat mencari nafkah masyarakatnya. Indikator ketiga adalah terdapat tatanan hukum adat tentang pengurusan, penguasaan, penggunaan tanah ulayat. Pemda Jambi mencontohkan pengaturan itu misalnya pengaturan mengenai bagaimana mekanisme pinjam-pakai apabila ada masyarakat yang perlu menggunakan tanah tersebut. Meskipun demikian, dijelaskan bahwa walaupun hak ulayat adalah hak terkuat dan terpenuh, hak itu tetap bisa dikesampingkan untuk kepentingan bersama misalnya untuk membangun balai desa dan kepentingan sosial. Pemprov Jambi juga memiliki beberapa indikator untuk menentukan hak ulayat masih berlaku. Pertama adalah apabila sudah ditetapkan melalui Perda. Kedua, apabila sudah dimiliki perseorangan atau badan hukum, termasuk juga diambil oleh pemerintah desa, kabupaten atau provinsi.³³

Masyarakat Hukum Adat dan Hak Ulayat dalam Perubahan Zaman

Meskipun UUPA mendasarkan diri pada hukum adat dalam menata hukum agraria, dan memberikan pengakuan atas hak ulayat masyarakat hukum adat dalam konsep yang dianut sebagaimana terlihat dalam konsiderans, Penjelasan Umum Bagian II, serta Pasal 3 UUPA, namun asumsi yang dipedomani adalah bahwa pengakuan hak ulayat tersebut secara alamiah akan melemah hingga akhirnya akan tidak tampak lagi keberadaannya.³⁴ Hal ini merupakan pendirian yang sesungguhnya dipedomani, ketika dalam Pasal 3 UUPA tersebut,

³³ Risalah Diskusi Terbatas Institut Leimena , ibid.

³⁴ Boedi Harsono,... op.cit hal 189.

dirumuskan bahwa “...pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan persatuan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang atau peraturan lain yang lebih tinggi”. Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 Perubahan menyatakan bahwa negara sekali lagi menegaskan jiwa dalam UUPA dengan mengatakan dalam frasa “mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI”. Di zaman kolonial Hindia Belanda Van Vollenhoven mencatat bahwa penelitian hukum adat tidak boleh dilalaikan, karena sampai kiamatpun dikatakan tidak akan maju-maju jika penelitian tentang hukum adat itu dilalaikan. Lebih jauh dikatakan: “*Bukankah Pemerintah tidak dapat menepati janjinya untuk menghormati hukum adat pada pelaksanaan undang-undang...bila terlebih dahulu tidak diadakan penyelidikan setempat dengan mendalam...*”.³⁵

Menjadi pertanyaan yang sangat relevan, apakah perubahan yang terjadi terhadap masyarakat (hukum) adat mempunyai dampak atau pengaruh terhadap hak ulayat tersebut sehingga boleh ada pandangan bahwa secara alamiah akan melemah dan bahkan hilang. Bagaimana pula bentuk perubahan yang dipikirkan tersebut terjadi dan apa dampaknya terhadap substansi hak ulayat tersebut. Dalam hal hak itu melemah, apakah perubahan yang berakibat melemahnya hak ulayat, menghapus akibat hukum terhadap penguasaan hak atas tanah baik secara komunal maupun individual, yang timbul akibat dari berlakunya kewenangan atau hak ulayat masyarakat hukum adat yang dikuasai atau diusahakan oleh anggota masyarakat hukum adat dan turun temurun dikuasai oleh ahli warisnya?

Dari apa yang menjadi masalah dalam teori kebudayaan dan organisasi sosial yang tergantung kepada perilaku manusia dan

³⁵ C. Van VollenHoven, *Orientasi Dalam Hukum Adat Indonesia, Terjemahan dari Orientatie in het adat recht van Nederlandsch-Indiee, Oleh Koninklijke Instituut voor Taal-Land-en Volkenkunde bersama LIPI, Penerbit Jambatan, 1981, hal 92.*

hubungan antar individu,³⁶ perubahan sosial akan berpengaruh terhadap organisasi sosial dan hubungan antar manusia di dalamnya. Perubahan sosial yang berpengaruh dan berdampak kepada organisasi sosial dan hukum yang mengatur hubungan sosial anggota-anggotanya, merupakan masalah abadi yang menyebabkan hukum berada dalam dua kutub yaitu stabil atau tetap pada kurun waktu tertentu, tetapi harus berubah ketika masyarakat yang dilayaninya juga berubah. Hukum itu merupakan variabel yang, di satu sisi bersifat independen dan di lain pihak juga tergantung (dependent) terhadap masyarakat tersebut. Perubahan terjadi karena sesuatu yang tadinya ada menjadi tidak ada sebagai unsur dalam masyarakat, sehingga berpengaruh terhadap aturan yang diperlukan untuk mengatur antar relasi di antara anggota. Masyarakat adalah suatu pola jaringan hubungan yang kompleks, di mana semua anggota terlibat. Tiap orang akan menghadapi situasi baru terhadap mana mereka akan merespon, dan situasi baru ini meliputi faktor-faktor seperti teknologi baru, cara baru dalam mencari nafkah, perubahan tempat tinggal, inovasi, gagasan dan nilai sosial yang baru. Dengan demikian perubahan sosial berarti modifikasi bagaimana orang bekerja, mengurus keluarga, mendidik anak, memerintah diri sendiri dan mengupayakan berelasi satu dengan yang lain berkenaan dengan pemerintahan, ekonomi, pendidikan, agama, rekreasi, bahasa dan kegiatan lain. Perubahan sosial adalah produk dari banyak sekali faktor-faktor. Banyak lagi faktor perubahan seperti teknologi, ideologi, kompetisi, konflik dan faktor sosial dan ekonomi.³⁷

Masyarakat hukum adat juga mengalami dampak, dalam organisasi dan hubungan sosialnya, dalam perjalanan waktu, baik karena pengaruh pergerakan (mobilitas) sosial, urbanisasi, pendidikan dan begitu banyak perubahan sosial lain yang dapat disebut antara lain proses pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan pemahaman akan nilai-nilai yang relevan secara sosial, ekonomi dan politik. Bahkan kembali kepada catatan Van Vollenhoven dia juga menuliskan bahwa :

³⁶ Roberto Mangabeira Unger, *Law in Modern Society – Toward a Criticism of Social Theory*, The Free Press Collier Mc Millan, 1976, hal 23

³⁷ Steven Vago, *Law And Society*, Third Edition, Prentice Hall, Engglewood Cliffs, New Jersey 07632, Hal. 215.

“Sangatlah tidak terhingga nilainya bagi kita, bila di daerah-daerah Hindia Belanda yang paling lama diduduki ... hukum adat itu telah ditinjau dan dicatat ketika hukum adat itu belum mengalami cacat atau pengaruh dari kekuasaan orang Eropa; sebab dengan demikian, baik pengertian kita tentang hukum adat sekarang ini maupun pengetahuan kita tentang hukum adat yang lebih tua, akan lebih bermanfaat. Hukum adat itu bukanlah seperti sering dianggap oleh orang-orang Eropa, sesuatu yang tidak berubah-ubah, sekalipun kebanyakan perubahan memang tidak tampak pada waktu observasi oleh seorang pengamat. Sebaliknya, berbagai fihak menyatakan, bahwa “adat kebiasaan negeri...perlahan-lahan bergeser kearah kebutuhan yang berubah...bahwa adat bertukar dengan dengan bergantinya generasi-generasi dan menurut kenyataannya sekejappun tidak mandeg...terus berjalannya waktu dan pertemuan dengan bangsa-bangsa tetangga membawa perubahan besar terhadap hukum adat.. betatapun tidak tampaknya sifat hukum adat itu, namun hukum tersebut sebetulnya mengarahkan diri kepada keadaan keadaan yang telah berubah...salahlah pendapat untuk mengira bahwa adat Bumiputra adalah keseluruhan yang tidak berubah-ubah, yang tidak tunduk pada hukum-hukum sejarah.”³⁸ Dia mengukuhkan pendapatnya dengan mengutip pepatah adat orang Minangkabau yang berbunyi:

“Sekali air gadang, sekali tapian beranjak,

“Sekali raja ba(r)ganti, sekali adat berubah”.

Perubahan yang terjadi tidak hanya dalam lingkup masyarakat yang berpengaruh terhadap keberadaan masyarakat hukum adat, tetapi perubahan itu sendiri tampak dalam perumusan masyarakat hukum adat yang dialami oleh para pendukung masyarakat hukum adat yang menegaskan tuntutan atas hak ulayatnya. Pergeseran yang terlihat dapat ditemukan dalam definisi atau pengertian masyarakat hukum adat yang timbul pada saat terakhir ini, di mana dikatakan bahwa yang dimaksud dengan masyarakat hukum adat atau istilah lain yang sejenis seperti ‘masyarakat adat’ atau masyarakat tradisional atau *the indigenous people* adalah :

³⁸ C. Van Hollenhoven, op.cit 70.

“suatu komunitas antropologis yang bersifat homogen dan secara berkelanjutan mendiami suatu wilayah tertentu, mempunyai hubungan historis dan mistis dengan sejarah masa lampau mereka, merasa dirinya dan dipandang oleh pihak luar sebagai berasal dari nenek moyang yang sama, dan mempunyai identitas dan budaya khas yang ingin mereka pelihara dan lestarikan untuk kurun sejarah selanjutnya, serta tidak mempunyai posisi yang dominan dalam struktur dan sistem politik yang ada.”³⁹

Pengertian atau definisi yang disodorkan ini sesungguhnya menunjukkan pengaruh yang besar dari perkembangan dalam hubungan internasional berkenaan dengan hak *indigenous people* dan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia yang menyebabkan pergeseran dalam pemahaman hak ulayat yang dimiliki masyarakat hukum adat. Dikatakan bahwa pengakuan terhadap masyarakat hukum adat ini tidak dilaksanakan secara konsisten karena 3 (tiga) sebab yaitu :

- a. Ketidak mengertian pemerintahan pusat tentang kemajemukan kultural masyarakat Indonesia serta implikasinya, yang antara lain terlihat dari Undang-Undang nomor 5 Tahun 1979 Tentang pemerintahan desa menurut pemerintahan di pulau Jawa.
- b. Kebutuhan investor terhadap tanah sejak tahun 1967, khususnya dalam bidang pertambangan, perkebunan, dan kehutanan menyebabkan Pemerintah bersama dengan DPR RI mengeluarkan serangkaian undang-undang yang secara in concreto malah menafikan hak masyarakat hukum adat atas tanah ulayat.
- c. Tumbuhnya kecenderungan sentralisasi pemerintahan yang sangat kuat, yang menyebabkan kemunduran studi hukum adat dan masyarakat hukum adat, antara lain oleh karena anggapan bahwa hukum adat dan masyarakat hukum adat ini inkompatibel dengan semangat kebangsaan dan bahwa masalah hukum adat dan masyarakat hukum adat ini

³⁹ Syaafuddin Bahar, *Inventarisasi Hak dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat*, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Jakarta 2015, hal 73.

dipandang sebagai bagian dari masalah SARA yang merupakan ancaman terhadap ketahanan nasional.⁴⁰

Sebaliknya ketika akan diupayakan suatu cara untuk mengakui dan merealisasikan hak ulayat masyarakat hukum adat atas tanah ulayat tersebut, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015, Pasal 1 angka (3) dalam Bab I tentang Ketentuan Umum, menyatakan bahwa masyarakat hukum adat tersebut “*adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan*”. Masyarakat hukum adat yang memenuhi persyaratan dapat dikukuhkan hak atas tanahnya, apabila (i) masyarakat masih dalam bentuk paguyuban, (ii) ada kelembagaan dalam perangkat penguasa adatnya, (iii) ada wilayah hukum yang jelas, dan (iv) ada pranata dan perangkat hukum yang masih ditaati. Kelompok ini dibedakan dari kelompok masyarakat dalam Kawasan Tertentu yang juga dapat diberikan hak atas tanah, apabila memenuhi syarat, yaitu (i) menguasai secara fisik paling kurang sepuluh tahun atau lebih secara berturut-turut, (ii) masih mengadakan pemungutan hasil bumi di wilayah tertentu dan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari; (iii) menjadi sumber utama kehidupan dan mata pencaharian masyarakat, dan (iv) terdapat kegiatan sosial dan ekonomi yang terintegrasi dengan kehidupan masyarakat.⁴¹ Penetapan komunitas masyarakat hukum adat ini dilakukan melalui Peraturan Daerah, yang tentu saja melalui serangkaian penelitian yang dilakukan untuk menilai syarat-syarat yang ditentukan.⁴²

Penguasaan Negara Atas Bumi dan Air Dan Pemberian Hak Komunal

Lepas dari kenyataan yang diuraikan di atas bahwa dikonstatir politik hukum negara saat awal kemerdekaan dalam membentuk

⁴⁰ Ibid, hal 81.

⁴¹ Pasal 2 dan Pasal 3 Ayat (2) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.

⁴² Siaran Pers Epistema Institute menyatakan bahwa 538 komunitas masyarakat hukum adat telah ditetapkan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 Tahun 2012, yang ditetapkan melalui 7 SK Bupati, 6 (enam) Peraturan Daerah tingkat Kabupaten, diantaranya yang terbanyak adalah dengan Perda Kabupaten Lebak No. 8 tahun 2015 sebanyak 519 Kasepuhan.

hukum agraria nasional dengan landasan hukum adat, dan pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat hanya sepanjang masih ada, besar dugaan bahwa asumsi politik hukum yang dianut saat itu adalah bahwa hak ulayat yang menjadi hak dan kewenangan masyarakat hukum adat, akan beralih menjadi hak ulayat negara sebagai hak penguasaan negara yang disebut dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Meskipun dikatakan pelemahan hak ulayat secara alamiah dipandang sebagai politik hukum yang dianut Pemerintah sampai pada masa orde baru, namun ketika perubahan UUD NRI Tahun 1945 berlangsung, terlihat kembali suatu kesan pengakuan yang lebih tinggi atas hak ulayat tersebut dengan pemuatannya dalam UUD NRI Tahun 1945, sesudah reformasi.

Pendirian MK sebagai kebijakan konstitusional dalam putusan nomor 45/PUU-IX/2011, tentang penunjukan kawasan hutan dan Putusan Nomor 35/PUU-XI/2012 tentang hutan adat, mengacu pada Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi kembali menegaskan rumusan terdahulu dalam putusan-putusan sebelumnya tentang penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan didalamnya. MK telah merumuskan bagaimana sesungguhnya peran negara dalam konsepsi penguasaan Negara atas sumber daya alam yang memperoleh bentuk dalam 5 (lima) bidang kewenangan, yang disebutnya sebagai fungsi-fungsi, yaitu di bidang kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), tindakan pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudingsdaad*). Kelima bentuk *state-intervention* tersebut harus dilakukan untuk mencegah di monopolinya kekayaan atau sumber daya alam Indonesia oleh pemilik modal (besar), karena konstitusi menuntut semuanya ditujukan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pandangan hidup bangsa yang menjadi landasan filosofis dalam pertimbangan hukum suatu uji materil terhadap kebijakan yang menjadi muatan satu undang-undang, dan yang telah dikembangkan oleh MK sendiri dalam yurisprudensi tetap serta telah menjadi acuan yang berwibawa seharusnya menjadi Pokok Haluan Negara yang di implementasikan dalam pembangunan hukum pertanahan dan kehutanan, berdasarkan politik hukum nasional yang

mengacu kepada konstitusi, yang menghendaki bahwa sumber daya alam dikuasai negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Perubahan dan pembaharuan hukum dalam bidang-bidang tertentu yang disebutkan di atas, seharusnya merupakan suatu upaya pembangunan hukum berdasarkan politik hukum nasional yang mengacu pada konstitusi sebagai hukum tertinggi, yang selalu memiliki sifat kritis terhadap dimensi hukum yang bersifat *ius constitutum* dan melihat ke arah *ius constituendum*, karena hukum harus senantiasa melakukan penyesuaian dengan tujuan yang ingin dicapai masyarakat, sebagaimana telah diputuskan. Politik hukum demikian berkaitan erat dengan tujuan yang hendak di capai dibidang hukum, sehingga politik hukum selalu terkait dengan hal yang ideal, yang harus merumuskan *kebijakan dasar* yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Putusan-Putusan MK yang menyangkut pertanahan dan kehutanan antara lain Nomor 45/PUU-XI/2012, nomor 35/PUU-X/2012, menggambarkan adanya *guiding principles* yang hilang dalam pembangunan hukum melalui pembentukan dan perubahan undang-undang yang dilandaskan pada kewenangan yang tidak memiliki validitas secara konstitusional. Kembali terlihat bahwa Garis Besar Haluan Negara yang memimpin pembangunan di segala sektor secara terpadu telah hilang setelah reformasi, dan tidak digantikan dengan instrumen atau lembaga konstitusional yang menselaraskan pembentukan undang-undang yang konsisten dengan tujuan bernegara antara lain untuk mensejahterakan seluruh rakyat, dan bahwa seluruh bumi, air dan kekayaan di dalamnya diperuntukkan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat, dan tidak boleh terjadi, perampasan melalui kebijakan publik yang kemudian hanya diperuntukkan untuk satu kelompok masyarakat saja.

Konstitusionalisasi Hak Ulayat Sebagai Pengukuhan Kembali

Lepas dari dugaan tentang pelemahan UUPA yang di dasarkan pada penghilangan dualisme hukum pertanahan dan hukum adat yang di “saneer” secara alamiah sebagai politik hukum yang dianut sejak UUPA, namun begitu banyaknya kasus yang mencoba mengesampingkan hak ulayat masyarakat dalam kegiatan pembangunan dan

investasi yang melibatkan pemodal besar, terutama dalam izin-izin pengembangan perkebunan dan pertambangan, mengakibatkan pertarungan antara apa yang dikatakan izin resmi dan hak-hak atas tanah yang diberikan kepada investor, dengan hak ulayat masyarakat hukum adat yang tanpa alat bukti, Kita menyaksikan bahwa tiadanya perlindungan hak ulayat dan hak hidup masyarakat hukum adat menggambarkan ketidakadilan yang luar biasa. Mereka menjadi terpinggirkan bahkan dari lingkungan habitatnya sendiri, dengan penegakan hukum secara tidak seimbang dan tidak adil. Kepincangan dan ketidak-adilan ini harus di atasi dengan mengacu pada konstitusi dalam UUD NRI Tahun 1945 khususnya Pasal 33.

Meskipun dengan konstataasi pelemahan hak ulayat demikian dan perampasan hak untuk hidup masyarakat hukum adat sebagaimana ditemukan banyak terjadi, reformasi tahun 1999 melalui amandemen UUD NRI Tahun 1945, pada perubahan kedua menyatakan dalam Pasal 18B Ayat (2) rumusan norma sebagai berikut:

“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”.

Pengakuan dan penghormatan kesatuan masyarakat dalam UUD NRI Tahun 1945, digantungkan pada syarat-syarat, yang diuraikan dalam Pasal 18 Ayat (2), sebagaimana kemudian tampak dalam putusan Mahkamah Konstitusi, yang didasarkan pada interpretasi konstitusi yang sangat tekstual. Kriteria atau tolok ukur eksistensi masyarakat hukum adat, yang dibreak down dari Pasal 18 Ayat (2) terdiri dari :

- a. Masih hidup;
- b. Sesuai dengan perkembangan masyarakat;
- c. Sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Ada pengaturan berdasarkan undang-undang.

Masing-masing syarat atau kriteria tersebut telah ditafsir oleh MK dengan mengurai syarat-syarat tersebut, dan menyatakan bahwa suatu kesatuan masyarakat hukum adat untuk dapat dikatakan secara

de facto masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis maupun yang bersifat fungsional, setidaknya-tidaknya mengandung unsur-unsur :

1. Adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*in-group feeling*);
2. Adanya pranata pemerintahan adat;
3. Adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat;
4. Adanya perangkat norma hukum adat;
5. Adanya wilayah tertentu;⁴³

Kesesuaian masyarakat hukum adat dengan perkembangan masyarakat diukur dari kriteria, bahwa :

1. Keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan nilai-nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral seperti bidang agraria, kehutanan, perikanan dan lain-lain maupun dalam peraturan daerah;
2. Substansi hak-hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat hukum yang bersangkutan maupun masyarakat yang lebih luas, serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.⁴⁴

Kesesuaian masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya dengan Negara kesatuan Republik Indonesia, dipandang ada apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu eksistensi NKRI sebagai kesatuan politik dan kesatuan hukum yaitu :

1. Keberadaannya tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara kesatuan Republik Indonesia;
2. Substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.⁴⁵

Dalam peraturan perundang-undangan setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang memuat ketentuan Pasal 18B Ayat (2) tersebut,

⁴³ Putusan Mahkamah konstitusi Nomor 31/PUU-V/2007.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

yang sering dipandang sebagai sikap yang menghormati dan memenuhi keberadaan masyarakat hukum adat dengan segala hak-hak tradisionalnya, namun kenyataan berbicara sebaliknya. Konflik yang terjadi menempatkan masyarakat hukum adat dalam posisi lemah berhadapan dengan investor-investor sebagai pemodal besar dan pengusaha yang memiliki kekuatan modal dalam beberapa kasus telah melakukan kriminalisasi terhadap warga masyarakat hukum adat dengan alasan melanggar hak investor berdasarkan HGU dan Izin Pemanfaatan Hasil Hutan. Penyebabnya terletak pada penafsiran yang ketat yang dilakukan, justru tidak memungkinkan eksistensi masyarakat hukum adat dapat terus berlangsung, karena kriteria atau parameter yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga menyebabkan hak masyarakat hukum adat yang diukur dari segi izin-izin dan hak-hak secara tertulis sebagai dasar penguasaan dan pengelolaan tanah dan hutan sebagai kekayaan alam yang ditentukan, dan bukan pada aspek hak-hak masyarakat hukum adat yang tidak tertulis untuk menguasai dan mengelola lahan dan hutan sebagai hak asasi manusia, yang eksistensinya lebih dahulu dari NKRI, tetapi tetap menghormati dan menjamin pemenuhannya.

Politik Hukum Indonesia Berdasar Konstitusi.

Putusan-Putusan MK perkara nomor 45/PUU-IX/2011, nomor 35/PUU-X/2012, dan nomor 55/PUU-VIII/2010, menggambarkan adanya *guiding principles* yang hilang dalam pembangunan hukum melalui pembentukan dan perubahan undang-undang yang dilandaskan pada kewenangan yang tidak memiliki validitas secara konstitusional. Tampaknya bahwa tujuan bernegara dalam UUD NRI Tahun 1945, yang seharusnya memimpin pembangunan di segala sektor secara terpadu melemah setelah reformasi, yang seharusnya dapat digantikan dengan instrumen atau lembaga konstitusional yang menselaraskan pembentukan undang-undang yang konsisten dengan tujuan bernegara antara lain untuk mensejahterakan seluruh rakyat, dan bahwa seluruh bumi, air dan kekayaan di dalamnya diperuntukkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan tidak boleh dirampas melalui kebijakan publik, untuk kemudian hanya diperuntukkan bagi

satu kelompok masyarakat saja. Penduduk setempat baik sebagai anggota masyarakat hukum adat atau anggota masyarakat hukum yang menjadi anggota Kooperasi sebagai warga masyarakat yang memperoleh bidang tanah berdasar hak tradisional masyarakat hukum adat, mempunyai hak untuk mendapat kesempatan dalam memperoleh kesejahteraan dari SDA sebagaimana ditentukan dalam konstitusi, melalui kesempatan pertama dalam memperoleh hak atas tanah di wilayah masyarakat hukum (adat) tersebut.

Kebijakan (*policy*) yang dirumuskan oleh hakim dalam putusannya maupun keputusan pemerintahan, baik dalam legislasi dan penyelenggaraan pemerintahan maupun pembangunan ekonomi, harus mengalir pokok haluan negara yang sesungguhnya telah terumuskan dalam UUD NRI Tahun 1945, baik Pembukaan maupun batang tubuh. Setiap ketidak sesuaian keputusan kebijakan yang bersifat legislasi dan regulasi dapat diuji kepada MK dan MA sebagai pengawasan terhadap produk legislasi/regulasi yang dibentuk oleh pembuat undang-undang, yang merupakan hasil yang tersusun secara dialektis antara dalil pembentuk undang-undang dengan dalil pengujian. Jika terjadi inkonsistensi dan ketidak sesuaian dalam proses pengujian, dan jika ternyata Putusan MK/MA dalam pengujian peraturan perundang-undangan menyatakan satu undang-undang atau peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 atau peraturan yang lebih tinggi dan menyatakannya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka putusan tersebut merupakan satu kebijakan hukum yang baru sebagai koreksi yang menjadi politik hukum baru yang bersifat final dan mengikat menyangkut bidang yang diatur dalam norma yang diuji tersebut. Ketika MK menyatakan satu undang-undang inkonstitusional, sesungguhnya MK berperan sebagai *negative legislator*, dan itu diartikan bahwa ketika MK terlibat dalam uji konstitusional undang-undang, MK turut dalam proses legislatif secara negatif. Dengan fungsi demikian, secara inheren MK melakukan perumusan politik hukum, dan kebijakan (*legal policy*) yang dirumuskan oleh hakim dalam putusan MK sebagai pengawasan dalam mekanisme *checks and balance* terhadap produk legislasi yang dibentuk oleh pembuat undang-undang, bersama-sama dengan Konstitusi sebagai

cita hukum dan hukum tertinggi merupakan arah yang seyogianya menjadi pedoman bagi pembuat undang-undang dalam melakukan kegiatan perubahan dan pembaharuan hukum. Dan secara khusus varian putusan yang merupakan hasil pengawasan dan interpretasi dalam kerangka mempertahankan dan menegakkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi, lahir dari praktek-praktek pelaksanaan undang-undang yang tidak selaras dengan konstitusi, yang ingin diluruskan melalui fungsi MK, dengan putusan yang mempunyai akibat hukum – sebagai mana undang-undangnya sendiri – sejak lahir (*ab initio-ex tunc*) harus diartikan sebagaimana MK menafsirkannya menurut undang-undangnya sendiri, sebagai syarat agar dia dapat dianggap konstitusional atau tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Perkembangan baru dengan lembaga *review* yang dibentuk setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, sesungguhnya merupakan mekanisme yang dapat mengikat pembuat keputusan kebijakan bersikap untuk memelihara hubungan dengan konstitusi secara konsisten.

Masyarakat Hukum Adat Sebagai Pemerintahan Desa

Pengakuan dan perlindungan hak-hak tradisional demikian merupakan muatan konstitusi Indonesia dalam UUD NRI Tahun 1945, yang dengan tegas dirumuskan dalam Pasal 18B, Pasal 28I dan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Norma konstitusi tersebut kemudian dijabarkan dalam pelbagai undang-undang secara sektoral dan dalam peraturan yang lebih rendah. UU 32/2004 sebagaimana diperbaiki dengan UU 12 Tahun 2008 dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sehingga sampai kepada Pemerintahan Desa yang merupakan wujud masyarakat hukum adat. Kemudian juga sudah dikeluarkan regulasi antara lain dalam peraturan nagari dan bentuk pemerintahan desa lain berdasarkan otoritas masyarakat hukum adat tersebut. Bahkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa sebagai perkembangan terbaru, memberikan kemungkinan kepada Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota melakukan penataan masyarakat hukum adat untuk ditetapkan menjadi desa adat jika

memenuhi persyaratan yang ditentukan.⁴⁶ Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang masih hidup, sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan dan yang masih memiliki wilayah, harus memenuhi paling tidak salah satu atau gabungan dari unsur: (i) memiliki perasaan bersama dalam satu kelompok, (ii) pranata pemerintahan adat, (iii) harta kekayaan adat dan (iv) memiliki perangkat norma adat, dapat ditetapkan sebagai desa adat.⁴⁷ Pembentukan desa menjadi desa adat tersebut dilakukan berdasarkan prakarsa masyarakat melalui musyawarah desa yang disetujui oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dengan mempertimbangkan faktor penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa serta pemberdayaan masyarakat desa serta sarana pendukung.⁴⁸ Harus diperkirakan secara awal bahwa hal ini tidak mudah, bahkan boleh jadi menimbulkan suatu kesulitan besar yang tidak dapat diatasi dengan mudah.

Masyarakat hukum adat yang memenuhi syarat tersebut dapat ditetapkan sebagai desa adat, dan menjadi bagian dari kerangka pemerintahan desa dalam Negara kesatuan Republik Indonesia, serta tunduk dalam pembinaan dan pengawasan Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Desa Adat tersebut memiliki kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa, dan juga kewenangan pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat.⁴⁹ Hal ini sesungguhnya telah menjawab persoalan bahwa benturan aspek hukum publik dalam hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat dalam pengurusan, pengaturan dan pengawasan tanah wilayah adat sebagai ulayatnya dengan hak menguasai negara atas bumi, air dan kekayaan yang ada dibawah tanah sebagai mana termuat dalam Pasal 33 UUD 1945 sebagai hukum tertinggi, hemat kami telah dapat diselesaikan dari sudut hukum tata negara. Hak ulayat masyarakat hukum adat yang ditetapkan sebagai pemerintahan desa adat sebagai bagian dari NKRI dan yang tunduk pada pembinaan dan pengawasan Pemerintah Daerah

⁴⁶ Pasal 96 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁴⁷ Pasal 97 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁴⁸ Pasal 98 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

⁴⁹ Pasal 19 huruf a dan huruf b serta Pasal 103 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten Kota, telah menjadi bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mempunyai tugas untuk menguasai bumi, air dan kekayaan dibawahnya untuk kemakmuran rakyat.

Benturan otoritas yang terjadi karena adanya dualisme kewenangan publik dalam pengaturan, pengurusan dan pengawasan atas SDA berdasar hak ulayat dan hak menguasai negara, menjadi lebih gawat karena benturan kepentingan pengembangan sumber daya ekonomi dalam bentuk investasi perkebunan sawit dan pertambangan membutuhkan lahan yang luas, sehingga tidak dapat dihindari konflik jikalau pola pemberian izin dan hak guna usaha atas tanah dan lahan yang luas, tidak memperhatikan kepentingan anggota masyarakat hukum adat, yang tidak dapat membela kepentingan dan kebutuhan akan pemenuhan haknya untuk hidup. Hal ini seyogianya dapat di rekonsiliasikan jikalau semua langkah yang diambil penyelenggara negara memperhatikan secara konsisten dan terintegrasi, serta tidak hanya sektoral belaka. Hal demikian seharusnya merupakan implementasi putusan-putusan MK yang telah menafsirkan konstitusi sedemikian rupa sehingga kebijakan legislasi dan pembangunan dijabarkan sedemikian rupa bahwa penguasaan negara yang di interpretasikan MK dalam seluruh Putusan *Judicial Review* undang-undang tentang sumber daya alam, memberikan ruang lingkup bahwa semuanya itu ditujukan untuk peningkatan kesejahteraan seluruh rakyat secara adil dan dilakukan dalam bentuk pengaturan, pengurusan, pengelolaan dan pengawasan.

Kebutuhan Akan Peraturan yang Lebih Operasional

Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan 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 dengan undang-undang. Pasal 22D Ayat (1), (2), dan (3) merupakan hasil reformasi yang membentuk Dewan Perwakilan Daerah dengan hak untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah,

pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD juga ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah tersebut, serta dapat melakukan pengawasan atas undang-undang yang terkait dengan otonomi daerah seperti tersebut diatas.

Bab XA seluruhnya, mengenai Hak-Hak Asasi Manusia, khususnya Pasal 28A yang menegaskan hak setiap orang untuk hidup dan mempertahankan kehidupannya. Pasal 28D (1), hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Pasal 28G (1), hak atas perlindungan diri, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. Pasal 28H (4), hak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun. Pasal 28I (3), identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Pasal 28I (4), perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak-hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara, terutama pemerintah. Pasal 28I (5), menyatakan untuk menegakkan dan melindungi hak-hak asasi manusia sesuai prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak-hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 33 (3) menegaskan bahwa bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Ketentuan-ketentuan di dalam UUD itu mempunyai implikasi bahwa hak ulayat dan hak-hak tradisional harus dihormati dan segala pemanfaatannya hendaknya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Negara, terutama pemerintah berada dalam posisi bertanggung jawab dan aktif untuk mewujudkannya. Sesuai dengan makna negara hukum yang demokratis, maka rasa keadilan turut memberi bentuk arah kebijakan regulasi. Persoalan yang dihadapi timbul karena ketentuan-ketentuan tentang hak ulayat dan hak tradisional masyarakat hukum adat itu tidak memberi batas-batas yang jelas, serta banyak yang

kabur, seperti frasa hak tradisional itu diakui sepanjang masih hidup, sesuai dengan prinsip negara kesatuan, selaras dengan kemajuan peradaban, sehingga menimbulkan kesulitan bagaimana wujudnya, dan apa ukuran rasa adil dalam tindakan nyata atas pengakuan dan perlindungan hak ulayat demikian. Harus diakui bahwa persoalan ini tidak mudah dan hanya dengan pemahaman tentang hukum adat yang kreatif, orang mampu melakukan improvisasi dari hukum tertulis yang ada, melalui konstruksi untuk menemukan hukumnya.

Perdebatan sekarang ini, bukanlah mengenai pengertian atau definisi hak ulayat masyarakat hukum adat yang dianggap sering membawa kesulitan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan ekonomi, sehingga timbul konflik pertanahan yang tidak kunjung memperoleh konsep penyelesaian dalam kebijakan pemerintah, tetapi kita memusatkan perhatian pada pokok haluan negara dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 tentang penguasaan bumi, air dan kekayaan yang ada dibawahnya untuk digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Adanya anggapan sementara pihak bahwa hak ulayat tersebut menjadi semacam gangguan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan ekonomi hendaknya dilihat secara bersama bagaimana memberi keadilan bagi rakyat yang terpinggirkan dalam pemanfaatan sumber daya alam yang diklaim sebagai hak ulayat, meskipun belum mendapat pengukuhan atau dipandang sudah mengalami pergeseran dari kriteria masyarakat hukum adat dan hak ulayat termasuk nasib anggota MHA yang sudah mengerjakan tanah ulayat secara konsisten dalam jangka waktu yang lama meskipun tanpa memenuhi kriteria tetapi secara turun temurun telah menggarap dan memanfaatkannya bagi kelangsungan hidup mereka. Titik beratnya harus diletakkan pada keikutsertaan rakyat dilokasi di mana terdapat hak ulayat dari masyarakat hukum adat atau yang dapat dianggap sebagai turunannya yang diperoleh secara turun temurun dari masyarakat hukum adat, tetapi telah mengalami perubahan kriteria karena perkembangan sosial dan perkembangan zaman, sehingga kemudian dianggap hak ulayat Masyarakat Hukum Adat beralih pada hak ulayat masyarakat yang menjadi anggota masyarakat hukum adat semula, dan menguasainya secara konsisten.

Ada pandangan bahwa perlu dikembangkan cara untuk mengkonstruksi rasa keadilan kedalam nilai-nilai secara terukur, sehingga bisa dituangkan ke dalam kebijakan regulasi. Jikalau investasi membutuhkan lahan yang memang secara tradisional dikuasai masyarakat hukum adat, maka keadilan menuntut perlu kesempatan itu dilihat dari nilai ekonomi yang dihasilkan sebelumnya oleh sebuah hak ulayat untuk mendukung hidup sehari-hari warga masyarakatnya. Berdasarkan hal itu kemudian dihitung secara ekonomi sumber daya yang baru bagi warga yang terkait, apabila hak mereka diambil alih untuk diserahkan kepada pihak lain. Oleh karenanya timbul pertanyaan, apakah hak adat itu dapat dialihkan dengan ukuran nilai tertentu atau tidak, sehingga secara statis menjadi hak adat secara tetap atau apakah hak ulayat dapat beralih menjadi hak milik pribadi anggota masyarakat adat. Dan apabila hak ulayat dimanfaatkan pihak ke-tiga, apakah ada penghasilan untuk masyarakat adat berasal dari kegiatan investasi itu yang perlu mendukung kehidupan mereka sebagai kompensasi.⁵⁰

Ketika melihat kesungguhan pemerintah dalam menyelesaikan konflik-konflik agraria yang terjadi terutama yang menyangkut masyarakat hukum adat, dan sebagai bagian dari proses tersebut kepada masyarakat hukum adat diserahkan keputusan tentang hak atas tanah kepada masyarakat hukum adat tertentu, maka sesungguhnya yang diperlukan adalah suatu kebijakan yang konsisten dengan konstitusi dan diperlukan dalam rangka pengakuan dan perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat dengan serangkaian kebijakan regulasi Pemerintah. Konflik yang terjadi akibat pelemahan hak ulayat yang tergambar dalam kebijakan pemerintah dalam pemberian izin kepada perusahaan besar yang berinvestasi dengan lahan tanah yang besar, dan pemberian izin tanah yang luas tersebut meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat, tempat mereka menggantungkan hidup dalam jangka waktu yang lama, harus dipertimbangkan lagi untuk mendapat perlindungan secara efektif sesuai dengan tujuan negara untuk melindungi segenap bangsa.

⁵⁰ Jacob Tobing, Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat dalam Pembangunan Nasional-
Konseptualisasi Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Februari 2014, hal
5. (Tidak dipublikasikan). Lihat juga Manuel Kasiepo op.cit hal 8.

Ada gagasan dengan mengutip pendapat Kofi Annan yang menyatakan bahwa persoalan kemiskinan, gender dan kesejahteraan tidak dapat terlepas dari peranan pihak swasta. “Pihak swasta inilah yang merusaknya tapi pihak swasta jugalah yang dapat membangunnya. Dalam pandangan seorang pengusaha, konflik hak ulayat dilatarbelakangi oleh konflik kepentingan para pihak. Di satu sisi, pemerintah menginginkan adanya pembangunan. Namun, pembangunan yang terjadi selama ini malah membuat pihak yang kaya makin kaya, kerusakan lingkungan, dan termasuk persoalan tanah ulayat. Dalam hal persoalan tanah ulayat, tampaknya konflik yang terjadi berbentuk segitiga yang melibatkan pemerintah, masyarakat hukum adat, dan pihak swasta karena proses pembangunan pasti selalu melibatkan swasta. Keterlibatan pihak swasta dapat menimbulkan masalah apabila tidak dilakukan dengan hati-hati. Karena itu ditegaskan bahwa pihak swasta harus mengerti bagaimana melakukan bisnis dengan cara-cara yang benar. Kalangan swasta tidak boleh memiliki pemikiran bahwa *giving back* misalnya membuat sekolah dan proyek-proyek CSR (Corporate Social Responsibility) merupakan peran yang dipandang penting. Seharusnya justru dari awal pihak swasta harus berjalan dengan pandangan memanfaatkan hak ulayat untuk kesejahteraan dan keadilan.⁵¹

Masalah terbesar terkait tanah adalah masalah *land management* di mana masyarakat membutuhkan *single information about land*. Selama ini kementerian-kementerian bisa jadi memiliki informasi mengenai tanah yang berbeda-beda, membuat zona-zona tanah yang saling tumpang tindih. Hal ini jelas merupakan benih konflik yang dapat terjadi di kemudian hari. Karena itu, perlu mendorong pihak swasta untuk terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan agar dapat ikut bertanggungjawab terhadap masalah-masalah ini. Dikatakan kesulitan yang dihadapi pengusaha adalah banyaknya peraturan yang tidak sinkron. Konflik-konflik terkait lahan kehutanan jika sampai melibatkan polisi, tentu akan merujuk pada aturan nasional dan bukan hukum adat sehingga penyelesaian konflik menjadi sulit. Perlu prinsip keterbukaan

⁵¹ Junardy, Risalah Diskusi Terbatas Institut Leimena, op.cit.

dipegang teguh para pengusaha. Setiap informasi harus disampaikan dengan benar pada masyarakat. Jangan sampai pengusaha membohongi masyarakat karena pada akhirnya pengusaha tidak akan dipercaya lagi. Oleh karenanya penting dibina lebih dahulu dengan para kepala adat dan keret-keret adalah mereka yang melaksanakan pemerintahan secara adat dan karenanya mengetahui batas-batas ulayat. Dengan bantuan pihak-pihak tersebut, perusahaan mendata marga-marga yang memiliki hak ulayat atas tanah tersebut. Setelah itu, perusahaan membuat peta terhadap tanah-tanah ulayat yang dimiliki masyarakat hukum adat dengan menggunakan GPS dan tenaga perusahaan, sementara itu keret dan tunggul avi (kepala adat) menunjukkan batas-batas tanah ulayat untuk dipetakan. Pemetaan ini, sangat penting karena setelah tanah tersebut dibangun menjadi perkebunan, batas-batas tanah akan menjadi tidak jelas. Keberadaan peta akan mencegah terjadinya konflik di kemudian hari. Peta yang sudah dibuat bersama-sama ini pada akhirnya ditandatangani kepala kampung, kepala distrik dan bupati. Tujuan pembuatan peta ini adalah agar ketika perusahaan selesai menggunakan, tanah akan dikembalikan atas dasar peta yang sudah dibuat. Masyarakat hukum adat tidak akan bertengkar karena peta tersebut disahkan oleh pihak-pihak yang berwenang. Hubungan kemitraan inilah yang harus dibuat dengan jelas sehingga konflik dengan masyarakat dapat dihindarkan. Sebaliknya, perusahaan justru dapat diterima dengan baik dan ikut berperan membangun masyarakat.⁵²

Hak Komunal Atas Tanah – Suatu Solusi Masa Depan.

Dengan melihat konflik yang terjadi antara masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak ulayat dengan investor yang memperoleh hak guna usaha baik perkebunan maupun pertambangan, maka dalam perhadapan antara masyarakat hukum adat dengan investor atau pengusaha yang memegang alat bukti formil berupa sertifikat hak guna usaha atau sertifikat hak lain, terjadi kepincangan yang menyolok, dengan perlindungan hukum lebih berat kepada pengusaha besar. Tampak dari luasan penguasaan tanah yang timpang antara

⁵² Ibid

pengusaha dan orang perorang yang jumlahnya sangat kecil tetapi menguasai lahan yang luas dibanding dengan penduduk petani, anggota koperasi dan anggota masyarakat hukum adat yang jumlah sangat besar tetapi menguasai luas lahan yang sangat kecil menjadi masalah keadilan yang besar. Banyaknya sengketa pertanahan yang timbul, sesungguhnya bersumber dari ketimpangan penguasaan tanah, utamanya antara rakyat dengan perusahaan perkebunan dan pertambangan. Penyelesaian konflik yang berat sebelah ini mengungkapkannya dominannya pandangan beberapa pihak yang merasa hak ulayat adalah merupakan gangguan terhadap upaya pembangunan yang berlangsung. Tetapi sesungguhnya jika ditata dengan baik, ia tidak akan menjadi masalah, malahan bisa menjadi solusi, baik dalam penyelesaian konflik agraria maupun pemerataan akses secara sewajarnya kepada pihak petani/penggarap dan anggota masyarakat hukum adat yang memiliki hak ulayat, sesuai dengan cita-cita yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 tentang keradaan Indonesia yang merdeka untuk mewujudkan keadilan sosial.⁵³

Persoalan yang paling mendasar adalah bahwa meskipun UUD 1945 dan UUPA sudah mengakui keberadaan hak ulayat dan masyarakat hukum adat, ternyata masih menghadapi banyak kendala. Disatu sisi belum cukup dukungan melalui peraturan pelaksanaan dan dilain pihak masih banyak ketidakjelasan dalam pemecahan kedudukan hukumnya dalam kerangka benturan yang mungkin terjadi dengan hak menguasai negara dalam Pasal 33 Ayat (3) yang lahir setelah kemerdekaan. Salah satunya adalah pengaturan yang berkaitan dengan hak ulayat. UUPA mengakui hak ulayat sepanjang masih ada dan tidak bertentangan dengan undang-undang. Tetapi dari sejak terbitnya UUPA tahun 1960, hingga sebelum **1999** belum terdapat ketentuan yang jelas. Baru pada Tahun 1999, diterbitkan Peraturan Menteri Agraria nomor 5 Tahun 1999, untuk menentukan keberadaan hak ulayat tersebut. Peraturan tersebut pertama-tama menetapkan tiga syarat untuk menentukan suatu hak ulayat masih eksis yaitu harus ada masyarakat hukum adat, ada tanah ulayat, dan masih ada tatanan sosial. Ketiga syarat ini pembuktiannya digantungkan pada penelitian dan kemudian ditetapkan dalam peraturan daerah. Tetapi kemudian

⁵³ Kurnia Toha, Risalah Diskusi Terbatas Institut Leimena,

ternyata dalam implementasinya malah banyak diterbitkan peraturan daerah yang justru mengatur lagi mekanisme pengakuan masyarakat hukum adat.⁵⁴ Seandainya mekanisme yang diatur dalam Permen Agraria Nomor 5 Tahun 1999 berjalan, BPN hanya akan mencatat hasil dari penelitian dan penetapan yang dilakukan dengan peraturan daerah. Berdasarkan persoalan yang ditemukan maka yang dibutuhkan adalah terobosan lain untuk membereskan masalah ini, dan riset masih tetap merupakan langkah yang paling operasional untuk dilakukan untuk menentukan hak ulayat yang ada dan kemudian ditetapkan dengan Perda.⁵⁵

Dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nomor 9 Tahun 2015 yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 10 Tahun 2016, ditentukan bahwa untuk menjamin hak masyarakat hukum adat dan masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu yang menguasai tanah dalam jangka waktu yang cukup lama, dipandang perlu memberikan perlindungan dalam rangka mewujudkan tanah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dengan memberikan hak komunal atas tanah masyarakat hukum adat dan atas tanah masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu. Hak komunal tersebut di definisikan sebagai hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan. Proses pemberian hak komunal tersebut terjadi dengan permohonan dari masyarakat hukum adat, koperasi, unit bagian dari desa atau kelompok masyarakat lainnya yang telah memenuhi syarat untuk diberikan hak atas tanah. Proses yang terjadi adalah melalui Tim IP4T untuk melakukan pendataan yuridis dan pendataan fisik, untuk kemudian diberikan suatu hak yang bersifat komunal.

Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan ini, sesungguhnya dapat menjadi solusi atas apa yang disebutkan sebagai nilai keekonomian dari hak ulayat dan hak masyarakat yang menguasai lahan cukup lama, sebagaimana dibicarakan lebih awal. Hanya saja jikalau melihat Pasal 16 UUPA yang mengatur hak-hak

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

atas tanah dalam hukum agraria Indonesia, hak komunal tersebut tidak ada disebutkan. Jikalau memang hak tersebut dijabarkan Pasal 16 sebagai hak-hak lain yang tidak disebut, maka hak lain tersebut harus ditetapkan dengan undang-undang. Oleh karenanya lepas dari penghargaan atas kemajuan pengakuan dan penghargaan hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan, namun sebagai jenis hak baru, penentuan hak baru tersebut tidaklah dapat dilakukan dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN. Disamping perintah Pasal 16 huruf h yang jelas merujuk kepada undang-undang, namun juga materi muatan tersebut harus menjadi materi muatan undang-undang. Oleh karena juga tidak ada mandat kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah untuk mengatur lebih lanjut atau lebih tepatnya menciptakan “hak-hak lain” yang tidak termasuk dalam hak-hak yang disebut dalam Pasal 16 UUPA, maka sesungguhnya dalam Perubahan UUPA yang akan datang, hak komunal boleh menjadi solusi, yang tentu perlu diatur lagi secara lebih rinci. Individualisasi hak perorangan yang menjadi salah satu ciri dari masyarakat modern dengan sistem pewarisan secara turun-temurun, diperlukan dalam kerangka penghormatan dan perlindungan hak ulayat yang menjadi salah satu kebijakan strategis dalam reforma agraria yang didasarkan kepada prinsip-prinsip, (i) memelihara dan mempertahankan keutuhan NKRI, (ii) menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia, (iii) menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum, (iv) mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan sumber daya manusia Indonesia, (v) mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat, (vi) mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam, (vii) memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan, (viii) melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat, (ix) meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaharuan agraria dan

pengelolaan sumber daya alam, (x) mengakui, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam, (xi) mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu, dan (xii) melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/ sumber daya alam.⁵⁶

Kesimpulan

Masyarakat yang berubah baik karena perkembangan sosial, politik dan ekonomi, menyebabkan pranata dan hukum yang lama juga memang mengalami perubahan. Meskipun Hak ulayat dari masyarakat hukum adat yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia sejak zaman dahulu dan melampaui masa kolonial, namun perkembangan yang terjadi tidak dapat dinafikan pasti berpengaruh terhadap konsep-konsep hak ulayat dan masyarakat hukum adat. Proklamasi kemerdekaan dengan konsekuensi NKRI yang meliputi Kesatuan Masyarakat Hukum adat yang diakui dan dilindungi konsitusi, akan menyebabkan secara pasti masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya mengalami perubahan konsepsional yang mendasar. Hak dan kewenangan konstitusional negara yang meliputi seluruh wilayah di mana kesatuan masyarakat hukum adat juga berada, akan berpengaruh terhadap kewenangan hukum publik masyarakat hukum adat dengan hak ulayatnya. Hak ulayat masyarakat hukum adat dengan keberadaanya dalam ruang lingkup lokal dan terbatas, dengan proklamasi kemerdekaan sesungguhnya mengalami perobahan mendasar, karena hak ulayat secara nasional telah beralih kepada hak menguasai negara yang disebut dalam Pasal 33 UUD 1945 berupa penguasaan atas bumi, air dan kekayaan di dalamnya yang kemudian diajabarkan dalam UUPA. Tetapi pengakuan dan perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat yang mengalami

⁵⁶ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

perubahan tersebut harus dilakukan secara konsisten, dengan menimbang perubahan yang terjadi dalam menyusun kebijakan investasi dan pemberian hak-hak atas tanah kepada investor, senantiasa dengan mengikut sertakan masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak ulayat untuk ikut dalam proses dan memperoleh keuntungan secara ekonomis dalam menikmati pembangunan ekonomi. Penelitian untuk mengukuhkan hak ulayat terlebih dahulu harus dilakukan yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah sehingga diperoleh kepastian hukum akan hak-hak masyarakat hukum adat.

Alternatif yang dapat diadopsi untuk melindungi hak ulayat adalah keikutsertaan masyarakat hukum adat untuk berkontribusi dalam investasi dan kegiatan yang ada melalui penyertaan saham dengan menghitung lahan MHA yang digunakan dalam investasi oleh pengusaha dengan nilai keekonomisan yang wajar. Pendaftaran dan penetapan Hak Ulayat dengan Peraturan Daerah setelah melalui penelitian yang memadai, diikuti dengan pendaftaran dan pemberian hak komunal yang disebut dalam Peraturan Menteri Agraria, menjadi kebijakan yang dapat mewujudkan pengakuan dan perlindungan hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut secara efektif. Perkembangan kemudian dapat juga terjadi dengan individualisasi hak komunal tersebut sehingga dapat diteruskan oleh turunan pemegang hak secara individual melalui pewarisan.

Daftar Pustaka

Buku

Arisaputra, Muhammad Ilham, *Reforma Agraria di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta 2015.

Bahar, Syaafuruddin, *Inventarisasi Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat*, Komnas HAM, Jakarta 2005.

Djubeidi Daud, *Hak Ulayat Laut Di Era otonomi Daerah*, Genta Press, Yogyakarta 2015.

- Hartono, Budi, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria – Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I – Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Jambatan, Jakarta, Edisi Revisi 2005.
- Mahadi, Sedikit Sejarah Perkembangan Hak-Hak Suku Melayu Atas Tanah di Sumatera Timur (Tahun 1800-1975), Badan Pembinaan Hukum Nasional, Penerbit Alumni Bandung, 1981.
- Mangabeira Unger, Roberto, *Law in Modern Society – Toward Criticism of Social Theory*, The Free Press, Third Edition, New York, - London 1976.
- Maria, S.W.Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi, Penerbit Kompas, Jakarta 2006.
- Muhammad, Bushar, *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta 2002.
- Santoso Urip, *Hukum Agraria –Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Group, Jakarta 2012.
- Sutono, Djoko, *Hukum Tata Negara, Kumpulan Kuliah*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta 1982.
- Ter Haar Bzn, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat, diterjemahkan dari Beginselen en Stelsel Van Het Adat Recht*, oleh K. Ng. Soebakti Pusponoto, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, Cetakan 12, 1999.
- Vollenhoven, C van, *Orientasi Dalam Hukum Adat, dilaihbahasakan dari Orientatie in Het Adat Recht Van Nederlandsch Indie, Penerjit Jambatan 1981.*
- , *Penemuan Hukum Adat, dialih bahasakan dari De Ontdekking van Het Adat Recht*, Penerbit Jambatan, 1987,
- Vago, Stephen, *Law and Society*, Prentice Hall – Englewood Cliff, New Jersey 07632, 1991.

Makalah :

1. Kasiepo, Manuel, *Masyarakat Hukum Adat dan Hak Ulayat – Beberapa Catatan*, Paper dipresentasikan dalam Diskusi Terbatas Institut Leimena 12 april 2014, tidak dipublikasikan.
2. Mahadi, *Kedudukan Tanah Adat Dewasa ini*, Paper diterbitkan dalam Buku Simposium, *Undang-Undang Pokok Agraria dan Kedudukan Tanah Adat Dewasa Ini*, Badan Pembinaan Hukum Nasional 1977.
3. Sumardjono, Maria SW, *Ihwal Hak Komunal Atas Tanah*, Dimuat dalam Epistema Digest, Volume 6 Tahun 2016.
4. Tobing, Jacob, *Pengakuan dan Perlindungan Hak Ulayat Dalam Pembangunan Nasional – Konseptualisasi Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Paper dipresentasikan dalam Diskusi Terbatas Institut Leimena 12 april 2014, tidak dipublikasikan.
5. Titahelu, Ronald Z, *Pengakuan dan Perindungan Hak Ulayat Dalam Pembangunan Nasional: Konseptualisasi Dalam Kerangka NKRI*, Dipresentasikan dalam Diskusi Terbatas Institut Leimena 12 Februari 2014 (tidak dipublikasi).

PEMBARUAN HUKUM PERTANAHAN MENUJU REFORMA AGRARIA

Zain Badjeber

Abstrak

Tanah kita yang hanya sepertiga dari luas wilayah Indonesia yang duapertiganya air laut akan di huni oleh penduduk yang cukup cepat pertumbuhannya. Sebagai bagian dari perekonomian nasional yang diatur dalam Bab XIV UUD NRI Tahun 1945, tanah harus dikelola untuk tercapainya kesejahteraan sosial, Warga Indonesia tetap harus menjadi tujuan utama dari setiap upaya di bidang ekonomi baik sebagai pelaku maupun objek dari pembangunan nasional. Salah satunya adalah menyelesaikan masalah pertanahan bagi tertib kehidupan di masa depan. Sesuai Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945, pengaturan kembali berbagai peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dalam bentuk kodifikasi dan unifikasi harus dilakukan sesuai dengan ketentuan sebagaimana yang telah diarahkan dalam ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 dan Ketetapan MPR-RI Nomor I/MPR/2003.

Kata Kunci : Kodifikasi dan Unifikasi Undang - Undang Pertanahan.

Abstract

Our lands which is only one-thirds of the total area of Indonesia whereby the other two-thirds part consists of the sea will be inhabited by a population which has a fairly speedy growth. As part of the national economy as regulated in Chapter XIV of the Constitution of the Republic of Indonesia of 1945, lands shall be managed for the sake of achieving social welfare, the Indonesian citizens shall remain the principal objective of each effort in the economic field, either as an actor or object of the national development. One of the outstanding matters is to settle problems related to land affairs for the sake of orderly life in the future. In accordance with Article I of the Additional Rules of the Constitution of the Republic of Indonesia of 1945, the rearrangement of various regulations of laws in the field of land affairs in the form of codification and unification shall be conducted in accordance with the provisions as have been guided by the Stipulation of the People's Consultative Assembly (Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR) Number IX/MPR/2001 and the Stipulation of the People's Consultative Assembly of the Republic of Indonesia Number I/MPR/2003.

Keywords: *codification and unification of laws on land affairs.*

Pendahuluan

Sejak W.R Supratman menggubah lagu Indonesia Raya, kita dikenalkan dengan untaian kata "Indonesia tanah airku". Sumpah Pemuda 28 Oktober 1928 menyebutkan "bertanah air satu, tanah air Indonesia". Telah disadari bahwa yang disebut Indonesia itu terdiri atas tanah dan air. Sepertiga terdiri dari tanah yang berupa lebih dari tujuh belas ribu pulau, yang telah bernama maupun belum bernama, dan dua pertiganya lautan. Diatas tanah daratan yang sepertiga itu mengalir sungai besar dan kecil, baik yang berair maupun yang kering, tidak berair. Diantara sungai kering itu sering mengundang air banjir jika datang musim penghujan. Luas tanahnya 1.919.440 kilometer persegi, mendekati 2 juta km² (belum termasuk tanah reklamasi nantinya yang akan mengurangi luas lautannya).

Belanda datang dan menjajah tanah air Indonesia. Belanda dikenal sebagai bangsa daratan Eropa yang kotanya berada di bawah permukaan laut. Oleh karena itu mereka berpengalaman membuat bendungan atau dam untuk menahan agar air permukaan laut tidak meluap dan menutupi daratannya. Melalui penjajahan, mereka mendapatkan tanah air kedua yang disebut Timur Jauh, yang dihuni oleh orang yang belum cukup mengenyam pendidikan ilmu pengetahuan tinggi. Masyarakat jajahan tersebut suka berperang antara Raja mereka dan hidup dalam dunia tahayul. Mereka masih menyembah pohon, batu, dan alam di sekitarnya sampai datangnya agama yang mengubah dan mewarnai kehidupan dan kebudayaan mereka.

Belandalah yang antara lain memperkenalkan rakyat jajahannya itu cuma dengan agama dan memberi pelajaran sekedarnya untuk bisa jadi Komis di perkebunan atau di pemerintahan yang dipimpin orang Belanda. Sebagian dari mereka dipekerjakan dalam kerja paksa (rodi) antara lain untuk membangun jalan sepanjang seribu kilometer di pulau Jawa pada jaman Gubernur Jenderal Daendels. Penjajah Belanda itu membuat aturan tentang tanah, *Agrarische Wet (Staatblad 1870 - 55)* yang dimuat dalam Pasal 51 *Wet op de Staats Inrichting van Nederland Indie (Staatblad 1925 - 447)* dan peraturan lain yang menyusul kemudian. Belanda membagi tanah Indonesia dengan

berbagai macam hak. Mulai dari *Eigendom Verponding* yang dapat diterjemahkan sebagai hak milik, *opstaal*, *erfpacht*, dan seterusnya.

Setelah berganti penjajahan oleh bangsa Jepang sejak Maret 1942, dibentuk organisasi dengan nama Pembela Tanah Air (Peta) yang terdiri dari para pemuda. Mereka dipersiapkan membela tentara Jepang diakhir perang dunia kedua (1939 - 1945) atas nama pembelaan "**tanah** dan **air**" mereka. Dengan demikian rakyat Indonesia mulai pandai melawan Belanda dengan senjata dari penjajah itu yaitu melalui cara berorganisasi/berpolitik. Peta yang dibentuk Jepang itu kelak menadi cikal bakal tentara Indonesia di awal kemerdekaannya dan melawan tentara Belanda yang hendak kembali menjajah tanah air Indonesia dengan membonceng pada tentara sekutu (AS - Inggris, Australia) yang memenangkan Perang Dunia Kedua.

Kemudian Jepang memberi kesempatan pada bangsa Indonesia untuk mempersiapkan kemerdekaannya menjelang kekalahannya dalam peperangan yang mereka sebut sebagai Perang Asia Timur Raya (*Dai Toa Senso*) dengan membentuk suatu badan bernama Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan disingkat BPUPK (*Dokuritu Zyunbi Tyosa Kai*) pada 29 April 1945 yang diresmikan 28 Mei 1945. BPUPK beranggotakan 66 anggota orang Indonesia (termasuk wakil keturunan Belanda, Cina, dan Arab) serta orang Jepang sebagai anggota Istimewa. Pada 22 Juni 1945 disusun satu kesepakatan yang disebut Piagam Jakarta (*Jakarta Charter*) atau *Gentle Indonesia Rayament Agreement*. Di dalamnya terdapat ungkapan kata - kata "*untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.....*"

Kata "tanah air" disebut pula sebagai "tumpah darah" yang menggambarkan tempat dimana darah ibunda tertumpah ketika melahirkan putera-puterinya. Kata "tumpah darah" inipun sudah terpateryi pula dalam lagu ciptaan W.R Supratman yang menyatakan "*Indonesia tanah airku, tanah tumpah darahku*".

Seluas mana tanah air Indonesia yang merupakan wilayah yang akan dikemerdekakan itu menjadi salah satu materi pembahasan hangat di BPUPK. Pada akhirnya dalam UUD yang disusunnya itu

tidak dicantumkan hal wilayah sebagai salah satu pasal tentang luasnya tanah air Indonesia yang dimaksud, Karena pada prinsipnya ditentukan pula oleh kesepakatan perbatasan dengan negara-negara tetangga.

Dalam naskah UUD yang ditetapkan BPUPK dalam salah satu pasal dinyatakan bahwa ***"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar - besarnya kemakmuran rakyat"***.

Setelah Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945, sehari kemudian Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) bersidang antara lain mengesahkan UUD. Pasal ketentuan mengenai bumi dan air yang dirancang BPUPK tersebut menjadi muatan Pasal 33 Ayat (3) Undang - Undang Dasar¹.

Prof. Dr. Mr. Soepomo yang kemudian membuat Penjelasan UUD dan dimuat pula dalam Berita Repoeblik Indonesia Nomor 7 Tahun II tanggal 15 Februari 1946 bersama - sama naskah UUD tersebut, menjelaskan Pasal 33 yang terdiri atas 3 Ayat itu sebagai berikut:

"Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang - seorang.

Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.

Perekonomian berdasar atas demokratis ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ketangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.

Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang.

¹Lahirnya UUD 1945, R. M. A. B Kusuma, Edisi Revisi, BP FH UI Jakarta, hal 597 dst.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".²

Penjelasan UUD tersebut beroleh dasar hukum setelah dimuat dalam Lembaran Negara RI Nomor 75 Tahun 1959 sebagai Lampiran Dekrit Presiden/Pangti Angkatan Perang 5 Juli 1959.

Deklarasi Juanda 13 Desember 1957 yang menegaskan prinsip Negara kepulauan diterima menjadi *Archipelagic State Principle* dalam sidang hukum laut internasional III (UNCLOS) yang diselenggarakan di Montego Bay Jamaica pada 1982. Kesepakatan tersebut menjadikan Indonesia menjadi negara kepulauan dengan wilayah laut terluas, jumlah pulau terbanyak dan pantai terpanjang kedua di dunia.³

Namun, luasnya tanah Indonesia belum dapat dinikmati secara adil dan merata oleh segenap rakyat Indonesia. Hingga era reformasi (1998) masih harus terus di pacu penyelesaian berbagai kemelut perundang-undangan dua orde sebelumnya untuk pembaruan hukum agraria dan pelaksanaan *land reform* yang mengabdikan pada kepentingan rakyat seluruhnya.

Permasalahan

Bumi dan air, khususnya bumi dalam arti tanah di Indonesia sepanjang sejarah kemerdekaan bukan saja merupakan masalah "**Kesejahteraan Sosial**" seperti judul Bab XIV Pasal 33 UUD 1945 (sebelum perubahan) maupun setelah perubahan dibawah judul baru, "**Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial**" dalam Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (UUD NRI Tahun 1945) tetapi sekaligus merupakan masalah *multicomplex*. baik ekonomi, politik, sosial, budaya, maupun internasional.

Janji untuk "*membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah*

²Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Setjen MPR - RI 2015, hal 45.

³Lamp. UU No. 17/2007 Bab II - Kondisi Umum, Modal Dasar.

darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial", masih seperti fatamorgana bagi masyarakat Indonesia. Pemerintah Negara Indonesia dimaksud tentu bukan hanya dalam arti Eksekutif, tetapi meliputi juga Legislatif dan Judikatif beserta seluruh lembaga Negara, dituntut harus menjadikan seluruh tanah tumpah darah itu untuk memajukan kesejahteraan rakyatnya.

Silih berganti Konstitusi Negara kita sejak 1945 dengan diselingi berbagai bentuk perjuangan fisik bersenjata, diplomasi, dan jatuh bangunnya pemerintahan dalam sistem demokrasi parlementer (1945 - 1959), telah ikut melahirkan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan sampai di era reformasi, namun janji Konstitusi di bidang pertanahan khususnya untuk kesejahteraan sosial tak kunjung terlaksana.

Janji *land reform* masih terus menjadi cita-cita dan program yang tak kunjung terwujud. Sementara itu tanah pertanian sudah banyak berubah fungsi menjadi daerah industri maupun pemukiman. Hutan jadi perkebunan korporasi dan pertambangan legal maupun liar. Laju pertumbuhan penduduk yang tinggi dan kebutuhan atas tanah yang semakin terbatas perlu diantisipasi.

Perubahan UUD NRI tahun 1945, yang antara lain meniadakan kewenangan MPR untuk menetapkan garis garis besar daripada haluan negara, yang kemudian diganti dengan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) diikuti UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005 - 2025 (RPJPN) serta peraturan perundang-undangan lainnya, belum dilaksanakan secara semestinya, termasuk di bidang pertanahan. Tercatat, terdapat lebih enamratusan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, yang beberapa di antaranya tumpang tindih dengan berbagai aturan lainnya.

Di tengah berbagai permasalahan diseputar pertanahan tersebut, ke depan dalam menyambut seratus tahun usia kemerdekaan Indonesia pada 2045, upaya untuk mewujudkan janji Konstitusi, melalui antara lain pembaruan undang-undang di bidang pertanahan masih terus mengendap di DPR.

Pembahasan

Sejak awal kemerdekaan, tepatnya pada Oktober 1945, telah terjadi perubahan sistem pemerintahan, yang menurut UUD 1945 negara Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensiil telah berganti menjadi sistem parlementer. Lain dari itu juga telah terjadi pendirian partai politik dengan berbagai ragam ideologinya (November 1945). Namun yang kita saksikan kemudian hanya menghasilkan jatuh bangunnya (silih berganti) Kabinet dengan saling berganti partai politik yang memimpinnya. Perjuangan bersenjata melawan bekas penjajah (Belanda) yang hendak menguasai kembali tanah air Indonesia serta perjuangan diplomasi untuk menegakkan kemerdekaan Indonesia, telah menghasilkan dibentuknya Negara Republik Indonesia Serikat dengan mengganti UUD 1945 menjadi Konstitusi RIS 1949. Kesepakatan tersebut diikuti pengakuan Belanda atas kemerdekaan Indonesia.

Dalam Konstitusi RIS (UUD RIS 1949) Bagian V tentang **Hak-Hak Dan Kebebasan-Kebebasan Dasar Manusia** dalam Pasal 25 disebutkan :

- 1) *Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama - sama*
- 2) *Seseorang pun tidak boleh dirampas miliknya dengan semena-mena.*

Disusul Pasal 26 yang menegaskan :

- 1) *Pencabutan hak (onteigening) untuk kepentingan umum atas sesuatu benda atau hak tidak dibolehkan, kecuali dengan mengganti kerugian dan menurut aturan - aturan undang-undang*
- 2) *Apabila sesuatu benda harus dibinasakan untuk kepentingan umum ataupundst.*⁴

⁴Susunan Dalam Satu Naskah UUD 1945 Dengan Perubahan - Perubahannya 1999 - 2002, Drs. Marsono, Pen. CV Eko Jaya, Jakarta 2006, hal 222 dan 283.

Pasal 26 UUDS 1950

1. Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama - sama dengan orang lain.
2. Seorang pun tidak boleh dirampas miliknya dengan semena - mena.
3. Hak milik itu adalah fungsi sosial.

Sejak berlakunya Konstitusi RIS, UUD 1945 hanya berlaku di Negara Bagian Republik Indonesia di Jogjakarta disamping berlakunya Konstitusi RIS 1949. Masalah pertanahan menjadi kewenangan dari setiap negara bagian dalam RIS. Konstitusi RIS 1949 diubah dengan UUD Sementara 1950 dan UUD 1945 tidak berlaku lagi di seluruh Indonesia, termasuk di Jogjakarta. (UU RIS No. 7/1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara RIS menjadi UUD Sementara RI). Dalam pasal 26 dan 27 UUDS 1950 dimuat kembali muatan pasal 25 dan 26 Konstitusi RIS 1949.

UUDS 1950 memberlakukan kembali bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Program Kabinet Wilopo (3 April 1952-30 Juli 1958) di bidang Kemakmuran antara lain menegaskan "*Melanjutkan usaha perubahan agraria*".⁵

Program tersebut seolah hendak menyatakan bahwa sebelum Kabinet Wilopo telah ada program usaha perubahan agraria, namun tak jelas sebatas mana yang telah dilakukan sebelumnya dan usaha yang perlu dilanjutkan itu. Pada nyatanya reforma agraria dimaksud tidak pernah terwujud sampai digelarnya pemilihan umum pertama untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Konstituante (badan pembentuk UUD) pada tahun 1955.

Dari hasil pemilu 1955 Partai Komunis Indonesia (PKI) menduduki urutan perolehan kursi nomor 4 di DPR (39 kursi). PNI dan Masjumi sama-sama memperoleh 57 kursi, namun PNI memperoleh suara terbanyak. Kemudian diikuti Partai NU dengan 45 kursi. PKI yang pernah memberontak di Madiun di bawah pimpinan Muso pada 18 September 1948 melawan pemerintahan Soekarno tetapi berhasil ditumpas, setahun kemudian di tengah perjuangan menegakkan demokrasi tampil perkasa. Di bidang politik, PKI seolah-olah memperjuangkan nasib rakyat yang tertindas, buruh dan tani dengan menyuarakan *land reform* pula.

Dalam Kabinet Ali Sastroamidjojo (PNI) yang didukung Masjumi, NU, PSII, Parkindo, Khatolik, Perti dan IPKI yang dibentuk setelah pemilu 1955, terdapat Program di bidang Agraria antara lain ialah "*Memperbarui perundang-undangan agraria berdasar atas*

⁵Susunan Dan Program Kabinet Republik Indonesia Selama 25 Tahun 1945 - 1970, Parlemen Penerangan, Penerbit Pradnja Paramita Jakarta, 1970, tanpa nomor halaman.

kepentingan petani dan rakyat kota". Namun sampai dengan bergantinya Kabinet Ali Sastroamidjojo dengan Kabinet Karya di bawah Perdana Menteri Ir. H. Djuanda (9 April 1957-10 Juli 1959), janji pembaharuan UU Agraria tersebut tidak terwujud. Kemelut politik di Konstituante ketika hendak memutuskan dasar negara dalam rangka penyusunan UUD baru telah menyebabkan Sidang Konstituante mandeg. Kemelut politik tersebut diakhiri oleh Presiden Soekarno dengan mengeluarkan Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 juli 1959, yang menegaskan a. 1. membubarkan Konstituante dan menyatakan berlakunya kembali UUD 1945 dengan nama Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, beserta Penjelasan sebagaimana yang dimuat dalam Lembaran Negara RI Tahun 1959 Nomor 75.

DPR hasil pemilu 1955 yang semula ikut mengukuhkan UUD NRI Tahun 1945 yang didekritkan itu tetapi kemudian dibekukan Presiden Soekarno (Presiden tidak dapat membubarkan DPR) karena telah terjadi perbedaan pendapat dengan Presiden menyangkut RUU APBN 1960. Sebagai gantinya Presiden Soekarno membentuk DPR-GR dan salah satu hasilnya dengan diundangkan berlakunya UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria (LN - RI 1960 No. 104) yang juga dapat disebut Undang - Undang Pokok Agraria, sering disingkat UUPA. Berbagai peraturan dari zaman Hindia Belanda terkait masalah pertanahan dan berbagai peraturan turunannya baik berupa UU, PP, dan Peraturan Menteri dicabut.

Pasal 1 UUPA menegaskan bahwa *"Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. 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.*

Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air dan ruang angkasa adalah hubungan yang bersifat abadi.

Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut

wilayah Indonesia. Dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut.

Ketentuan Pasal 1 yang terdiri atas 6 ayat itu diiringi ketegasan dalam Pasal 2 bahwa *"Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 Ayat (3) Undang - Undang Dasar dan hal-hal yang dimaksud dengan Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat"*.

Hak menguasai dari Negara tersebut memberi wewenang untuk:

- a. *Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan peliharaan 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 tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar Kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara Hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur".*⁶

Dasar dan ketentuan pokok di atas dikutip agak lengkap untuk dapat dimengerti tujuan dari pengaturan dalam UUPA tersebut. Setidak-tidaknya dengan UUPA ini ada 8 hak atas tanah yang ditentukan. Dimulai dari hak milik, sebagai hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah yang hanya dapat dipunyai oleh warga negara Indonesia. Harus diingat, semua hak atas tanah di Indonesia tersebut berfungsi sosial pula. Ia tidak sama persis dengan *eigendom* sebagai hak milik menurut pengertian Barat yang bersifat individualistis. Selain itu, terdapat pula hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan.

⁶Himpunan Peraturan Perundang - Undangan RI, Produksi PT Tektier Baru Van Hoeve, Jakarta 1989, hal 1587 dst.

Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Jadi ada pembatasan bagi setiap keluarga, lahan pemilikan tanah di luar tempat tinggal tidak dibenarkan, Ketentuan ini pernah dijalankan tetapi kemudian dilupakan lagi sampai kini.

Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Artinya jangan ada tanah yang dibiarkan nganggur. Semua didorong untuk menjadi tanah produktif, tetapi ketentuan ini tidak jalan pula, antara lain karena pengawasan yang lemah.

Prinsip pengaturan bumi, air dan ruang angkasa yang diatur dalam UUPA tersebut sebenarnya sudah cukup untuk melaksanakan *land reform*. Apalagi telah disusul dengan pengaturan lebih rinci dalam UU (Perpu). Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri sampai pada pembentukan Pengadilan *Land reform*. Kecuali aturan tentang hipotik yang masih tetap dipakai yang merupakan ketentuan hak menurut hak Barat karena belum ada gantinya dalam hukum nasional.

Penunggangan politik oleh PKI terhadap pelaksanaan *Land reform* telah ikut mewarnainya pula. Penunggangan ini berpuncak dengan meletusnya pemberontakan Gerakan 30 September 1965/PKI beserta ormasnya terutama tani dan buruh yang membantai beberapa jenderal TNI/Angkatan Darat. Apabila Presiden Soekarno berhasil meredam pemberontakan di beberapa daerah Sumatera dan Sulawesi ketika PRRI dan Permesta di tahun 1958-1960 maka tidak demikian dengan pemberontakan G.30S/PKI. Presiden justeru telah dilibatkan dengan peristiwa ini. Kekuasaan Presiden Soekarno terpaksa berakhir di tahun 1966 dan berakhir pula gema *land reform*. Tidak di semua daerah UUPA ini bisa dilaksanakan. Pemberlakuan sepenuhnya UUPA ini di Provinsi D.I Jogjakarta misalnya baru ditetapkan melalui Keputusan Presiden No. 33 Tahun 1984 tanggal 9 Mei 1984, setelah orde baru hampir 16 tahun berkuasa dengan memberantas komunisme di Indonesia.

Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggaraan *Land reform* diatur kemudian dengan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1980. Bayangkan hampir dua puluh tahun setelah berlakunya UUPA

tersebut. Sampai dengan berakhirnya rejim orde baru dan digantikan era reformasi tahun 1998 tidak ada yang dapat dicatat sebagai pelaksanaan *land reform* dimaksud. Bangsa Indonesia terpaksa harus mulai membangun perekonomiannya yang ternyata rapuh, walau sejak 1973 s.d. 1998 ditopang oleh Garis-garis Besar Haluan Negara yang telah menunjukkan hasil dan dirasakan oleh sebagian besar rakyat Indonesia.

Selama orde baru yang diawali kesibukan memberantas komunisme dengan antek-anteknya, bangsa Indonesia membangun kembali perekonomian serta sistem politiknya (penyerdehanaan kepartaian), tetapi telah membuat *land reform* tenggelam pula seolah-olah tenggelam bersama komunisme.

Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001

Diawali era reformasi dipenghujung tahun 1998 (November), bangsa Indonesia memulai menata kembali kehidupan politik dengan meningkatkan partisipasi rakyat di segenap sektor kehidupan bernegara. Setelah di gelar kembali pemilu yang di percepat di tahun 1999 yang sangat demokratis maka dengan keanggotaan DPR dan MPR yang baru telah dilakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 oleh MPR. Dalam Sidang Tahunan MPR 2001 dalam rangka Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945, telah diputuskan pula antara lain Ketetapan MPR RI No.IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengolahan Sumber Daya Alam.

Di antara pertimbangannya disebutkan: "*bahwa pengolahan sumber daya alam agraria/sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik (huruf c)*". "*bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengolahan sumber daya agraria/sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan (huruf d)*". "*bahwa pengolahan sumber daya agraria/sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan*

*menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat serta menyelesaikan konflik."*⁷

Pertimbangan tersebut dikutip lengkap untuk memberi gambaran betapa banyak dan luas masalah pertanahan di awal reformasi yang diwariskan dan harus diselesaikan. Diharapkan Tap MPR No. IX/MPR/2001 akan menjadi landasan peraturan perundang-undangan mengenai pembaruan agraria dan pengolahan agraria yang mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria, serta dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia".

Di samping dasar-dasar tersebut di atas, Tap No. IX/MPR/2001 tersebut mencantumkan pula bahwa: *"Pembaruan agraria dan pengolahan sumber daya alam harus dilaksanakan dengan memperhatikan keutuhan NKRI, menghormati dan menjunjung tinggi HAM, menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum, memelihara ke berlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang dengan memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan, meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar-sektor pembangunan dan antar-daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengolahan sumber daya alam, serta mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa dan sumber daya agraria/sumber daya alam.*

Sebagai pelaksanaan arah kebijakan pembangunan agraria tersebut ditentukan enam hal yang perlu dilakukan. Mulai dari melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria, melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilihan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan

⁷Ketetapan MPR - RI No.I/MPR/2003, tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR - RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, Setjen MPR - RI 2017, hal 245 dst.

pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *land reform*.

Kemudian menyelesaikan konflik - konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini, jelasnya dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan di dasarkan atas prinsip-prinsip dimaksud di atas.

Tap MPR No.IX/MPR/2001 tersebut ditetapkan sebagai salah satu dari sebelas Tap MPRS/MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam pasal 4 Tap MPR No.I/MPR/2003. Selain itu Tap MPR No.VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan juga ditegaskan masih tetap berlaku. Dalam Visi Indonesia 2020 tersebut, ditegaskan indikator sejahtera a.l. terwujudnya sumber daya alam yang adil, merata, ramah lingkungan dan berkelanjutan. Sehubungan dengan itu diperlukan Etika Kehidupan Berbangsa yang diatur dalam Tap No. VI/MPR/2001 yang a.l. menegaskan bahwa perlu diupayakan agar setiap program pembangunan dan keseluruhan aktivitas kehidupan berbangsa dijiwai nilai-nilai etika dan akhlak mulia, baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi. Berarti termasuk dalam pertanian !

Dengan adanya ketentuan dalam Tap MPR No. IX/MPR/2001 diharapkan dalam tempo 17 tahun kemudian (2001 - 2018) kita sudah memiliki UU yang lengkap yang mengatur pertanahan dengan mengantisipasi hal-hal yang negatif yang telah terjadi dalam pelaksanaan UU PA produk 1960 tersebut.

Berbagai UU yang terkait, a.l. seperti UU No. 6/2014 Tentang Desa termasuk yang mengatur desa adat sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 18 B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 (tidak perlu adanya UU Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang kabarnya sedang dipersiapkan DPR). Kita memang pernah mengenal berbagai bentuk "desa adat" yang di berbagai daerah tidak sama nama dan hak tradisionalnya dan yang tidak selalu berupa hutan atau tanah. Jika pun mempunyai hak atas hutan atau tanah, tidak pula selalu sama cara pemilikan dan pelepasan hak atas tanah adat itu di setiap daerah seperti di Bali, Papua, atau Kalimantan. Oleh karena itu dalam UU

pertanahan harus pula terwadahi dengan tepat dan benar keanekaragaman itu.

Pemerintahan daerah harus berhati-hati ketika menjabarkan persyaratan "desa adat" dalam UU Desa yang mengacu pada beberapa putusan Mahkamah Konstitusi. Sebab tanah/hutan yang diklaim pun di antaranya sudah dimiliki secara sah oleh berbagai pihak. Di daerah yang terdapat "desa adat" dengan berbagai bentuk hak tradisionalnya itu jika tidak berhati-hati dan disiapkan perangkat hukum yang jelas mengaturnya, bukan saja dapat menghalangi pelaksanaan *land reform* tetapi sekaligus dapat menambah masalah perkara pertanahan yang telah bertumpuk selama ini.

Tanpa menyelesaikan berbagai permasalahan di bidang pertanahan dan menyiapkan perangkat hukum yang mengaturnya secara terkompilasi dan terkodifikasi, hanya akan menambah belantara kerumitan masalah pertanahan yang berujung pada terhambatnya *land reform* yang sesungguhnya. Kodifikasi hukum pertanahan harus dalam bentuk unifikasi, tidak lagi bertebaran sesuai perintah Tap No. IX/MPR/2001 yang secara tegas memerintahkan: "mengakomodasi keragaman dalam unifikasi hukum".

Dalam RUU Pertanahan harus dikompilasi berbagai ketentuan yang terkait tanah di bidang kehutanan sekaligus mencabut ketentuan dimaksud dari dalam UU Kehutanan (UU No. 41/1999 dan perubahannya) maupun yang ada dalam UU Pertambangan dan Mineral serta UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan UU lainnya. Tercatat tidak kurang dari 362 peraturan yang terkait bidang pertanahan yang di antaranya tumpang tindih.

Dalam langkah menghadapi pelaksanaan *Land reform*, sudah harus dipersiapkan lebih matang perangkat hukum yang mengaturnya di samping perangkat lainnya, Seperti perlunya membangun Sistem Informasi Pertanahan Nasional sehingga memberi ruang pula kepada public agar dapat mengaksesnya. Dalam Sistem dimaksud dapat terbaca antara lain data nomor kependudukan, perpajakan, dan pertanahan.

Pendaftaran tanah tidak "dipolitiki" dengan hanya penerbitan sertifikat tanah dari desa-desa tertentu saja untuk pengumpulan

suasana di Tahun 2019, tetapi harus dilakukan dari setiap desa/kelurahan di Indonesia sehingga seluruh tanah di negara ini terukur dan terdaftar.

Demikian pula Kementerian yang mengurus pertanahan jangan berubah-ubah atau dipecah-pecah urusannya hanya untuk kepentingan politik sesaat dalam membagi kekuasaan oleh Presiden terpilih tanpa dapat melaksanakan koordinasi antar-Kementerian sebaik mungkin.

Kehendak untuk memiliki semacam GBHN yang telah dihapuskan dalam UUD NRI Tahun 1945 sudah seharusnya mengarahkan pada terwujudnya Reforma agraria dimaksud dan dituangkan pula dalam bentuk undang-undang seperti yang sudah berlangsung dengan adanya UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan UU No. 17/2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025. Dengan bentuk UU dimaksud maka program Presiden dapat pula dimasukkan karena Presiden membahas dan memberi persetujuan bersama DPR dan DPD. Memang kesemuanya itu merupakan pekerjaan besar dan berat ke depan, namun kita harus melakukannya jika tidak ingin menghadapi pekerjaan yang lebih rumit. Tekad DPR dan Presiden serta DPD dan lembaga negara lainnya sangat menentukan dalam melahirkan UU Pertanahan dimaksud.

Dalam pembentukan dan penyusunan Kabinet yang akan datang (Okt 2019), diharapkan kementerian yang mengurus masalah pertanahan/Badan Pertanahan Nasional lebih mengacu pada terlaksananya berbagai ketentuan dalam UU Pertanahan yang baru tersebut, sehubungan dengan itu, masalah tata ruang dan lingkungan hidup serta kehutanan seyogyanya disatukan dalam satu Kementerian Agraria saja. Pemecahan Kementerian untuk kepentingan politik sesaat dalam rangka bagi-bagi kekuasaan untuk parpol pendukung Presiden dapat dilakukan dalam masalah lainnya, bukan pada pertanahan, misalnya memisahkan Kementerian Pendidikan dengan Kebudayaan menjadi dua Kementerian. Membentuk Kementerian Ketertiban Masyarakat yang memasukkan Kepolisian ke dalamnya. Koperasi perlu di beri ruang dan peran yang lebih lagi dalam pemanfaatan tanah untuk pertanian, pertambangan, dan perkebunan.

Di samping itu perlu adanya Sistem Informasi Pertanahan Nasional yang mengedepankan teknologi informasi. Malahan ke depan dapat pula menyatukan BPN dengan Badan Informasi Geospasial (BIG) serta Planologi yang kini berada di Kementerian Kehutanan. Mengatur masalah pertanahan bukan saja mengatur salah satu aspek Perekonomian Nasional tetapi sekaligus untuk tercapainya Kesejahteraan Sosial yang diperintahkan Konstitusi.

Memang semua ini pekerjaan besar jika kita ingin mempersiapkan diri menyambut seratus tahun kemerdekaan kita tahun 2045.

Reforma Agraria Versi Presiden

Reforma agraria melalui pembaharuan UU Pertanahan oleh pemerintahan Presiden JokoWidodo dijadikan pula program kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/BPN sebagai perwujudan 6 visi Nawa Cita Presiden. Sebagaimana dijelaskan Menteri ATR/BPN di depan rapat Lembaga Pengkajian MPR belum lama ini. Untuk singkatnya di bawah ini dikutipkan sebagai berikut :



Strategi Kementerian ATR/BPN dalam Mewujudkan Visi Nawa Cita

Dari 6 visi Nawa Cita, Kementerian ATR/BPN telah menafsirkannya dalam program kerja yang terkumpul dalam strategi Kementerian yang diharapkan dapat diakomodir dalam RUU Pertanahan.

 UU 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria				 Rancangan Undang-Undang Pertanahan			
 Reforma Agraria <ol style="list-style-type: none"> 1. Perbaikan penguasaan tanah 2. Penciptaan efisiensi penggunaan tanah 3. Redistribusi aset 4. Manifestasi kedaulatan negara atas tanah 		 Pemetaan, Registrasi & Sertifikasi (PTSL) <ol style="list-style-type: none"> 1. Menciptakan kepastian hukum tanah pada tahun 2025 (100% teregistrasi) 2. Menghindari konflik pertanahan 3. Mendukung inklusi keuangan sekaligus menjalankan tertib administrasi pertanahan 		 Penguatan Peran Tata Ruang <ol style="list-style-type: none"> 1. Penetapan dan penguatan tata ruang yang koheren dan <i>sustainability</i> 2. Tata ruang berdasarkan peta digital - peta kadastral 3. Tata Ruang yang menjadi <i>driver</i> dari setiap kegiatan pembangunan wilayah 			
 Penyelesaian Sengketa & Konflik Pertanahan <ol style="list-style-type: none"> 1. Inisiasi peradilan pertanahan 2. Pelaksanaan putusan pengadilan yang sudah <i>incracht</i> 3. Pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi untuk penanganan perkara/sengketa. 		 Pembentukan Bank Tanah <ol style="list-style-type: none"> 1. Representasi kedaulatan negara 2. Menjamin fungsi sosial dari tanah 3. Menjamin penyediaan tanah untuk kepentingan umum, pembangunan, serta mendukung pemerataan ekonomi 		 Konsolidasi Tanah <ol style="list-style-type: none"> 1. Strategi penataan bidang tanah dan menyediakan infrastruktur 2. Mendukung perencanaan tata ruang berkelanjutan 3. Konsolidasi tanah yang melibatkan partisipasi masyarakat 		 Pengadaan Tanah <ol style="list-style-type: none"> 1. Mendukung percepatan pembangunan PSN melalui pengadaan tanah 2. Penyediaan tanah yang sesuai dengan peraturan perundangan sekaligus mengurangi sengketa pertanahan 	

Strategi Reforma Agraria

Reforma Agraria dapat menjadi jawaban atas berbagai tantangan dan permasalahan pertanahan dengan menerapkan beberapa strategi utama Reforma Agraria



Bantuan dan Konsep Reforma Agraria

Reforma agraria dapat terwujud melalui pemberian Aset dan Akses. Kementerian ATR/BPN berfungsi memberikan aset yang bertujuan untuk menata penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah



Reforma Agraria dalam periode Presiden Jokowi (2014 - 2019) ini jika ingin berkesinambungan dengan program pada pemerintahan periode berikutnya, sebaiknya pokok-pokoknya sudah dijabarkan dalam RUU Pertanahan pula. Terlepas dari terpilih kembali di tahun 2019 atau di bawah Presiden yang baru. Tetapi jalan ke Reforma Agraria sudah benar-benar terarah dengan baik dan cukup sempurna tanpa meninggalkan ketentuan yang sudah diarahkan pembuatan undang-undangnya oleh Tap MPR No.IX/MPR/2001 yaitu adanya UU kodifikasi dan unifikasi di bidang pertanahan.

Tanah Untuk Kesejahteraan Sosial

Judul pemaparan Menteri ATR/BPN pada ceramahnya di Rapat Pleno Lemkaji MPR ialah "Kebijakan Strategis Pertanahan dalam Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat". Judul tersebut sesuai dengan judul UUD NRI Tahun 1945 Bab XIV yaitu "Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial" dengan muatan dua pasal yang berubah pula. Penambahan judul dimaksud tidak berarti memisahkan kedua ungkapan baru pada judul tersebut. Tetapi keduanya merupakan satu pengertian dalam mewujudkan kesejahteraan sosial dimaksud. Oleh karena pengaturan masalah pertanahan tidak lepas dari upaya kita mensejahterakan masyarakat Indonesia yang pada seratus tahun usia kemerdekaan Indonesia (1945-2045) akan mengalami peningkatan jumlah penduduk hingga mencapai lebih kurang 350 juta orang, yang semuanya membutuhkan tanah untuk perumahan, pertanian, dll. Yang sudah harus diantisipasi sejak dini.

Penutup

Reforma agraria hanya dapat terwujud apabila kita memulai dengan perubahan hukum pertanahan dalam bentuk kodifikasi dan unifikasi Undang-Undang Pertanahan. Untuk itu Presiden dan DPR jangan memaksakan membahas RUU Pertanahan yang sudah berada di DPR tanpa memperhatikan dan menjalankan ketentuan Tap No.IX/MPR/2001 yang masih tetap berlaku atas dasar ketentuan Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945 dan Tap No.I/MPR/2003. Mengabaikan perintah tersebut sama dengan pelanggaran UUD tersebut.

Walaupun kita berada di "tahun politik" dan akhir periode pertama pemerintahan Jokowi-JK serta tahun terakhir masa bakti DPR dan DPD periode 2014-2019, namun kelahiran UU yang tidak sekedar tambal sulam tetap dinantikan. Lebih baik sedikit terlambat daripada tidak lengkap dan kualitas jelek pula. Sekaligus memenuhi perintah Konstitusi.

Daftar Pustaka

- Aminy, Aisyah (2004), *Pasang Surut Peran DPR - MPR 1945 - 2004*, Pancur Siwah, Jakarta.
- Engelbrechth (1992), *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia*, Disusun Menurut Sistem Engelbrecht, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.
- Marsono (2006), *Susunan Dalam Satu Naskah UUD 1945 Dengan Perubahan - Perubahannya 1999 - 2002*, Ekojaya, Jakarta.
- Sekretariat Jendral MPR – RI (1998), *Ketetapan - Ketetapan MPR - RI Hasil Sidang Istimewa Tahun 1998*, Jakarta.
- Sekretariat Jendral MPR – RI (2017), *Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan Ketetapan MPR - RI Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002*, Jakarta.
- Sekretariat Jendral MPR – RI (2017), *Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta.
- Susunan Dan Program Kabinet Republik Indonesia Selama 25 Tahun 1945 - 1970*, Pen. Pradnya Paramita, Jakarta.
- Undang-undang No. 2 Thn 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.*
- Undang-undang No. 4 Thn 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.*

DARI KONFLIK AGRARIA KE TRANSFORMASI INDUSTRI PERKEBUNAN

Iwan Nurdin

Abstrak

Konflik agraria perkebunan selalu menempati jumlah tertinggi setiap tahun. Ini bukan semata-mata soal administrasi perizinan semata, namun sebuah politik hukum dan politik ekonomi yang tidak sesuai dengan konstitusi dan UUPA 1960. Konflik agraria tersebut adalah wajah permukaan dari ketidakadilan struktur agraria yang ada. Perlu dilakukan sebuah transformasi dari konflik agraria yang terjadi menuju wajah industri perkebunan yang baru. Gagasan tentang transformasi perkebunan sebenarnya sudah ada di dalam UUPA 1960 namun tidak dijalankan oleh pemerintah.

Kata Kunci : Konflik agraria, perkebunan, transformasi agraria perkebunan

Abstract

The agrarian conflicts regarding plantations have always been in the highest number annually. This is not merely a matter of administration of permits, but is a matter of legal policy and economic policy which are not in accordance with the Constitution and the Principal Law on Agrarian Affairs of 1960. Those agrarian conflicts represent the surface of injustice in the existing agrarian structure. A transformation is required for the existing agrarian conflicts towards a new paradigm of plantation industry. The idea regarding the transformation of plantations is actually embedded in the Principal Law on Agrarian Affairs of 1960, however, it has not been implemented by the government.

Keywords: agrarian conflicts, plantations, transformation of agrarian plantations.

Pengantar

Masih ingat dengan ketika video kekerasan dalam konflik agraria di Mesuji Lampung dan Sumatera Selatan. Khalayak luas dibuat gempar. Sebab, video kejadian begitu sadis dan dramatis. Setelah peristiwa Mesuji, ratusan konflik agraria kembali mencuat dan

menelan korban jiwa bahkan anak-anak¹, pemuda seperti Indra Pelani² dan terakhir pembunuhan Salim Kancil³ di Lumajang ketika menolak tambang. Sedihnya, nama-nama tersebut bukanlah daftar akhir korban, sebab konflik agraria seolah menjadi kejadian buruk yang “lestari”.

Biasanya, setelah jatuh korban dalam sebuah peristiwa konflik agraria, aspek pidana dari konflik ini segera ditindaklanjuti oleh aparat kepolisian. Namun, akar masalah utama berupa konflik agraria tertinggal di belakang tanpa sebuah penanganan berarti. Sehingga, letupan konflik agraria setiap saat masih berpotensi meledak jika mendapatkan momentumnya.

Di negara kita, selain peradilan umum belum ada institusi yang secara khusus bertugas menyelesaikan konflik agraria secara menyeluruh dan ditaati putusannya. Padahal, konflik agraria yang tengah terjadi sekarang sebagian besar adalah peninggalan masa lalu yang represif yang ditopang oleh sistem administrasi pertanahan yang buruk dan penuh korupsi.

Itulah sebabnya, dalam kasus-kasus yang ada, pengadilan seolah hanya diminati oleh pemerintah dan pengusaha. Sementara masyarakat khususnya para korban lebih memilih untuk melaporkannya kepada lembaga seperti Presiden, DPR, Komnas HAM, dan BPN. Karena dokumen-dokumen agraria yang dimiliki masyarakat sebelum tanahnya diambil kerap kali tidak berguna dalam pembuktian di pengadilan. Padahal pemalsuan, penipuan, pemaksaan dalam proses peralihan hak lumrah terjadi.

Konflik Agraria

Dalam menjelaskan peristiwa konflik agraria, kerap kali penggunaan kata: kasus, konflik, sengketa pertanahan/agraria disebut secara berulang dan bersamaan sekaligus. Apakah sebenarnya

¹ Pada 27 Juli 2012, Angga Darmawan (12) tewas dan lima lainnya luka parah terkena peluru Brimob Polda Sumatera Selatan dalam konflik agrarian di desa Limbang Jaya, Ogan Ilir, Sumatera Selatan akibat konflik lahan dengan PTPN VII

² Indra Pelani dibunuh oleh Security perusahaan PT.WKS di Jambi dengan penuh luka dan penyiksaan pada Maret 2015 di Lubuk Mandarsah, Tebo, Jambi.

³ Salim Kancil dibunuh dan disiksa secara biadab di hadapan keluarganya dan juga disaksikan oleh aparat kepolisian ketika menolak tambang di Kec. Pasirian Lumajang, Jatim.

pengertian dibalik penyebutan istilah tersebut menandakan persamaan? Sebenarnya, menurut Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.11/2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan dijelaskan perbedaan kementerian ini dalam memandang kasus, sengketa, konflik dan perkara pertanahan sebagai berikut : Kasus Pertanahan adalah Sengketa, Konflik, atau Perkara Pertanahan untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan.

Selanjutnya, Sengketa Tanah adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Sementara yang dimaksudkan dengan Konflik Tanah adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas. Kemudian, yang disebut dengan Perkara Tanah adalah perselisihan pertanahan yang penanganan dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan.

Istilah lain, “konflik agraria” juga sering dipakai oleh kalangan masyarakat sipil. Kata ini dipakai untuk menunjukkan fenomena konflik yang telah *manifest* di lapangan. Pemilihan kata agraria lebih kerap dipakai ketimbang pertanahan, hal ini memperlihatkan bahwa konflik yang disebut tidak semata-mata pada sektor pertanahan yang dipandang lebih sempit dibandingkan istilah agraria.

Kata agraria yang dimaksud dalam istilah tersebut, merujuk kepada pengertian di dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5/1960 yang menjelaskan bahwa agraria adalah seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia (Pasal 1 angka 2). Dengan istilah ini, pengertian agraria yang dimaksud oleh UUPA juga merujuk pada objek yang sama dengan istilah yang lebih populer kemudian yaitu sumber daya alam (SDA) atau kekayaan alam.

Untuk lebih mengkhususkan fenomena konflik agraria yang dimaksud, kalangan organisasi masyarakat sipil menggunakan istilah konflik agraria struktural, sebuah istilah untuk menunjuk dan menjelaskan konflik agraria yang terjadi (melibatkan) penduduk

setempat di satu pihak yang berhadapan dengan kekuatan modal dan/atau instrumen negara.

Umumnya, konflik agraria yang dimaksudkan dimulai oleh surat keputusan pejabat publik, termasuk Menteri Agraria, Menteri Kehutanan, Menteri ESDM (Energi Dan Sumber Daya Mineral), Gubernur, dan Bupati, yang memberi ijin/hak/lisensi pada badan usaha tertentu, atau instansi pemerintah tertentu, untuk menguasai suatu bidang lahan. Di dalam bidang yang dicakup oleh ijin itu terdapat lahan kepemilikan atau akses rakyat lokal atas tanah dan sumber daya alam tertentu.

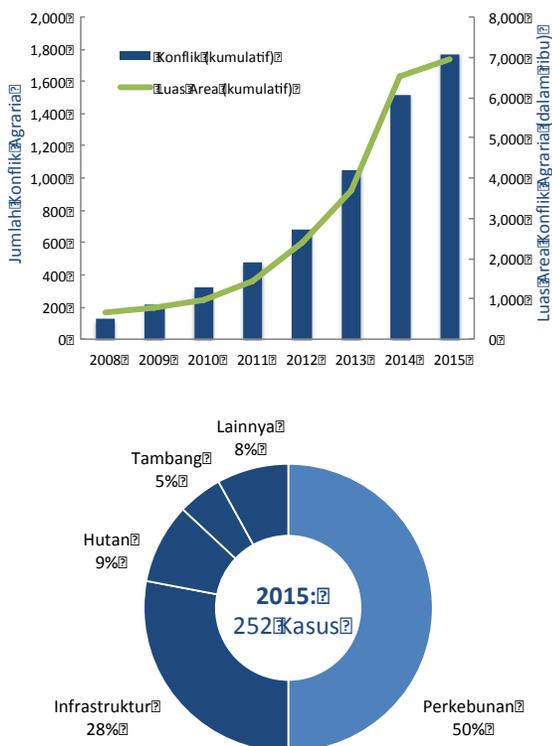
Karena itu, konflik agraria ini bersifat struktural. Sebab, putusan pejabat publik tersebut dapat terjadi karena bersandar pada politik dan kebijakan agraria yang menciptakan konsentrasi pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam di satu pihak, dan di pihak lain banyak rakyat yang kehilangan hak atau akses atas tanah, sumberdaya alam, dan wilayah hidup.

Proses semacam ini, dalam khazanah ekonomi politik disebut sebagai fenomena *accumulation by dispossession* (ABD). Yakni sebuah perburuan tanah yang dilakukan oleh kekuatan modal global dan nasional dengan menghilangkan kepemilikan sekelompok orang lain baik karena basis legal maupun menggunakan cara-cara kekerasan⁴. Basis legal yang dimaksud adalah pemberian izin/hak pemanfaatan oleh pejabat publik yang mengeksklusi sekelompok rakyat dari tanah, SDA, dan wilayah kelolanya.

Noer Fauzi menjelaskan bahwa konflik agraria ditandai dengan pertentangan klaim yang berkepanjangan mengenai siapa yang berhak menguasai/memiliki suatu bidang tanah/lahan beserta akses atas sumber daya alam (SDA). Konflik agraria ini biasanya berlangsung antara suatu kelompok komunitas lokal dengan badan penguasa/pengelola tanah yang bergerak dalam bidang produksi, ekstraksi, konservasi, dan lainnya; dan pihak-pihak yang bertentangan tersebut berupaya dan bertindak, secara langsung maupun tidak, menghilangkan klaim pihak lain (Noer Fauzi: 2014).

⁴ Derek Hall (2013), "Primitive Accumulation, Accumulation by Dispossession and the Global Land Grab", Volume 34, October, Hal 1582-1583.

Saat ini, di Indonesia rata-rata setiap dua hari terjadi satu konflik agraria dengan korban 613 rumah tangga. Konsentrasi penguasaan lahan di pedesaan tersebut telah menyebabkan konflik agraria merebak. Sepanjang 2004-2015, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat telah terjadi 1.772 konflik agraria mencakup 6,9 juta hektar lahan, dan melibatkan 1,1 juta rumah tangga petani. Pada tahun 2015 itu, sebagaimana tergambar di Gambar 1, KPA mendata ada 252 kejadian dengan sebaran berdasarkan sektor: perkebunan 50 persen, infrastruktur 28 persen, hutan 9 persen, tambang 5 persen, dan lainnya 8 persen.⁵ Penanganan konflik-konflik agraria perlu dipercepat.

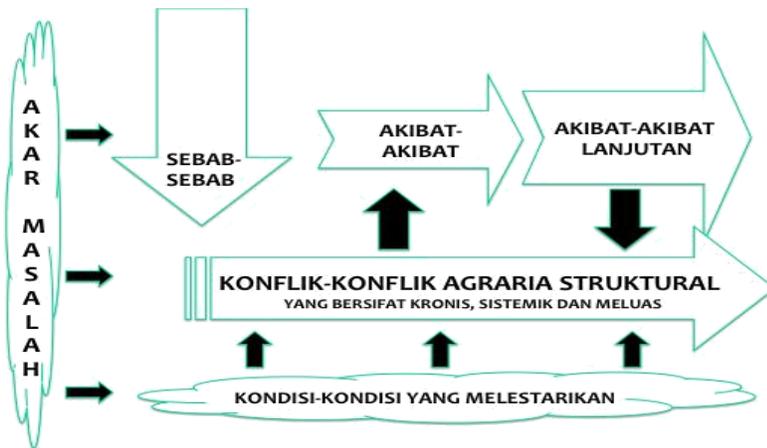


Gambar 1. Akumulasi dan Sebaran Konflik Agraria 2015

⁵ Konsorsium Pembaharuan Agraria (2015). *Laporan Akhir Tahun*. Jakarta.

Angka tersebut meningkat pada tahun 2016, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat setidaknya telah terjadi 450 konflik agraria dengan luasan wilayah sekitar 1.265.027 hektar dan melibatkan 86.754 KK (Kepala Keluarga)⁶. Laporan tersebut juga mencatat bahwa pada tahun 2016 sedikitnya 342 korban dari warga masyarakat yang menjadi korban dalam konflik agraria. Dari jumlah tersebut, 177 orang ditahan dan/atau dikriminalisasi, 64 orang dianiaya atau mengalami kekerasan, dan 13 orang meninggal dunia⁷.

Karena sifatnya yang struktural, negara juga merespons konflik agraria semacam ini secara legal formal. Sebuah pendekatan yang mengedepankan hukum positif. Ini adalah langkah paling banyak yang dilakukan oleh pemerintah. Selain itu, pendekatan keamanan bahkan pendekatan kekerasan juga dilakukan pemerintah dalam menangani konflik agraria. Namun, dua pendekatan terakhir bukannya menyelesaikan akar masalah, melainkan menambah dan memperparah keadaan. Pemerintah seringkali hanya bertindak sebagai pemadam kebakaran yang mengambil tindakan jika konflik sudah meledak, meluas dampaknya, memakan korban, dan terutama jika konflik itu menjadi sorotan publik.



Gambar 2. Kerangka penjabar sebab-akibat konflik agraria struktural (Rachman 2014)

⁶ Lihat: <http://www.kpa.or.id/news/blog/kpa-launching-catatan-akhir-tahun-2016/> (diakses, 16 Agustus 2018)

⁷ *Ibid*

Sebab-sebab:

- Pemberian ijin/hak/konsesi oleh pejabat publik (Menteri Kehutanan, Menteri ESDM, Kepala BPN, Gubernur dan Bupati) yang memasukkan tanah/wilayah kelola/SDA kepunyaan sekelompok rakyat ke dalam konsesi badan-badan usaha raksasa dalam bidang produksi, ekstraksi, maupun konservasi.
- Penggunaan kekerasan, manipulasi, dan penipuan dalam pengadaan tanah skala besar untuk proyek-proyek pembangunan, perusahaan-perusahaan raksasa, dan pemegang konsesi lain dalam bidang produksi, ekstraksi, konservasi.
- Eksklusi sekelompok rakyat pedesaan dari tanah/wilayah kelola/SDA yang dimasukkan ke dalam konsesi badan usaha raksasa tersebut.
- Perlawanan langsung dari kelompok rakyat sehubungan eksklusi tersebut.

Akibat-akibat:

- Eksklusi rakyat, perempuan dan laki-laki, atas tanah, wilayah, dan SDA yang diperebutkan secara langsung berakibat hilangnya (sebagian) wilayah hidup, mata pencaharian, dan kepemilikan atas harta benda.
- Menyempitnya ruang hidup rakyat, yang diiringi menurunnya kemandirian rakyat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, utamanya pangan.
- *Last but not least*, transformasi dari petani menjadi buruh upahan.

Akibat-akibat lanjutan :

- Konflik yang berkepanjangan menciptakan krisis sosial ekologi yang kronis, termasuk mendorong penduduk desa bermigrasi ke wilayah-wilayah baru untuk mendapatkan tanah pertanian baru, pergi ke kota menjadi golongan miskin perkotaan, atau bekerja di

luar negeri menjadi kelompok yang rentan eksploitasi dan kekerasan (mayoritas perempuan).

- Dalam krisis sosial ekologis ini secara khusus perhatian perlu diberikan pada berbagai bentuk ketidakadilan gender, dimana perempuan dari kelompok marginal menghadapi dan menanggung beban yang jauh lebih besar, serta mengalami dampak yang berlapis.
- Merosotnya kepercayaan masyarakat setempat terhadap pemerintah yang pada gilirannya dapat menggerus rasa ke-Indonesia-an para korban.
- Meluasnya artikulasi konflik agraria ke bentuk-bentuk konflik lain seperti: konflik etnis, konflik agama, konflik antar kampung/desa, dan konflik antar “penduduk asli” dan pendatang.

Kondisi-kondisi yang melestarikan:

- Tidak adanya koreksi atas putusan-putusan pejabat publik yang memasukkan tanah/wilayah kelola/SDA rakyat ke dalam konsesi badan usaha atau badan pemerintah raksasa untuk produksi, ekstraksi, maupun konservasi, dan di sisi lain, berlangsungnya terus-menerus proses pemberian ijin/hak pada badan-badan raksasa tersebut.
- Lembaga-lembaga pemerintah tidak pernah membuka informasi kepada publik, apalagi dikontrol oleh publik, perihal penerbit hak/ijin/lisensi yang berada pada kewenangannya.
- Ketiadaan kelembagaan yang memiliki otoritas penuh, lintas sektor dalam lembaga pemerintah, yang memadai dalam menangani konflik agraria yang telah, sedang, dan akan terjadi.
- Badan-badan usaha atau badan-badan pemerintah bersikap defensif apabila rakyat mengartikulasikan protes sebab hilang atau berkurangnya akses rakyat atas tanah, sumber daya alam, dan wilayahnya, sebagai akibat dari hak/ijin/lisensi yang mereka dapatkan itu. Lebih lanjut, protes rakyat disikapi dengan kekerasan, kriminalisasi, dan intimidasi.

- Sempitnya ruang lingkup dan terhambatnya pelaksanaan program yang disebut “Reforma Agraria” dalam membereskan ketimpangan penguasaan tanah dan SDA. Lebih dari itu, kita menyaksikan berbagai skandal dalam implementasi redistribusi tanah, misalnya pemberian tanah bukan pada mereka yang memperjuangkan, pengurangan jumlah tanah yang seharusnya didistribusi, penipuan dan manipulasi nama-nama penerima maupun objek redistribusi, dan tanah-tanah yang didistribusi dikuasai oleh tuan-tuan tanah (rekonsentrasi).

Akar masalah:

- Tidak adanya kebijakan untuk menyediakan kepastian penguasaan (*tenurial security*) bagi akses atas tanah-tanah/SDA/wilayah kelola masyarakat, termasuk pada akses yang berada dalam kawasan hutan negara.
- Dominasi dan ekspansi badan-badan usaha raksasa dalam industri ekstraktif, produksi perkebunan dan kehutanan, serta konservasi. Instrumentasi badan-badan pemerintahan sebagai “lembaga pengadaaan tanah” melalui rejim-rejim pemberian hak/ijin/lisensi atas tanah dan sumber daya alam.
- UUPA 1960 yang pada mulanya ditempatkan sebagai UU Payung, pada prakteknya disempitkan hanya mengurus wilayah non-hutan (sekitar 30% wilayah RI), dan prinsip-prinsipnya diabaikan. Peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan, kehutanan, dan pengelolaan sumber daya alam lainnya tumpang tindih dan bertentangan antara satu dengan yang lain.
- Hukum-hukum adat yang berlaku di kalangan rakyat diabaikan atau ditiadakan keberlakuannya oleh perundang-undangan agraria, kehutanan dan pertambangan.
- Kebijakan dan program agraria tidak dibangun berdasarkan analisa dampak dan resiko gender yang komprehensif. Sektoralisme kelembagaan, sistem, mekanisme, dan administrasi

yang mengatur pertanahan/kehutanan/SDA lainnya yang semakin menjadi-jadi.

- *Last but not least*, semakin menajamnya ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan peruntukan tanah/hutan/SDA lainnya.

Konflik Agraria Perkebunan

Dari data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Komnas HAM, dan lain-lain, konflik agraria terbanyak berada di perkebunan baik yang dimiliki oleh negara ataupun swasta. Konflik tersebut merentang dari konflik agraria perkebunan warisan era kolonial hingga konflik perkebunan baru dengan pola kemitraan, ataupun pola inti plasma yang keberadaannya selama ini disokong oleh pemerintah.

Konflik perkebunan warisan kolonial banyak terdapat di Jawa dan Sumatera Utara, Sumatera Selatan, dan Lampung. Perkebunan tersebut saat ini mayoritas telah dikelola oleh BUMN Perkebunan dalam hal ini PTPN. Lahan PTPN yang dimaksud diatas, didapat dari proses nasionalisasi perkebunan milik perusahaan asing khususnya milik Belanda pada tahun 1950-an. Sementara, kita tahu bahwa perkebunan tersebut dahulunya dibangun dengan cara-cara merampas tanah-tanah rakyat khususnya tanah masyarakat adat setempat.

Pada masa lalu, hak-hak *erpacht* perkebunan Belanda ini didapat dengan dua cara: menyewa dari masyarakat langsung atau menggunakan azas *domein verklaring* (tanah dianggap tanah negara (pemerintah hindia belanda) jika tidak dapat dibuktikan hak kepemilikannya/eigendom yang diatur oleh ketentuan *Agrarische Wet* 1870. Cara yang kedua adalah cara yang paling banyak dipakai. Sehingga, tidak berlebihan tuduhan masyarakat bahwa sejarah tanah-tanah PTPN dan perkebunan swasta di Sumatera dan Jawa yang berasal dari perkebunan kolonial dahulunya berasal dari perampasan tanah yang tidak pernah dikembalikan kepada rakyat pemilikinya.

Menurut UUPA 1960, perusahaan perkebunan mendapatkan hak atas tanah dalam bentuk HGU (Hak Guna Usaha) yang diatur dalam Pasal 28-30 dan aturan konversi Pasal III. Dengan demikian, HGU selain sebuah bentuk hak baru juga merupakan “kelanjutan”

atau konversi (perubahan) dari *erpacht Agrarische Wet* 1870. Lebih lanjut, hak *erpacht* yang dikonversi ke dalam HGU diberi jangka waktu selama-lamanya 20 tahun untuk segera dikonversi ke dalam HGU atau dikembalikan kepada negara.

Pemerintah Orde Baru enggan mengembalikan tanah-tanah tersebut kepada rakyat dengan mengeluarkan Keppres No. 32/1979 tentang Pokok-Pokok Kebijaksanaan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.3/1979 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat.

Beberapa alasan dikeluarkannya aturan tersebut dikarenakan umumnya perkebunan tersebut telah dinasionalisasi dan dijadikan BUMN sekaligus melihat kenyataan bahwa sebagian besar direksi dan komisaris perusahaan ini adalah para pensiunan pejabat tinggi atau perwira militer yang dirasa penting diberi *priveledge*. Hilanglah kesempatan rakyat mendapatkan kembali tanahnya melalui UUPA 1960. Sekarang, perkebunan *eks erpacht* Belanda semakin sulit dikembalikan kepada rakyat karena selain dicatat sebagai asset negara, kelembagaan pertanahan (BPN) dan peraturan pertanahan seolah tidak dapat “menjangkau” persoalan konflik dengan PTPN.

Selain masalah perkebunan peninggalan kolonial, eskalasi konflik juga banyak terjadi di sektor ‘perkebunan baru’ tersebut. Sebagian besar perkebunan ini berada di Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi. Konflik yang terjadi di sektor ini terdiri dari beberapa fase yang perlu dipahami, yaitu:

Pertama, fase administratif. Fase ini berawal dari pemberian izin lokasi, izin prinsip perkebunan, yang diberikan oleh Bupati, Gubernur hingga Menteri yang kerap kali bertabrakan dengan wilayah kelola masyarakat. Setelah mendapatkan izin lokasi perusahaan perkebunan kerap kali memaksa rakyat untuk menyerahkan lahan dengan memberikan ganti kerugian yang tidak wajar. Setelah proses ini, perusahaan mendaftarkan tanah menjadi tanah dengan status Hak Guna Usaha (HGU) kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN). Akibat kolusi dengan oknum di dalam BPN, perusahaan kerap

memperoleh HGU melalui proses yang cacat prosedur sehingga areal HGU kemudian mencaplok lahan-lahan warga.

Kedua, fase pembangunan perkebunan. Fase ini diawali dengan ajakan perusahaan perkebunan kepada masyarakat untuk bermitra dengan perusahaan. Pada masa awal, masyarakat menyerahkan lahan untuk dibangun kebun plasma oleh perusahaan. Sebelum melangkah kepada pembangunan kebun, perusahaan melakukan MoU dengan masyarakat.

Karena absennya pemerintah daerah dan dinas pertanian dalam melindungi warga, perjanjian kerjasama tersebut kerap kali justru merugikan petani. Salah satu bentuk kerugian warga misalnya sering ditemukan tanah-tanah milik masyarakat yang diserahkan kepada perusahaan perkebunan untuk dibangun kebun plasma justru dimasukkan dalam sertifikat HGU perusahaan.

Kondisi tersebut melahirkan *fase ketiga* konflik, yakni fase konversi kebun plasma. Banyak ditemukan bahwa petani banyak menerima kebun plasma justru lahannya jauh dari lokasi rumah dan sarana transportasi. Selain itu, banyak petani menerima areal yang tanahnya kurang subur, luas areal tidak sesuai, daftar penerima plasma fiktif, bibit dengan kualitas rendah, jumlah pokok tanaman yang sedikit, hingga jumlah kredit yang melambung.

Selanjutnya, fase konflik perkebunan *fase keempat* yakni fase produksi dikarenakan oleh banyaknya pemotongan yang dilakukan oleh perusahaan kepada petani plasma. Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS) menguraikan bahwa besaran pemotongan atau *sortasi* yang sering dilakukan dalam perkebunan sawit dapat mencapai sebesar empat persen setiap kali panen sawit.

Salah satu perkebunan besar yang sangat drastis perkembangannya karena dukungan politik, kebijakan, hukum, permodalan dll adalah perkebunan sawit. Saat ini, areal perkebunan sawit di Indonesia adalah 16,1 juta hektar dengan rata-rata pertambahan mencapai lebih dari 200 ribu hektar pertahun.

Provinsi	2014	2015	2016
Aceh	700,000	700,000	700,000
Bangka Belitung	197,586	252,902	252,902
Banten	20,044	45,260	45,260
Bengkulu	301,965	301,965	417,000
Gorontalo			53,000
Irjabar	30,171	30,171	30,171
Jambi	1,500,000	1,500,000	1,500,000
Jawa Barat	11,881	11,881	14,077
Kalimantan Barat	1,500,000	1,500,000	1,500,000
Kalimantan Selatan	424,754	600,000	600,000
Kalimantan Tengah	1,270,980	1,856,352	1,856,352
Kalimantan Timur	1,200,000	1,200,000	1,200,000
Kaltara	170,589	170,589	170,589
Kepulauan Riau	54,700	54,700	54,700
Lampung	209,288	209,288	209,288
Maluku	61,590	61,590	61,590
Maluku Utara	-	-	-
Papua	97,000	97,000	97,000
Riau	2,900,000	3,000,000	3,000,000
Sulawesi Selatan	133,493	133,493	133,493
Sulawesi Tengah	115,348	650,000	713,217
Sulawesi Tenggara	40,041	40,041	47,671
Sulawesi Barat	117,261	117,261	117,261
Sulawesi Utara			
Sumatera Barat	377,124	377,124	392,315
Sumatera Selatan	1,500,000	1,500,000	1,500,000
Sumatera Utara	1,520,000	1,520,000	1,520,000
Jumlah	14,453,815	15,929,617	16,185,886

Sumber: Sawit Watch 2017

Selain telah menjadi pemicu konflik sosial di bidang agraria di berbagai wilayah, perkebunan sawit juga telah membawa kerusakan lingkungan hidup. Konversi lahan-lahan hutan menjadi perkebunan

sawit, bahkan konversi gambut menjadi perkebunan sawit yang tentunya telah membawa ancaman jutaan manusia karena terjadi kebakaran setiap tahun.

Pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan sawit adalah langkah yang paling banyak dilakukan pemerintah. Dari 7.5 juta hektar kawasan hutan selama reformasi, seluas 6.6 juta hektar diperuntukkan bagi perkebunan skala besar dengan komoditas utama adalah sawit.

Tabel Pemanfaatan dan Penggunaan Kawasan Hutan

Kawasan Hutan	Swasta (Ha)	Masyarakat (Ha)	Kepentingan Umum (Ha)	Total (Ha)
Jasa Lingkungan	51.363	-	-	
Pemanfaatan Kawasan Hutan	33.316.788	822.370	-	51.363
Penggunaan Kawasan Hutan	404.956	488	40.995	34.139.158
Pelepasan Kawasan Hutan	6.689.996	926.072	205	446.439
Jumlah	40.463.103	1.748.931	41.200	7.616.273
Persentase (%)	95.76	4,14	0,10	100

Sumber: Dirjen Planologi dan Tata Lingkungan KLHK, 2017

Seluruh konflik agraria yang terjadi haruslah dimengerti sebagai penanda adanya penolakan terhadap konsentrasi penguasaan tanah yang dilakukan oleh perusahaan atau instansi pemerintah itu. Redistribusi lahan, atau pemberian akses atas kawasan hutan negara merupakan salah satu muara dari penyelesaian konflik agraria. Untuk sampai pada penyelesaian konflik itu, maka diperlukan adanya suatu unit kerja yang secara khusus melakukan penyelesaian tiap-tiap kasus konflik agraria yang ditargetkan penyelesaiannya.

Karena itu, sebagai sebuah fenomena sosial, konflik agraria yang kerap terjadi adalah penanda kebutuhan untuk melakukan perombakan struktur agraria yang berlaku. Sebab, konflik agraria yang terjadi sesungguhnya adalah reaksi masyarakat atas ketidakadilan rezim penguasaan tanah yang tengah diberlakukan di tengah masyarakat.

Siapa Berhak Atas HGU

Pemberian HGU oleh BPN menjadi salah satu dasar konflik agraria perkebunan yang terjadi selama ini. Sebenarnya, siapakah kelompok yang paling berhak atas HGU? Para pengusaha adalah kelompok yang selalu diutamakan dalam pemberian hak ini. Menurut BPN pada 2013, terdapat 26.366.788 bidang tanah yang bersertifikat di Indonesia dengan luas 72.954.190 Ha. Di dalamnya terdapat 10.368 sertifikat HGU, namun luasannya mencapai 46 persen atau sekitar 33.5 juta ha dari tanah bersertifikat tersebut.

Dalam UUPA, HGU diatur dalam pasal 28-30 dan aturan konversi Pasal III. Kemudian, saat ini dalam implementasinya diatur lebih jauh pada Peraturan Pemerintah No. 40/1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah. Namun, Peraturan Pemerintah tersebut melupakan hal mendasar di dalam UUPA No. 5/1960 pada pasal 12 dan 13 yang mengatur bahwa pemberian hak atas tanah bagi lapangan usaha seperti HGU, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, haruslah diprioritaskan untuk lapangan usaha bersama, gotong royong, mencegah monopoli tanah dan penghisapan manusia atas manusia. Lapangan usaha semacam ini, dalam penjelasan dimaksudkan untuk membentuk suatu formasi kapital progresif domestik.

Pasal 12

- (1) Segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk gotong royong lainnya*
- (2) Negara dapat bersama-sama dengan pihak lain menyelenggarakan usaha bersama dalam lapangan agraria*

Pasal 13

- (1) Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) serta menjamin bagi setiap*

warga negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarga

- (2) Pemerintah mencegah usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta
- (3) Usaha-usaha Pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan Undang-undang
- (4) Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial, termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha di lapangan agraria

Salah satu makna dari pasal ini adalah agar HGU diberikan prioritas utama kepada petani dan masyarakat umum lainnya dalam bentuk koperasi bukan korporasi. Selama puluhan tahun, HGU dimaknai dan diimplementasikan secara menyeleweng sehingga sekedar nama lain dari hak *erpacht* di era kolonial. Tujuan HGU untuk menciptakan formasi modal nasional yang dimiliki petani, dimana keuntungan dinikmati rakyat dan direinvestasi kembali di tengah-tengah rakyat. Dengan demikian, penyimpulan bahwa HGU adalah sebuah bentuk hak baru dan merupakan kelanjutan dari *erpacht Agrarische Wet* 1870 dan peraturan *consessie* adalah keliru. Prioritas pemberian dan jiwa daripada Hak Guna Usaha dalam UUPA sama sekali berlainan.

Pemberian HGU PP No. 40/1996 semakin menjauh dari cita-cita melahirkan perkebunan, perikanan, peternakan modern milik badan usaha milik rakyat dalam wujud koperasi ketika peraturan ini berkelindan dengan UU 41/1999 tentang Kehutanan. UU ini menghidupkan kembali konsep *domein verklaring* yang dihapus oleh UUPA 1960. *Domein Verklaring* adalah konsep yang menyatakan bahwa setiap bidang tanah yang tidak dapat dibuktikan hak kepemilikannya oleh rakyat adalah tanah negara.

Pelaksanaan *domein verklaring* tersebut oleh UU Kehutanan dilakukan dengan cara penunjukan kawasan secara sepihak. Penunjukan pada kenyataannya tidak diiringi dengan proses

pengukuhan kawasan hutan yang partisipatif. Bahkan tanpa proses pengukuhan sekalipun, KLHK (Kementerian Lingkungan Hidup & Kehutanan) telah membagi-bagi kawasan tersebut ke dalam status kawasan hutan seperti Hutan Produksi, Hutan Lindung, yang membuka peran lanjutan mereka dalam memberikan izin-izin pengelolaan hutan kepada perusahaan industri kehutanan hingga perusahaan konservasi. Selain hal tersebut, KLHK juga melakukan hal lain yang menandakan dirinya sebagai “pemilik” sah kawasan, misalnya dengan melakukan pelepasan kawasan hutan, izin pinjam pakai kawasan untuk usaha-usaha lain seperti pertambangan.

Karena itulah, Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan permohonan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Masyarakat dalam putusan Peninjauan Undang-Undang No.45/2011 sehingga menghapus frasa “ditunjuk dan atau” pasal 15 dan 16 UU 41/1999 tentang Kehutanan. Keputusan tidak membatalkan wilayah-wilayah yang sebelumnya telah ditunjuk sebagai Kawasan Hutan namun wajib segera disertai pengukuhan kawasan hutan. Penunjukan kawasan hutan bukanlah menjadikannya serta merta sebagai kawasan hutan.

Selama ini, pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan dalam bentuk Hak Guna Usaha (HGU) menduduki urutan teratas, hal ini menandakan bahwa lahan-lahan perkebunan-baru berasal dari proses penghilangan hak masyarakat atas tanah melalui klaim sebagai kawasan hutan negara kemudian dilepaskan menjadi area perkebunan raksasa milik swasta melalui PP 40/1996.

Saat ini, pemerintah telah menunjuk secara sepihak luas kawasan hutan adalah 136.94 juta hektar atau 63 persen wilayah Indonesia dan sebagian besar wilayah tersebut belum dilakukan proses pengukuhan kawasan hutan secara baik. Sehingga tidak tercapai kawasan hutan yang legal dan *legitimate*. Masalah utama lainnya, terdapat sedikitnya 31.000 Desa yang penduduknya setiap hari rawan mengalami kriminalisasi, pengusuran dan pengusiran paksa dengan dalih kawasan hutan.

Penelusuran ini, membuktikan bahwa banyak praktek pemberian HGU di Indonesia selama ini sebenarnya “illegal” dalam pandangan masyarakat sekitar perusahaan perkebunan dan secara

nyata berdiri di atas sejarah pelanggaran terhadap hak asasi manusia yang kelam. Karena itulah, kerap terjadi kelompok petani dan masyarakat adat mengidentikkan perusahaan perkebunan sebagai simbol perselingkuhan hukum dan modal. Keadaan inilah yang sebenarnya menjelaskan kepada kita bahwa pada umumnya perusahaan perkebunan berdiri diatas bara perlawanan masyarakat dan setiap saat selalu berpotensi meletupkan konflik sosial.

Kesimpulan

Prioritas lahan dan akses keuangan yang luas kepada perusahaan perkebunan telah menciptakan ketimpangan struktur agraria di bidang pemilikan dan pengusahaan yang tinggi di berbagai wilayah. Karena itu, dibutuhkan usaha sungguh-sungguh untuk memperbaiki agar perkebunan ini dapat berpindah pemilikannya kepada koperasi-koperasi petani, badan usaha milik desa. Beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah: (1) Melakukan moratorium pemberian izin usaha perkebunan skala besar yang dimiliki oleh perusahaan; (2) Menyiapkan skema pembiayaan dan insentif ekonomi untuk mendorong divestasi perusahaan perkebunan kepada buruh kebun dan masyarakat sekitar; (3) Melakukan pemotongan lahan setiap perpanjangan HGU dan diberikan kepada rakyat, namun memastikan industri pengolahan tetap terjamin mendapat pasokan bahan baku dari perkebunan; (4) Memprioritaskan HGU hanya kepada badan usaha milik desa dan petani dalam wujud koperasi dengan menyiapkan masyarakat, buruh kebun, pendidikan tinggi di bawah aturan pertanahan dan skema keuangan yang mendukung.

Daftar Pustaka

- Fauzi, Noer (1999). *Petani dan Penguasa. Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Insist Press dan Konsorsium Pembaruan Agraria.
- ____ (2001). “Keadilan Agraria di Masa Transisi,” *Keadilan dalam Masa Transisi*, dalam Prasetyohadi (ed), Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.
- ____ (2012). “Konflik Tenurial: Yang Diciptakan Tapi Tak Hendak Diselesaikan,” dalam Anu Lounela dan R. Yando Zakaria (Eds), *Berebut Tanah, Beberapa Kajian Berperspektif Kampus dan Kampung*, Yogyakarta: Insist Press, Journal Antropologi, Universitas Indonesia dan KARSA.
- Hall, Derek (2013) “*Primitive Accumulation, Accumulation by Dispossession and the Global Land Grab*”, Volume 34, October.
- Komnas HAM (2005). *KNuPKA: Sebuah Keniscayaan*. Jakarta : Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.
- Rachman, Noer Fauzi (2013). “Rantai Penjelaras Konflik-konflik Agraria yang Kronis, Sistemik, dan Meluas”. *Bhumi, Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM – STPN* No. 37 Tahun 12, April.
- Mulyani, Lilis, dkk. (2014). *Memahami Konflik Agraria dan Penanganannya di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

Peraturan dan Perundang-Undangan

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

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.11/2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan

PLURALISME HUKUM DAN KEBIJAKAN PERTANAHAN DI PAPUA

Frans Reumi

Abstrak

Masalah pertanahan merupakan masalah yang kompleks. Salah satu sumber masalahnya adalah adanya ketidakpastian hukum yang mengatur pertanahan. Hal tersebut mengakibatkan tidak tercapainya maksud Pasal 33 UUD 1945 yang menghendaki penguasaan negara atas tanah dikuasai oleh negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menganalisis permasalahan tersebut tulisan ini menggunakan pendekatan pluralisme hukum sebagai pisau analisis yaitu antara hukum negara dan *folk law* dengan mengambil contoh masalah pertanahan di Papua khususnya di Kabupaten Mimika Papua. Ternyata permasalahan tanah di Indonesia tidak lepas dari ragamnya hukum yang berlaku, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan menambah rumitnya penyelesaian masalah tanah di Indonesia.

Kata kunci : Pluralisme Hukum, Kebijakan Pertanahan

Abstract

Problems related to land affairs are very complex problems. One among its sources is the lack of legal certainty in the regulation of land matters. That has caused the failure to achieve the intention of Article 33 of the Constitution of 1945 which mandates the domination of the state over lands for the sake of the maximum welfare of the people. This analysis applies the approach of legal pluralism as an instrument of analysis, namely between the law of the state and the folk law by taking examples of the land affairs in Papua, particularly in the Regency (Kabupaten) of Mimika in Papua. It is obvious that problems related to land in Indonesia cannot escape the variety of applicable laws, which gives rise to legal uncertainty and adds to the complexities in settling problems related to lands in Indonesia.

Keywords: legal pluralism, the policy on land affairs.

Pendahuluan

Kajian secara normatif perkembangan kemajemukan hukum atau pluralisme hukum (*legal pluralism*) bukan saja dipahami sebagai beberapa sistem hukum yang berlaku diakui oleh sistem hukum negara (*state law*). Namun lebih jauh menggambarkan perhatian pada realitas sosial dalam kehidupan masyarakat Indonesia bahwa ada berbagai macam sistem hukum *exist* pada lingkungan masing-masing masyarakat yang dapat dipedomani dan dioperasikan berlaku bebas diluar sistem hukum Negara.

Masing-masing sistem hukum yang berlaku diluar ketentuan negara memiliki sumber dan perkembangan historis yang berbeda-beda dalam bentuk aturan-aturan ideal dan aturan-aturan prosedural yang memiliki cara khas dalam mempersepsikan realitas sosial serta memberi makna pada realitas tersebut¹. Lebih luas dalam aspek tertentu pluralisme hukum (*legal pluralism*) berlawanan dan atau bertolak belakang dengan aturan-aturan *ideal* dan *prosedural* sentralisme hukum (*legal centralism*) yang mengabsolutkan bahwa negara memonopoli sistem hukum dan meniadakan bentuk-bentuk sistem hukum lain yang ada dalam kehidupan masyarakat. Adanya ulasan *state law* adalah bahwa hukum yang *uniform* untuk seluruh masyarakat hukum tertentu sehingga diatur oleh sistem *hukum tunggal* dari organisasi politik yaitu negara, dan bagi sistem hukum lainnya hanya bisa *exist* bila diakui oleh hukum negara.² Kemudian secara normatif penolakan terhadap dominasi *state law* terhadap berbagai aturan hukum (sistem hukum) lain yang secara *realitas* banyak terdapat diberbagai masyarakat khususnya masyarakat adat atau masyarakat hukum adat utamanya suku-suku bangsa tertentu.³ Dengan dominasi tersebut biasanya akan berdampak merubah tatanan *tenure system* masyarakat hukum adat dan bervariasi dari satu masyarakat ke

¹ Slaats, Herman & Karen Portier, *Traditional Decision-Making and Law. Institutions and Processes in An Indonesian Context*. Terutama Bagian "Introduction". Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1992.

² Yando Zakaria dan Djaka Soehendra, *Pengaturan Hukum Adat Tanah Dalam Perundang-Undangan Nasional dan Rasa Keadilan*, (Makalah) pada Seminar Nasional Pluralisme Pertanahan di Indonesia, diselenggarakan oleh YLBHI. Jakarta, Tgl 7 September 1994.

³ Djaka Soehendra. *Mengalternatifkan Aturan Adat Dalam Mengatasi Masalah Pemanfaatan Sumber Daya Hutan. Contoh Kajian Dengan Menggunakan Pendekatan Pluralisme Hukum*. (Makalah) Penataran Pengajar Antropologi Hukum dan Sosiologi Hukum diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Tgl 18-30 Juli 1994.

masyarakat lain berdasarkan gaya hidup masyarakat yang bersangkutan.

Upaya pemahaman terhadap pluralisme hukum (*legal pluralism*) pada dasarnya adalah proses interaksi di antara sistem-sistem hukum yang berbeda dalam tatanan kehidupan sosial masyarakat Indonesia. Proses interaksi itu terutama terjadi antara *state law* dan *folk law* dalam hal kebijakan pertanahan bagi kemakmuran masyarakat Indonesia, walaupun bisa saja terjadi hubungan atau bertolak belakang, sehingga kebijakan pertanahan menimbulkan konflik atau sengketa bagi masyarakat diantara penerapan kebijakan pertanahan warnai oleh sistem hukum terutama antara *state law* dan *folk law*. Penggabungan atau pengakuan terhadap suatu kebijakan pertanahan yang bisa dipengaruhi oleh adanya dominasi salah satu sistem hukum.

Hal tersebut menimbulkan adanya *situasi pluralisme hukum*, dimana ada kecenderungan bahwa diberbagai negara termasuk Indonesia kajian pluralisme hukum (*legal pluralism*) memang mendapat perhatian penting terhadap kasus-kasus sengketa kebijakan pertanahan yang timbul dalam kehidupan masyarakat antara *state law* dan *folk law*, yang lebih didominasi oleh *state law* dari pada *folk law* terutama pada negara-negara merdeka bekas jajahan kolonial. Misalnya pada pertengahan abad ke-14 keanekaragaman sistem hukum yang ada pada masyarakat-masyarakat di dunia direspon sebagai gejala perkembangan evolusi hukum, maka pada abad ke-20 keanekaragaman sistem hukum ditanggapi sebagai gejala pluralisme hukum (*legal pluralism*). Khusus pada tahun 1960-an terjadi pergeseran besar antropologi hukum sebagai kecenderungan yang digandrungi para ahli dimana tema-tema penyelesaian sengketa yang pada awalnya difokuskan pada pengkajian prosedur tradisional, saat itu mulai dikaji dengan melihat hubungan-hubungan pranata-pranata tradisional, neotradisional dan pranata hukum negara, karena pada saat

itu masuknya sistem hukum-hukum Eropa di negara-negara jajahan atau bekas jajahan.⁴

Penggunaan pendekatan pluralisme hukum, sebagai pendekatan untuk mengkaji kebijakan pertanahan yang bermuara pada sengketa pertanahan baik dalam bentuk sengketa administrasi pertanahan, sengketa batas hak ulayat atas tanah pada masyarakat hukum adat yang diwarnai oleh situasi pluaralisme hukum, sehingga menimbulkan ketidak pastian hukum terhadap batas-batas yang berinteraksi dihadapkan pada suatu obyek objek sengketa pertanahan tertentu. Misalnya sengketa pertanahan antara masyarakat dan pemerintah, swasta, perusahaan-penimbulkusrusahaan untuk kepentingan pembangunan usaha/pribadi, maka pihak-pihak yang bersengketa harus memilih sistem hukum mana yang tepat untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapi. Hal ini sudah tentu suatu kebijakan pertanahan yang benar-benar memberi rasa kepastian hukum bagi masyarakat khususnya masyarakat hukum adat di Papua, yang diakomodir melalui UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan peraturan pelaksanaan Perdasus Nomor 23 Tahun 2008 tentang hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan warga masyarakat hukum adat atas tanah, serta Perda-Perda Hak Ulayat atas Tanah Kabupaten/Kota se-Provinsi Papua.

Kebijakan Pertanahan Dan Wilayah Adat Papua

Kebijakan pertanahan dalam ruang pembangunan daerah provinsi, kabupaten/kota, distrik dan kampung di Papua yang berbasis kearifan lokal sangat dibutuhkan adanya pemahaman secara holistik dan komperhensif mengenai salah satu masalah yang timbul dan mengakibatkan ketegangan sosial, politik, ekonomi, hukum pada beberapa daerah di Indonesia adalah isu “*ruang wilayah adat yang identik dengan hak ulayat atas tanah masyarakat hukum adat*”. Oleh karena tanah adalah sumber pokok bagi kemakmuran masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Segala sesuatu bersumber pada penggunaan atau pemanfaatan tanah, dimana disatu pihak negara

⁴ Sulistyowati Irianto, *Kesejahteraan Sosial Dalam Sudut Pandang Pluralisme Hukum*, dalam T.O. Ihromi Antropologi Hukum Sebuah Bunga Rampai, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1993, h. 241-242

memerlukan tanah untuk kepentingan pembangunan secara berkelanjutan. Sedangkan dipihak lain masyarakat memerlukan tanah untuk peribadatan (keperluan suci), usaha sosial, kebudayaan, ekonomi (pengembangan produksi pertanian, peternakan, perikanan dan sebagainya), sehingga tanah dikatakan sebagai sumber kehidupan masyarakat secara turun-temurun.

Untuk itu, tanah-tanah didalam kehidupan masyarakat Indonesia sebagian besar dikuasai dan dimiliki oleh masyarakat hukum adat yang terdiri dari berbagai suku bangsa dan/atau klen-klen/marga-marga masyarakat hukum adat tertentu. Penguasaan tanah-tanah adat ini diliputi suasana keragaman (kemajemukan/pluralisme) budaya dan hukum. Keragaman budaya dan hukum ini sering menimbulkan hambatan dan tantangan dalam usaha pemerintah, swasta (dunia usaha/perusahaan/pengusaha) untuk membebaskan tanah-tanah bagi pembangunan fisik misalnya : untuk keperluan pembangunan fisik dalam dunia usaha dibidang kegiatan investasi. Sehingga dimana-mana pelanggaran hak atas tanah (*land rights*) sebagai akibat adanya kompetisi kebutuhan antara pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha (perusahaan/pengusaha) dan masyarakat. Hak atas tanah oleh masyarakat adat dikenal sebagai “*hak ulayat*”, yaitu suatu hak yang dipunyai atau melekat pada masyarakat adat karena hukum dan budayanya, yang memberi wewenang kepadanya untuk menguasai seluruh tanah atau yang disebut *tanah ulayat* yang berada dalam kekuasaannya untuk dimanfaatkan sesuai fungsinya bagi kelangsungan hidup masyarakat adat.⁵

Menurut Rusdi Lubis mendefinisikan *hak ulayat* sebagai berikut: “... hak penguasaan tertinggi atas tanah dalam hukum adat meliputi semua tanah yang termasuk dalam lingkungan wilayah suatu masyarakat hukum adat tertentu yang merupakan tanah kepunyaan bersama para warganya”. Sedangkan yang dimaksud dengan “tanah

⁵ Antara hak ulayat dan tanah ulayat ditemukan *ada perbedaan konsep* seperti disebutkan Rusdi Lubis (2001, hlm. 1-2) yang mengutip Herman Soesangobeng, bahwa ulayat bukan hak melainkan “ hubungan abadi yang dipunyai manusia-tanah-masyarakat. Atas dasar hubungan ulayat itulah lahir hak atas tanah yang dipunyai, bukan lahir atas ulayat, tetapi diikat dan dibatasi oleh kekuasaan ulayat. Jadi, menurut Rusdi yang dimaksud *tanah ulayat* adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu; (dalam A. Suriyaman Mustari Pide, *Dilema Hak Kolektif : Eksistensi & Realitas Sosialnya pasca-UUPA*, Buku Pelita Pustaka, Makassar, 2007, hlm. 101).

ulayat” adalah “bidang tanah yang di atasnya “hak ulayat” dari suatu masyarakat hukum adat tertentu”. Disamping itu, menurut kenyataannya terdapat tiga macam tanah ulayat berdasarkan penguasaannya, yaitu : 1) tanah ulayat nagari, 2) tanah ulayat suku, dan 3) tanah ulayat kaum.⁶ Lebih lanjut, *tanah ulayat* menurut Hermayulis merupakan terminologi yang dikenal oleh budaya Minangkabau karena pengaruh Islam-sebelumnya-manah bagi masyarakat hukum adat merupakan tempat hidup dan berkehidupan serta mempertahankan keberadaan kelompok untuk tetap eksis di antara kelompok-kelompok lain yang mengikuti. Di bagian lain *tanah ulayat* merupakan unsur pengikat bagi masyarakat untuk tinggal di suatu wilayah, dan merupakan faktor penentu asli atau tidaknya seseorang berasal dari suatu daerah, serta pendayagunaannya adalah untuk kepentingan pemeliharaan hubungan dengan masyarakat yang berasal dari luar masyarakat hukum adat yang ada.⁷

Rujukan yuridis dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945) mengamanatkan kepada pemerintah sebagai penyelenggara negara untuk dapat mengelola bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dengan sebaik-baiknya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Yang dimaksud dengan rakyat adalah seluruh penduduk Indonesia termasuk di dalamnya masyarakat adat. Untuk itu, kajian mengenai masyarakat adat atau masyarakat hukum adat, tidak bisa dilepaskan dengan adanya hak ulayat. Hak ulayat sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang atau kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku kedalam maupun keluar. Oleh karena itu, pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dan hak-haknya dinyatakan dalam Pasal 18B ayat (2) (Amandemen kedua) menyebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik

⁶ Ibid.

⁷ Hermayulis, *Status Tanah Ulayat menurut Hukum Adat Minangkabau*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2000, hlm. 1-3, (dalam A. Suriyaman Mustari Pide, 2007, hlm. 102).

Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.” Dan juga pada Pasal 28i ayat (3) (amandemen kedua) menyebutkan bahwa “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.”

Sedangkan “kedudukan hak ulayat dalam peraturan perundang-undang di negara kita telah disebutkan, bahwa pengakuan tentang eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak ulayat atas tanah tertuang dalam Pasal 18B ayat (2) dan dalam Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Namun dalam kenyataannya pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional, yang biasa disebut hak ulayat atas tanah, seringkali tidak konsisten dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Titik berat hak ulayat atas tanah adalah penguasaan atas tanah adat beserta seluruh isinya oleh masyarakat hukum adat. Pengakuan, penguasaan, dan pemanfaatan hak ulayat atas tanah pada masyarakat hukum adat di sini bukanlah dalam arti memiliki tetapi hanya sebatas mengelola dalam ruang penguasaan saja. Sehingga hal ini dapat dilihat dalam peraturan-peraturan perundangan yang diterbitkan. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas, Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Tenaga Listrik, Undang-Undang Nomor 21 tentang Otonomi Khusus Papua, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Undang-Undang Nomor 31 Tahun Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945⁸ bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Undang-Undang Pokok Agraria nomor 5 tahun 1960 (UUPA No.5/1960). Pasal 5 UUPA, hak ulayat dari kelompok-kelompok masyarakat adat itu didudukkan pada tempat yang sewajarnya di dalam alam berbangsa dan bernegara. Pasal 3 UUPA menyatakan bahwa “pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyatannya masih ada harus sedemikian rupa hingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarka atas persatuan

⁸ Perubahan keempat UUD 1945 yang disahkan 10 Agustus 2002

bangsa serta tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi”. Sedangkan dalam Pasal 16 ayat 2 UUPA, menyatakan bahwa “hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai dimaksud dalam Pasal 4 ayat 3 meliputi: hak guna air, hak pemeliharaan dan penangkapan ikan dan hak guna ruang angkasa.” Sedangkan secara khusus Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (selanjutnya disingkat UU No. 21 Tahun 2001) Bab I Ketentuan Umum dalam Pasal 1 huruf s menyebutkan : “Hak Ulayat adalah hak persekutuan yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, dan air serta isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan”; kemudian Bab XI dalam Pasal 43 ayat (1) sampai dengan ayat (5) memberi “Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat” Papua, sebagai berikut :

Ayat (1) Pemerintah Provinsi Papua wajib mengakui, menghormati, melindungi, memberdayakan dan mengembangkan hak-hak masyarakat adat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan hukum yang berlaku.

Ayat (2) Hak-hak masyarakat adat tersebut pada ayat (1) meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak perorangan para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Ayat (3) Pelaksanaan hak ulayat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dilakukan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat, dengan menghormati penguasaan tambah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tatacara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Ayat (4) Penyediaan tanah ulayat tanah perorangan warga masyarakat hukum adat untuk keperluan apapun, dilakukan melalui musyawarah dengan masyarakat hukum adat dan warga yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah yang diperlukan maupun imbalannya.

Ayat (5) Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota memberikan mediasi aktif dalam usaha penyelesaian sengketa tanah ulayat dan bekas hak

perorangan secara adil dan bijaksana, sehingga dapat dicapai kesepakatan yang memuaskan para pihak yang bersangkutan.

Kemudian ketentuan yuridis berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA NO. 5 Tahun 1960) tersebut di atas, telah memberi pengakuan hak ulayat atas tanah ulayat hanya terbatas pada asas-asas dan ketentuan dasar secara universal tanpa memberikan pengaturan secara khusus bagi masyarakat hukum adat, walaupun telah dikeluarkan kebijakan Permen Agraria/Kepala BPN No. 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyesuaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dimaksudkan sebagai pedoman bagi daerah, yakni daerah Otonom menurut UU No. 22 Tahun 1999 untuk melakukan urusan pertanahan dalam kaitannya dengan hak ulayat yang masih ada di daerah kemudian setelah berlaku UU No. 32 Tahun 2004 yang diubah dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dapat mengatasi konflik-konflik (sengketa) tanah selama ini. Sehingga dalam penerapannya, sikap dan batasan pengakuan pemerintah terhadap hak ulayat atas tanah dan masyarakat hukum adat menjadi tidak jelas.

Ketidakjelasan batasan pengakuan menjadi potensi konflik (sengketa) terhadap eksistensi kedudukan hak ulayat atas tanah dewasa ini di Provinsi Papua, memiliki kebhinnekaan masyarakat hukum adat (suku-suku/klen-klen/marga-marga) yang tersebar berdasarkan ekologi kebudayaan dataran tinggi (*high land*) : daerah pegunungan, pra pegunungan, dan dataran rendah (*low land*) : sungai/kali, danau, rawa, pesisir pantai, dan pulau/kepulauan dengan 7 (tujuh) wilayah adat di tanah Papua yaitu : 1) La Pago, 2) Me Pago, 3) Ha Anim, 4) Saireri, 5) Tabi/Mamta (berada di provinsi Papua), 6) Bomberay, 7) Domberai (Provinsi Papua Barat), serta dengan kebhinnekaan struktur pemerintahan adat menurut J.R. Mansoben (1994) ada 4 tipe sistem politik tradisional yaitu : 1) sistem Big Man, 2) Klan/marga, 3) Raja, dan 4) Campuran. Ke-empat tipe pemerintahan adat tersebut, memiliki peran penting dalam penguasaan dan pemilikan hak ulayat atas tanah ulayat masyarakat hukum adat dan tanah perorangan masyarakat hukum adat masing-masing berdasarkan sistem kekerabatan dan kelembagaan hukum adat. Misalnya : pada wilayah masyarakat hukum adat Kabupaten Jayapura

dengan tipe pemerintahan adat klen/marga (Ondoafi) berada dalam 12 (dua belas) wilayah adat Tabi/Mamta. Maka perlu dilakukan identifikasi dan penataan batas-batas wilayah adat dan hak ulayat atas tanah ulayat dan/atau pengkajian aturan-aturan ideal dan prosedural dalam sistem penguasaan, pemanfaatan, dan pemilikan hak ulayat atas tanah ulayat berdasarkan *indigenous knowledge*, sistem hukum kekerabatan dan kelembagaan hukum adat sebagai acuan kualitatif untuk menopang identifikasi penyusunan tata ruang wilayah di 7 wilayah pembangunan kabupaten Jayapura, termasuk wilayah distrik, dan wilayah kampung secara administrasi dan/atau kuantitatif. Contoh lain misalnya sebagai langkah awal adanya sikap pemerintah dalam hal kebijakan pertanahan sebagaimana tertian dalam berbagai pembentukan Perda-Perda Hak Ulayat di kabupaten/kota di Provinsi Papua. Lebih lanjut misalnya terhadap “Pengkakuan Hak Ulayat atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Amungme Dalam Wilayah Pertambangan PT. Freeport Indonesia Di Kabupaten Mimika”, oleh negara dalam bentuk kebijakan (regulasi) Pertanahan Paraturan Daerah (PERDA).

Isu keberadaan PT. Freeport Indonesia (selanjutnya di sebut PTFI) beroperasi di wilayah masyarakat hukum adat suku Amungme di daerah ekologi kebudayaan dataran tinggi (*haigh land*) dan suku Kamoro di daerah ekologi kebudayaan dataran rendah (*lowland*). Selama PTFI beroperasi terus berdampingan dengan masyarakat hukum adat di kedua wilayah tersebut. PTFI telah mendapatkan izin dari Pemerintah Republik Indonesia untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi di wilayah tersebut serta izin sosial dari masyarakat adat kedua suku (Amungme dan Kamoro) untuk menggunakan wilayah masyarakat adat sebagai wilayah pertambangan. Sebagai komitmentnya PTFI melakukan berbagai kegiatan pengembangan infrastruktur sosial bagi masyarakat adat kedua suku dimaksud yang wilayahnya digunakan sebagai wilayah pertambangan atau wilayah terkena dampak operasi PTFI. Namun dalam perkembangannya, masyarakat hukum adat kedua suku (Amungme dan Kamoro) pada kelompok lebih kecil mengatas namakan kampung dan/atau klen/marga) terutama pada generasi yang lebih muda, kerap tidak sepaham dengan izin sosial yang sudah

dimiliki tersebut dan menekan PTFI untuk memberikan kompensasi terhadap wilayah “tanah adat/tanah ulayat” masyarakat hukum adat yang dijadikan sebagai wilayah petambangan PTFI atau yang terkena dampak dari kegiatan operasi PTFI. Tetapi, batas-batas wilayah tradisional (adat) yang diklaim oleh kelompok marga tersebut masih didasarkan pada pengakuan sepihak dan tidak memiliki legitimasi tradisional dari semua kelompok masyarakat dengan dasar kesepakatan-kesepakatan antar klen/marga dari kedua suku tersebut dengan musyawarah mufakat. Kerap ditemui, satu obyek wilayah diklaim oleh beberapa klen/marga/kelompok yang berbeda. Kondisi tersebut menyebabkan PTFI berada pada posisi dilematis, karena PTFI tidak memiliki data dasar tentang batas-batas hak ulayat atas tanah adat/ulayat dari setiap klen/marga, sehingga tidak tahu bagaimana harus merespon tuntutan tersebut, terutama masyarakat hukum adat Amungme dari 3 (tiga) lembah yaitu : 1) lembah masyarakat hukum adat Tsinga, 2) lembah masyarakat hukum adat Waa Banti, dan 3) lembah masyarakat hukum adat Arwanop, dihadapkan dengan 6 (enam) suku tetangga lainnya di daerah *haighland* seperti : suku Damal, suku Moni, suku Nduga, suku Mee, dan suku Dani Barat, dan suku Kamoro di daerah dataran rendah (*low land*).

Di sisi lain jika hal ini dibiarkan, maka sangat berpotensi meningkatkan “resiko sosial” bagi PTFI dan bisa menimbulkan konflik horizontal yang berkepanjangan di antara kelompok masyarakat adat (suku/marga) yang mengakui pemilik “hak ulayat dan hak perorangan” atas nama marga atau suku. Ketidakjelasan batas-batas wilayah tanah adat/ulayat antar marga dan kelompok masyarakat dan masyarakat adat juga menimbulkan hambatan dalam proses pembangunan berkelanjutan di wilayah kabupaten Mimika, khususnya jika rencana pembangunan tersebut berkaitan dengan penggunaan lahan (tanah). Agar memperjelas batas-batas hak tanah adat/ulayat pada kelompok masyarakat adat baik itu di tingkat marga ataupun kampung. Peta hak tanah adat/ulayat marga-marga tersebut tentunya harus mendapat pengakuan dan legitimasi datang dari semua kelompok masyarakat adat suku Kamoro dan pemerintah daerah

Mimika, sehingga bisa menjadi rujukan yang sah dan diterima oleh semua pihak.

Secara budaya dan hukum pada masyarakat hukum adat Amungme di Kabupaten Mimika, di mana hak ulayat atas tanah di 3 (tiga) lembah yaitu : 1) lembah masyarakat hukum adat Tsinga, 2) lembah masyarakat hukum adat Waa Banti, dan 3) lembah masyarakat hukum adat Arwanop dalam wilayah pertambangan PT. Freeport Indonesia, dengan batas-batas penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan hak ulayat atas tanah dalam tatanan budaya dan hukum yang berlaku dalam pengaturan tentang penataan tata ruang wilayah adat (hak ulayat atas tanah ulayat) merupakan aturan yang diturunkan masyarakat adat hukum kabupaten Mimika dari generasi ke generasi secara lisan, sehingga kejelasannya sangat relatif. Kedua hal tersebut mengakibatkan banyak terjadi *konflik internal* maupun *external* dalam penanganan permasalahan yang berhubungan dengan hak ulayat atas tanah ulayat masyarakat adat kabupaten Jayapura dengan pihak pemerintah, swasta atau dunia usaha (pengusaha/perusahaan).

Konflik atau permasalahan yang sering terjadi mengakibatkan timbulnya sikap atau pandangan yang berbeda persepsi antara pemerintah (birokrat), masyarakat, dan UU khususnya (UUPA). Konflik hak ulayat atas tanah ulayat yang terjadi dari sisi pemerintahan sering dipandang sebagai penghambat pembangunan di pihak masyarakat sedangkan UU hanya memberi pengakuan bukan pengaturan. Sehingga menimbulkan sikap atau pandangan masyarakat hukum adat Amungme di 3 (tiga) lembah tersebut, sebagai bentuk perampasan atas penguasaan hak ulayat atas tanah yang telah dimiliki secara turun-temurun. Sebagai langkah strategis, perencanaan pembangunan daerah Kabupaten Mimika untuk mendukung penyempurnaan penyusunan tata ruang wilayah adat atas tanah ulayat kabupaten Mimika sebagaimana disebutkan di atas. Maka sangat diperlukan kajian mendasar dari sisi budaya dan hukum mengenai penataan atau pemetaan batas-batas hak ulayat atas tanah ulayat (tata ruang wilayah adat atau ruang hak ulayat atas tanah), sehingga tercermin “Pengakuan Hak Ulayat Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Amungme Dalam Wilayah Pertambangan PT. Freeport Indonesia Di Kabupaten Mimika”, dalam masyarakat hukum adat ada

11 wilayah adat di tanah Amungsa, namun yang menjadi fokus kajian adalah 3 (tiga) wilayah adat yaitu : 1) lembah wilayah masyarakat hukum adat Tsinga, 2) lembah wilayah masyarakat hukum adat Waa Banti, dan 3) lembah wilayah masyarakat hukum adat Arwanop dalam wilayah pertambangan PT. Freeport Indonesia.

Potret isu (kasus) yang diperoleh melalui studi awal melalui pengamatan dan wawancara secara kualitatif di lapangan oleh Tim teknis peneliti Universitas Cenderawasih Jayapura bersama Lembaga Masyarakat Hukum Adat Amungme (LEMASA) yang mengidentifikasi 3 (tiga) wilayah masyarakat hukum adat dari 11 wilayah adat yaitu : 1) lembah masyarakat hukum adat Tsinga, 2) lembah masyarakat hukum adat Waa Banti, dan 3) lembah masyarakat hukum adat Arwanop dalam wilayah pertambangan PT. Freeport Indonesia, Kabupaten Mimika. Studi dimaksud menunjukkan bahwa salah satu sebab dari masalah yang dihadapi oleh masyarakat hukum adat Amungme di 3 lembah wilayah adat tersebut di kabupaten Mimika adalah dengan adanya “perubahan status tanah dari nilai sosial menjadi nilai ekonomi dalam dekade pembangunan dewasa ini”. Sehingga mempengaruhi struktur sosial, budaya, politik, ekonomi, dan hukum dalam kehidupan komunal (solidaritas sosial) bergeser nilai menjadi kehidupan individual (individualisme).⁹

Bersamaan dengan itu, keadaan atau belum lengkapnya aturan hukum yang menampung dan mengatur aspek-aspek penguasaan dan pemilikan hak-hak atas tanah ulayat yang diwariskan secara kolektif oleh suku, klen/marga/keret/faam dan keluarga inti dalam bentuk-bentuk tanah ulayat. Dibagian lain pelaksanaan hukum atas tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat Amungme di 3 (tiga) lembah masyarakat hukum adat : 1) lembah masyarakat hukum adat Tsinga, 2) lembah masyarakat hukum adat Waa Banti, dan 3) lembah masyarakat hukum adat Arwanop dalam wilayah pertambangan PT. Freeport Indonesia yang dibangun atas dasar kolektivitas, cenderung berorientasi pada individualisme saja juga belum memberikan tempat bagi pengaturan hak-hak atas tanah ulayat yang dilatarbelakangi oleh

⁹ Tim Teknis Peneliti UNCEN & LEMASA, “*Identifikasi Hak Kepemilikan Tanah Adat Suku Amungme Dalam Wilayah Pertambangan Amungme Dalam Wilayah Pertambangan PT. Freeport Indonesia*” Di Kabupaten Mimika Provinsi Papua, 2014.

konsepsi-konsepsi budaya, hukum, dan hukum adat yang membangun atas dasar *kolektivitas* tersebut. Kesulitan ini lagi diperburuk keadaannya oleh pluralisme budaya dan hukum (kemajemukan hukum/budaya) dan/atau keragaman sistem hukum (hukum negara, hukum adat, hukum agama dan kebiasaan-kebiasaan lain), pluralisme budaya meliputi : struktur dan organisasi sosial serta struktur dasar ekonomi tradisional yang mendasari penguasaan dan pemilikan serta pemanfaatan tanah ulayat di 3 (tiga) lembah wilayah masyarakat hukum adat di kabupaten Mimika dewasa ini.

Dicermati adanya kesulitan pengakuan dan pengaturan tanah ulayat sebagaimana disebutkan di atas, yang ditimbulkan oleh orientasi hukum dan budaya yang berada antara hukum adat, hukum agama dan hukum negara disatu pihak dan keanekaragaman kebudayaan dengan kelompok suku, klen, marga, keret, dan faam di 3 (tiga) wilayah masyarakat hukum adat kabupaten Mimika di lain pihak, maka masalah yang dihadapi secara konseptual adalah timbulnya perbedaan persepsi antara masyarakat hukum adat Amungme, Pemerintah Daerah, dan PT. FI mengenai pengakuan dan perlindungan terhadap hak ulayat atas tanah, sehingga timbul “pernyataan mengenai dari manakah harus dimulai upaya-upaya untuk memberikan tempat bagi pengakuan dan pengaturan hak ulayat atas tanah oleh dan dalam hukum Negara?” dan/atau dalam bentuk PERDA (Peraturan Daerah) tentang “Pengakuan Hak Ulayat Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Amungme Dalam Wilayah Pertambangan PT. Freeport Indonesia Di Kabupaten Mimika” guna pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan bagi kesejahteraan dan keadilan masyarakat umum khususnya di 3 (tiga) lembah wilayah masyarakat hukum adat Amungme yaitu : 1) lembah masyarakat hukum adat Tsinga, 2) lembah masyarakat hukum adat Waa Banti, dan 3) lembah masyarakat hukum adat Arwanop dalam wilayah pertambangan PT.FI.

Pemahaman Pertanahan Dalam Dimensi Budaya

Studi tentang masalah hak ulayat atas tanah di Indonesia, secara normatif maupun empiris menggambarkan bahwa tanah hak ulayat

cenderung berada dalam dimensi budaya dan hukum pada masyarakat hukum adat. Studi dalam dimensi budaya terhadap tanah umumnya memperlihatkan eksistensi tanah dalam berbagai dimensi kehidupan masyarakat dalam suatu negara merdeka, baik dari sisi kolonialisme, perubahan cultural, perubahan struktur masyarakat dengan domain politik praktik penguasaan dan pemanfaatan tanah. Hal ini dapat memahami pada budaya Taro Goh (1998) yang memperlihatkan bahwa perubahan pola penguasaan tanah dari *sistem komunal* ke individu. Jawa abad 19 merupakan akibat penetrasi budaya Eropa sehingga praktis perubahan tak dapat dihindari. Studi Ruwastuti memperlihatkan bahwa ketika Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dibuat tahun 1960 konsep *recusnite adat* (pengakuan secara adat) dari pemerintah kolonial Belanda ikut teradopsi. Hal demikian dapat dipahami dengan sejumlah tanda *recognitie* adat versi nasional, seperti penyerahan surat pelepasan hak ulayat tokoh masyarakat adat, maka status tanah mengalami perubahan, hak ulayat menjadi tanah negara.

Di bagian Sudjatmiko,¹⁰ membandingkan sejarah feodalisme dalam penerapan *landreform* dengan Eropa. Di Eropa tanah dikuasi tuan-tuan tanah dan tersentralisir. Sedangkan di Indonesia khususnya di Jawa struktur pemilikan tanah adalah milik dewa atau Tuhan. Tanah secara penuh dikuasai oleh raja sebagai wakil Tuhan di muka bumi. Pandangan ini telah diakomodir oleh Laksono (1985) bahwa (1) akibat keterbatasan informasi tentang kehidupan sosial masyarakat pada kuas prokolonial; (2) akibat umumnya informasi yang tersedia hanya hubungan dengan administrasi kerajaan, sehingga lebih menggambarkan hirarki wewenang dan distribusi kekuasaan dalam kerajaan; (3) adanya penelitian selalu mengkonstruksi dan mereduksi masyarakat ke dalam hubungan yang terjalin karena pengelolaan sumber yang terkait dengan pengarahan dan pengaturan tenaga manusia. Sehingga masyarakat petani desa dan produksinya selalu dikontrol oleh kerajaan. Lebih lanjut Laksono menyebutkan bahwa pandangan seperti ini muda sekali membawa seorang peneliti pada

¹⁰ Sudjatmo, Op Cit, 2000.

anggapan sempit yang hanya melihat masyarakat desa Jawa sebagai masyarakat kelas berstratifikasi.¹¹

Ada kemungkinan analisis sudjatmiko hanya terfokus hanya terfokus pada petani jawa dalam lingkup kerajaan. Hal ini sangat kontras dengan elaborasi Onghokam (1975 dan 1979) yang membagi dua kelas sosial penguasaan tanah petani jawa, yaitu *priyai* (kelompok *elit aristocrat*) dan sikap (pemilik tanah), petani, serta istilah numpang (petani tidak bertanah yang tergantung pada sikap). Tesis Ongkoken itu berusaha untuk menolak pandangan teoritis politik pemerintah Belanda yang beranggapan bahwa tanah dimiliki secara komunal melalui penguasaan raja, tetapi sebenarnya penguasaan tanah tersebut hanya sebagai sebuah fenomena komunikasi kepemilikan individu yang disebut sawah pusaka. Bagi Laksono¹² (1985), ia menunjukkan bahwa walaupun di *Begelen. Berstradisi* kerajawian dan terdapat pada lingkup kerajaan jelas sekali menggambarkan masyarakat desa Jawa tersusun secara berlapis menurut penguasaannya atas tanah, seperti lapisan kuli baku, hidung, pondok atau numpang dan rakyat. Jadi studi-studi Etnografi yang ditampilkan di atas umumnya memperlihatkan bahwa sistem penguasaan dan pemanfaatan tanah sangat didominasi oleh beberapa aspek yakni aspek historis, metologi, struktural sosial, geneologi dan ritual, oleh karena tanah disimbolkan sebagai fenomena bernilai sakral dan bukan ekonomi belaka.

Studi Erari,¹³ tentang perspektif orang Melanesia bahwa tanah bukanlah sekedar benda tanpa roh. Namun tanah adalah komponen yang dimiliki dimensi *spiritual* sehingga seluruh dimensi hidup manusia berpusat pada tanah. Atas dasar demikian timbul masalah bagaimana keterkaitan domain kekuasaan negara yang sifatnya *universalistic* dan *fragmentasi* aturan (prulisme hukum) antara aturan adat dan aturan negara yang sering bertolak belakang dalam upaya penataan dan pengelolaan tanah bagi kepentingan pembangunan dewasa ini. Untuk itu pertentangan beberapa hasil studi dalam konteks budaya dan hukum terhadap tanah ulayat merupakan bagian penting

¹¹ Laksono, P.M., *Tradisi Dalam Struktur Masyarakat Jawa Kerajaan dan Pedesaan; Alih-ubah Model Berpikir Jawa*, Yogyakarta, UGM-Press. 1985.

¹² Laksono, P.M., *Ibid* 1985.

¹³ Erari Phil Karel, *Tanah Kita, Hidup Kita; Pendekatan Budaya Melanesia Dalam Rangka Krisis Ekologi Global*. Prisma, 6 Juni-Juli. Jakarta. 1997.

melengkapi kekurangan studi-studi di atas, terutama terhadap masyarakat adat Papua yang telah mengalami berbagai perubahan struktur sosial dan status nilai tanah. Sehingga pemahaman yang utuh terhadap keberadaan hak ulayat/tanah ulayat dan hak perorangan mensyaratkan pemahaman terhadap struktur masyarakat adat Papua yang pluralistik berdasarkan karakteristik ekologi kebudayaan. Oleh karena pemahaman terhadap struktur sosial sangat terkait dengan struktur hak kepemilikan dan penguasaan serta pemanfaatan tanah (tanah Ulayat). Menurut Geertz¹⁴ (1983) berpendapat bahwa struktur kepemilikan tanah merupakan bentuk spesifik dari pola sosial dan hanya merupakan diri dalam simbol-simbol kelembagaan yang rumit. Contoh J.R Mansoben membebagi empat tipologi tipe kepemimpinan tradisional di Tanah Papua, yaitu 1) Tipe Big-man pada orang Dani, Damal, Nduga, Mee, dan Amungme di daerah Pegunungan Tengah dan Tengah bagian Barat; 2) Tipe Kepala Suku/klen (Ondoafi) pada orang Sentani, Kentuk, Genyem, Namblong, Tepera, dan Ormu (kabupaten Jayapura); 3) Tipe Pertuanan (Raja) pada orang Fak-Fak dan Kepulauan Raja Ampat (Sorong); 4) Tipe Campuran pada orang Wandamen, Waropen dan Biak Numfor.¹⁵ Dan juga tujuh wilayah adat yaitu : 1) Tabi/Mamta, 2) Saireri, 3) Mee Pago, 4) Lapago, 5) Ha Anim, 6) Bomberai, dan 7) Domberai (6 dan 7 masuk Provinsi Papua Barat).

Keempat tipe kepemimpinan ini sangat terkait dengan kedudukan (status dan peran) mereka dalam sistem penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah-tanah ulayat serta memberi keputusan adat terhadap perubahan *status quo* atas tanah ulayat.

Studi Suparlan,¹⁶ (1991) menggambarkan hak penataan tanah komunal biasanya diserahkan kepada kepala klen (keret/marga). Jika suatu ketika tanah alih fungsikan (dijual) maka kepala klen-lah yang bertanggung jawab. Namun tidak memiliki Otoritas sendiri untuk menjual tetapi dirundingkan bersama dengan klen (keret/marganya).

¹⁴ Geertz M, *Agricultural Involution; The Processes of Ecological Change in Indonesia*. Barkeley University of California Press. 1983.

¹⁵ J.R. Mansoben, Op Cit 1995

¹⁶ Suparlan, Op Cit. 1991

Sedangkan studi Hetharia,¹⁷ pada orang Skouw (Jayapura) memperlihatkan juga bahwa kewenangan *Harsory* (kepala adat) sangat sentral dalam penataan, pembagian, pelepasan dan penyelesaian konflik (sengketa) tanah di wilayah adatnya. Hal serupa digambarkan pada studi Reumi,¹⁸ pada masyarakat adat Nimboran dimana kewenangan *Iram* tercermin adanya lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif secara tradisional ada dalam struktur kepemimpinan adat (*Iram*) yang sangat sentral dalam mengendalikan dimensi kehidupan masyarakat dibidang sosial budaya, ekonomi, politik, hukum bagi warganya termasuk pola penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah ulayat, termasuk yang diperuntukkan bagi kepentingan dan kebutuhan pembangunan secara berkelanjutan. Sehingga secara universal hubungan antara manusia dan tanah selalu berkaitan dengan bagaimana manusia memperlakukan tanah sebagai bagian yang tak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat adat. Kemudian dalam studi lain Reumi¹⁹, pada suku Amungme secara sentral pada kepemimpinan adat yang disebut *Menagawan* berdasarkan struktur kekerabatan fokus kepada *moety* yaitu *mom* dan *magai* bahwa penguasaan, pemilikan, pemanfaatan tanah ulayat dipegang oleh suku, klen/marga/keret/faam dan keluarga Inti/batih dalam satu wilayah persekutuan hukum adat. Sedangkan studi berikut Reumi bagi suku Kamoro, kepemimpinan adat disebut *Weyaiuku*, dimana tanah ulayat di kuasai berdasarkan *prinsip taparu-taparu* dari klen-klen/marga-marga/keret-keret dengan mengacu kepada struktur sistem kekerabatan.²⁰

Dengan demikian ada lima dimensi pokok tanah yang diambil dari penjelasan di atas yaitu 1) tanah sebagai identitas budaya, 2) tanah sebagai bagian dari struktur sosial, 3) tanah sebagai sumber ekonomis, 4) tanah sebagai fenomena politik dan 5) tanah sebagai

¹⁷ Hetaria M, *Pembebasan Tanah Adat Untuk Pelaksanaan Pembangunan Fisik di Kec. Abepura, Khususnya di Wilayah Tanah Adat Masyarakat Nafri*. Laporan Penelitian F.H-UNCEN. 1991.

¹⁸ *Peranan Pranata Adat Dalam Penyelesaian Pembebasan Tanah Adat Pada Masyarakat Adat Nimboran di Jayapura*, Laporan Penelitian. 2000

¹⁹ Reumi Frans, *Situasi Pluralisme Hukum dan Penyelesaian Sengketa (Suatu Kajian Antropologi Hukum)*. Jurnal Antropologi Papua. Vol II 6 April 2004. No. ISSN. 1693-2099 Amungme. 2004.

²⁰ Reumi, Frans, dkk, *Hukum Adat Suku Amungme dan Kamoro di Timika Irian Jaya*, Tembagapura, PT. Freeport Indonesia. 1999.

sumber sengketa (konflik), melekat dalam kehidupan masyarakat hukum adat suku Amungme maupun suku Kamoro.

Pemahaman Pertanahan Dalam Dimensi Hukum

1. Pengertian Hak Penguasaan Atas Tanah

Hak penguasaan atas tanah dalam pemahaman juridis adalah permukaan bumi. Sedangkan hak-hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Tanah yang diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak yang disediakan oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya, dan air serta ruang yang ada di atasnya.

Dengan demikian, maka yang dipunyai dengan hak atas tanah yang diberikan itu adalah tanahnya dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Oleh karena pemegang hak hanya boleh menggunakannya dalam batas-batas yang wajar.²¹

2. Hak Menguasai Negara

Pelimpahan tugas kewenangan bangsa Indonesia dilakukan pada waktu penyusunan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Pasal 33 ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945 (amandemen keempat), menunjukkan bahwa hak menguasai negara adalah hubungan hukum yang kongkrit antara negara dengan tanah di seluruh wilayah Indonesia, meliputi tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dikuasai dengan hak-hak perorangan. Sedangkan yang tidak boleh UUPA tanah-tanah itu dikuasai langsung oleh negara (Pasal 37, 41, 43 dan 49), untuk kesatuan perekonomian nasional (lihat Pasal 2 UUPA).

²¹ Irene Eka Sihombing, *Segi-segi Hukum Tanah Nasional Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Universitas Trisakti, Jakarta. 2005.

3. Hak Ulayat masyarakat Hukum Adat

Hak ulayat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.

Wewenang dan kewajiban ini ada yang termasuk bidang hukum Perdata yaitu adanya unsur kepemilikan bersama atas tanah tersebut dan ada yang termasuk hukum publik, yaitu tugas kewenangan untuk mengelola, mengatur dan Hak ulayat dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa adat dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Orang-orang asing yang termasuk menggunakan tanah harus mendapatkan ijin dari penguasa adatnya.

Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 UUPA pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus demikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasar atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan UU dan peraturan lain yang lebih tinggi. Dari dalam Pasal 3 UUPA dapat dilihat, bahwa hak ulayat ini keberadaannya diakui sepanjang menurut kenyataannya hak tersebut masih ada. UUPA dan hukum tanah nasional kita tidak menghapus hak ulayat, tetapi juga tidak akan mengaturnya. Mengatur hak ulayat dapat berakibat melemahkan eksistensinya. Padahal perkembangan masyarakat menunjukkan kecenderungan akan hapusnya hak ulayat melalui proses alamiah yaitu dengan menjadi kuatnya hak-hak perorangan dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan.²²

4. Hak Ulayat Atas Tanah

Hak Ulayat adalah hak utama dalam persekutuan hukum adat bangsa Indonesia atau masyarakat hukum atas tanah, van vollenhoven seorang ahli berkebangsaan Belanda yang banyak menulis tentang kebudayaan Suku Bangsa Indonesia menyatakan bahwa hak ulayat atau dalam bahasa Belanda disebut

²² Irene E. Sihombing, *Ibid*, 2005

“*Beschikings Recht*”. Menurut Eddy Ruchijat²³, yang dimaksud dengan Hak Ulayat adalah : “Hak desa menurut hukum adat dan kewenangannya untuk menguasai tanah dalam lingkungan daerahnya buat kepentingan anggota-anggotanya atau untuk kepentingan orang luar (orang asing) dengan membayar kerugian kepada desa dalam hal ini desa turut campur dengan pembukaan tanah atau turut campur dalam perkara-perkara yang terjadi di suatu yang belum dapat diselesaikan”. Kedudukan masyarakat persekutuan hukum adat dengan tanah terdapat hubungan yang erat sekali, bersifat komunalistik religius, hal ini menyebabkan persekutuan masyarakat hukum adat memperoleh hak untuk memanfaatkan tanah tersebut dengan memungut hasilnya dan berburu binatang, membuka kebun, hal demikianlah yang disebut Hak Ulayat.

Menurut PMNA/KBPN Nomor 5 Tahun 1999, yang dimaksud dengan Hak Ulayat adalah : “Kewenangan yang menurut hukum adat yang dipunyai oleh masyarakat Hukum Adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam termasuk tanah dan wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya yang timbul dari hubungan secara alamiah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan”. Sedangkan menurut Peraturan Menteri Agrarian dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang “Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam kawasan”, menjadi isu hukum terhadap implikasi hukum terhadap subjek dan objek hukum apakah sama dengan hak ulayat atau tidak ?

²³ Eddy Ruchijat, 1986, Op Cit. hlm. 31

Kebijakan Pertanahan Dalam Hak Komunal dan Hak Ulayat

Ada beberapa catatan mendasar berupa pertanyaan yang dapat diajukan Maria S.W Sumardjono,²⁴ sebagai komentar atas Peraturan Menteri Agrarian dan Tata Ruang/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” dibawah ini.

- 1) Apakah Hak Komunal ini sama atau dipersamakan dengan hak ulayat Masyarakat Hukum Adat sebagaimana pengertian teknis yuridis yang dikenal dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku?
- 2) Dimana tempat Hak Komunal dalam sistem hukum pertanahan nasional sesuai Penjelasan Umum II (2) UU Pokok Agraria (UUPA)?
- 3) Karena pengertian Hak Komunal dalam Pasal 1 angka 1 permen terdiri atas dua kelompok subyek, yakni Masyarakat Hukum Adat dan non-Masyarakat Hukum Adat, bagaimana cara terjadinya Hak Komunal masing-masing?
- 4) Karena dengan berlakunya permen ini Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Adat telah dicabut, bagaimana dengan eksistensi hak ulayat sebagaimana diatur dalam UUPA dan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku?

Memaknai empat pertanyaan tersebut, sudah barang tentu menjadi perhatian Pemerintah dan DPR terhadap implikasi hukum yang timbul didalam kehidupan masyarakat hukum adat, UUPA, dan Perda-Perda daerah yang penamaannya adalah Perda Hak Ulayat bukan Perda Hak Komunal, serta dari segi subjek dan Objek hukum, ciri-cirinya apakah sama dengan hak ulayat. Sehingga menjadi isu hukum dan sosial yang menjadi perhatian bagi kepastian hukum bagi

²⁴ Maria S.W Sumardjono, *Ihwal Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat*. Com-Kompas Properti. <https://property.kompas.com>. 2015

kesejahteraan masyarakat hukum adat Indonesia. Khususnya masyarakat hukum adat Papua.

Adapun beberapa isu mendasar atas ke empat pertanyaan di atas oleh Maria S.W Sumardjono²⁵ sebagai berikut :

Isu pertama, tampak Permen ini menyamakan Hak Komunal dengan Hak Ulayat dengan menggunakan istilah “Hak Komunal”, “tanah milik bersama”, “hak ulayat” barangkali lebih bebas karena tak ada implikasi hukumnya. Namun, ketika istilah itu dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan harus jelas konsepsinya karena ada implikasi hukumnya. Penyamaan itu antara lain tampak dalam konsiderans huruf b “bahwa hukum tanah nasional Indonesia mengakui adanya hak komunal dan yang serupa itu dari Masyarakat Hukum Adat, sepanjang pada kenyataannya masih ada, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.” Sebagaimana diketahui Pasal 3 UUPA tak menyebutkan tentang Hak Komunal, tetapi merumuskan tentang hak ulayat. Demikian juga dari rumusan Pasal 17 permen yang berbunyi sebagai berikut: “Masyarakat Hukum Adat dan hak atas tanahnya yang sudah ada dan telah ditetapkan sebelum permen ini berlaku tetap dan sah dan dapat diberikan hak komunal atas tanahnya”, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksudkan hak Masyarakat Hukum Adat yang sudah ada itu sejatinya adalah hak ulayat sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan daerah, yang oleh permen disamakan atau bahkan diganti dengan Hak Komunal.

Merencanakan Hak Komunal dan hak ulayat dalam permen itu hakikatnya adalah membangun fiksi hukum, karena hak ulayat dan Hak Komunal itu punya karakteristik berbeda tetapi oleh permen dianggap sama. Hak Ulayat itu berdimensi publik sekaligus perdata. Dimensinya publiknya tampak dalam kewenangan Masyarakat Hukum Adat untuk mengatur (1) tanah/wilayah sebagai ruang hidupnya terkait pemanfaatannya termasuk pemeliharannya; (2) hubungan hukum antara Masyarakat Hukum Adat dan tanahnya; (3) perbuatan hukum terkait dengan tanah Masyarakat Hukum Adat. dimensi perdata hak ulayat tampak dalam manifestasi hak ulayat

²⁵ Maria S.W Sumardjono, *Ibid*

sebagai kepnuayaan bersama. Hal ulayat itu bukan hak atas tanah sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 4 *jo* Pasal 16 UUPA. Sebaliknya, Hak Komunal atas tanah itu dimaknai sebagai hak atas tanah (Pasal 1 angka 10 Permen). Lebih lanjut, karena Hak Komunal itu dikategorikan sebagai hak atas tanah, maka terhadap Hak Komunal dapat diterbitkan sertifikatnya (Pasal 13 Ayat 3 Permen). Sebaliknya, karena hak ulayat itu bukan hak atas tanah, maka keberadaan hak ulayat itu dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dan apabila batas-batasnya dapat ditentukan menurut tata cara pendaftaran tanah, batas tersebut digambarkan pada peta dasar pendaftaran tanah dan dicatat dalam daftar tanah; di atas tanah ulayat itu tidak diterbitkan sertifikat. Dengan dicabutnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 perihal pendaftaran hak ulayat ini menjadi tidak jelas nasibnya.

Isu kedua, kedudukan hak komunal Masyarakat Hukum Adat dalam sistem hukum tanah nasional. Mengacu Penjelasan Umum II (2) UUPA dalam hubungan antara negara dan tanah terdapat tiga entitas tanah: (1) tanah negara yang kewenangannya beraspek publik; (2) tanah hak yang dimiliki orang perorangan atau badan hukum yang kewenangannya beraspek perdata; (3) tanah ulayat Masyarakat Hukum Adat kewenangannya beraspek publik dan perdata.

Bagaimana Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat atas tanah yang dimaksud oleh permen? Terhadap Hak Komunal yang subyek hukumnya adalah Masyarakat Hukum Adat, jelas tak dapat dimaksudkan dalam kategori hak ulayat karena Hak Komunal hanya berdimensi perdata. Apakah hak komunal Masyarakat Hukum Adat sebagai hak atas tanah menurut UUPA dengan segala isi kewenangannya: mengalihkan, mewariskan, menjadikan hak atas tanah sebagai jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan? Tampaknya hal ini juga bukan karakteristik Hak Komunal karena Pasal 14 Permen menyebutkan bahwa hak komunal Masyarakat Hukum Adat telah bersertifikat dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga.

Barangkali jika hak komunal Masyarakat Hukum Adat disandingkan dengan hak ulayat Masyarakat Hukum Adat dapat

dicermati konsepsi tentang ulayat nagari dan ulayat kaum di Minangkabau. Ulayat nagari adalah hak ulayat yang secara teknis yuridis dimaksudkan dalam Pasal 3 UUPA Nagari terdiri dari kelompok masyarakat yang mempunyai wilayah dengan batas-batas tertentu, mempunyai pemerintahan sendiri dan harta kekayaan sendiri, lengkap dengan pengaturannya. Adapun ulayat kaum tak termasuk kategori tanah ulayat secara teknis yuridis, tetapi merupakan tanah milik adat yang bersifat komunal atau tanah milik kaum. Kaum adalah suatu kelompok (persekutuan) yang memiliki satu bidang atau beberapa bidang secara komunal dan turun-menurun di bawah pimpinan mamak kepala waris. Barangkali yang dimaksudkan hak komunal Masyarakat Hukum Adat atas tanah dalam permen ini adalah yang sesuai dengan karakteristik tanah kaum itu.

Isu ketiga, Hak Komunal itu didefinisikan sebagai “hak milik bersama atas tanah suatu Masyarakat Hukum Adat atau hak milik bersama atas tanah suatu Masyarakat Hukum Adat atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan” (Pasal 1 Angka 1 Permen). Suatu definisi dimaksudkan untuk memberikan pengertian tentang suatu hal yang akan digunakan secara berulang dalam rumusan pasal peraturan perundang-undangan itu. Definisi haruslah tegas sehingga tidak menimbulkan multitafsir. Dengan demikian, definisi tentang Hak Komunal itu tidak lazim karena menyatukan dua kelompok yang berbeda karakteristiknya dalam satu dimensi. Sesuai dengan permen, Hak Komunal itu terdiri atas dua kelompok subyek, yakni hak milik bersama atas tanah yang subyeknya Masyarakat Hukum Adat dan hak milik bersama atas tanah yang subyeknya masyarakat non-Masyarakat Hukum Adat. Bahwa dua kelompok itu berbeda dapat dicermati pada Pasal 3 Ayat (1) dan (2) Permen, masing-masing terkait persyaratan Masyarakat Hukum Adat dan persyaratan masyarakat non-Masyarakat Hukum Adat. Walaupun keberadaan dua subyek hak itu ditetapkan oleh bupati/walikota atau gubernur, perlu ditegaskan bahwa terhadap Masyarakat Hukum Adat, penetapan itu harus dimaknai sebagai pengukuhan terhadap keberadaan Masyarakat Hukum Adat yang bersifat deklaratif sebagaimana ditegaskan dalam Putusan MK No 85/PUU-XI/2013 terhadap UU No 7 Tahun 2004 tentang Sumber

Daya Air; dan bahwa Hak Komunal itu sejatinya berada di atas tanah bersama milik adatnya sendiri (lihat Putusan MK No 35/PUU-X/2012 terhadap UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan). Sebaliknya, terhadap keberadaan masyarakat non-Masyarakat Hukum Adat, penetapan pejabat itu bersifat konstitutif dan pemberian Hak Komunalnya dilakukan di atas tanah negara yang telah dilepaskan dari kawasan hutan atau perkebunan.

Isu ke empat, masalah pencabutan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999. Oleh karena terdapat kerancuan antara hak ulayat dan Hak Komunal, patut dipersoalkan dampak pencabutan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999. Pasal 17 Permen dapat dimaknai sebagai pemberian kesempatan kepada Masyarakat Hukum Adat dan hak ulayatnya yang diakui dan dikukuhkan keberadaannya (umumnya melalui perda) untuk diberikan Hak Komunal atas tanahnya. Bagaimana hak ulayat yang secara teknis yuridis diatur dalam berbagai perda itu yang sama sekali berbeda karakteristiknya dengan Hak Komunal dapat diberikan Hak Komunal? Dengan dicabutnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999, lalu bagaimana dengan penjabaran pengaturan tentang hak ulayat dalam Pasal 3 UUPA di bidang pertanahan? Apakah dengan terbitnya permen hak ulayat sudah tak perlu diatur karena telah digantikan Hak Komunal? Patut dicatat bahwa dalam rangka pelaksanaan Perber Nomor 79 Tahun 2014 Kementrian Dalam Negeri telah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Ketika mengatur tentang substansi yang sama, bagaimana harmonisasi antara permen dan permendagri sebagai upaya kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat.²⁶

Jadi, oleh Maria S.W Sumardjono²⁷ memberi catatan bahwa pengertian secara teknis yuridis antara Hak Komunal dan Hak Ulayat perlu ada sikap tegas pemerintah. Hak komunal menurut Permen Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9

²⁶ Maria Sumardjono, 2015.

²⁷ Ibid

Tahun 2015 menetapkan hak komunal atas tanah adalah hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan. Sedangkan Hak Komunal menurut Permen Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 5 Tahun 1999 adalah hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan. Dan juga Tanah Ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Hak Ulayat menurut UU Nomor 21 Tahun 2001 adalah hak persekutuan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, dan air serta isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atas subjek dan objek hukum hak ulayat atas tanah.

Penutup

Dengan demikian, beberapa catatan mengenai isu pluralisme hukum dan kebijakan pertanahan belum optimal memberi pengakuan dan pengaturan hak-hak tradisional bagi kesatuan masyarakat hukum adat khususnya masyarakat hukum adat Papua, di level UU sektoral maupun Perda-Perda Provinsi, Kabupaten/Kota. Menimbulkan adanya situasi pluralisme hukum mempengaruhi kepastian hukum terhadap kebijakan pertanahan melalui UU sektoral belum memberikan pemahaman konsep hak menguasai negara dan hak-hak tradisional kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup, serta kepastian hukum bagi masyarakat termasuk masyarakat Papua, sebagaimana kebijakan Permen Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 dan Permen Agraria dan Tata Ruang/BPN No. 9 Tahun

2015 hak ulayat dan hak komunal dari sisi subjek hukum dan objek hukum serta ciri-cirinya.

Ada sembilan dimensi pokok kebijakan pertanahan atas tanah yang diambil dari penjelasan di atas perlu menjadi catatan bagi pemerintah/pemerintah daerah dan DPR/DPRD yaitu 1) tanah sebagai identitas budaya (makna simbolik), 2) tanah sebagai bagian dari struktur sosial, 3) tanah sebagai sumber ekonomis, 4) tanah sebagai fenomena politik dan 5) tanah sebagai sumber sengketa (konflik), 6) Tanah sebagai fungsi sosial, 7) Tanah sebagai modal pembangunan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, 8) Persepsi perbedaan dan persamaan kedudukan hak ulayat dan hak komunal secara teknis yuridis maupun non yuridis (sosiologis) dari sisi subjek dan objek hukum, 9) Penamaan Perda-Perda Hak Ulayat di level Provinsi, Kabupaten/Kota Indonesia termasuk Papua

Daftar Pustaka

- Adamson Hoebel. E. 1961. *The Law of Primitive Man a Study in Comparative Legal Dynamic*, Harvard University, Press.
- Allot, Anthony & Gordon R. Woodman. 1985. "Introduction", dalam *People's Law and State Law*, Anthony & Gordon R. Woodman (eds). Dordrecht-Holland : Foris Publications.
- Djaka Soehendra. 1994. *Mengalternatifkan Aturan Adat Dalam Mengatasi Masalah Pemanfaatan Sumber Daya Hutan*. Contoh Kajian Dengan Menggunakan Pendekatan Pluralisme Hukum . (Makalah) Penataran Pengajar Antropologi Hukum dan Sosiologi Hukum diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Tgl 18-30 Juli 1994
- Donald L. Horowitz. *Ethnic Groups in Conflict*, University of California, Press
- Fonz von Benda-Beckmann. 1979. *Property In Social Continuity In Minangkabau West Sumatera* The Hague Marthinus Nijhoff.

- , 2001. *Properti dan Kestinambungan Sosial*, Jakarta, PT. Gramedia (Grasindo).
- Griffiths. 1986. "What is Legal Pluralism", *Journal of Legal Pluralism*.
- Hilman Hadikusuma. 1992. *Pengantar Antropologi Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti.
- Karl N. Leewellyn and Adamson Hoebel E, *The Cheyenne Way*
- Keebet von Benda-Beckmann. 2000. *Goyahnya Tangga, Menuju Mufakat, Peradilan Nagari dan Pengadilan Negeri di Minangkabau*. Jakarta, Grafindo.
- Laura Nader and Harry F. Tood JR, (Ed). 1978. *The Disputing Process Law in Ten Societies*, New York, Columbia University Press
- Leopold Posipisil. 1971. *Anthropology of Law a Comparative Theory*, Yale University, Harper and Row, Publishers.
- Masinambow. E.K.M. (Ed). 2000. *Hukum dan Kemajemukan Budaya (Sumbangan Karangan Untuk Ulang Tahun ke-70 Prof. DR. T.O. Ihromi)*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Nader, Laura dan H.F. Todd, Jr (eds). 1978. *The Dispute Process : Law in Ten Societies*. New York : Columbia University Press.
- Sally Falk Moore. 1978. *Law as Process An Anthropology Approach*, University of California, Los Angles Roudhedge and Kegan Paul.
- Sihombing B.F. 2005. *Evaluasi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*, Jakarta, Toko Gunung Agung.
- Slaats, Herman & Karen Portier. 1992. *Traditional Decision-Making and Law. Institutions and Processes in An Indonesian Context*. Terutama Bagian "Introduction. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Sumardjono Maria S.W. 2001. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Yogyakarta. LAPERA.

- . 2005. *Kebijakan Pertanahan (Antara Regulasi dan Implementasi)*, Jakarta, Kompas. (Edisi Revisi)
- Sulistiyowati Irianto. 1993. *Kesejahteraan Sosial Dalam Sudut Pandang Pluralisme Hukum*, dalam T.O. Ihromi *Antropologi Hukum Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- T.O. Ihromi (ed). 2000. *Antropologi dan Hukum*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- . 2000. *Antropologi Hukum Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Yando Zakaria dan Djaka Soehendra. 1994. *Pengaturan Hukum Adat Tanah Dalam Perundang-Undangan Nasional dan Rasa Keadilan*, (Makalah) pada Seminar Nasional Pluralism Pertanahan di Indonesia, diselenggarakan oleh YLBHI. Jakarta, Tgl 7 September 1994.

TANAH UNTUK KEMAKMURAN RAKYAT, REFORMA AGRARIA SEBUAH KENISCAYAAN

Djamal Aziz

Abstrak

Selama ini tanah masih dilihat sebagai obyek bukan sebagai subyek. Sehingga sulit untuk menjadikan tanah sebagai upaya mewujudkan kemakmuran rakyat. Padahal *Founding Fathers* Republik Indonesia telah meletakkan dasar-dasar pengelolaan pertanahan melalui UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sebagai jawaban atas amanat UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), yang berbunyi : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Oleh karena itu agar tanah dapat dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka Reforma Agraria yang dilakukan secara komprehensif dan fundamental harus segera dilaksanakan oleh pemerintah.

Kata Kunci : tanah, kemakmuran, rakyat, reforma agraria

Abstract

So far the land is still seen as an object not as a subject. So it is difficult to make the land as an effort to realize the prosperity of the people. Whereas the Founding Fathers of the Republic of Indonesia has laid the foundations of land management through Law No. 5 of 1960 on Basic Regulations of Agrarian Principles in response to the mandate of the 1945 Constitution Article 33 paragraph (3), which reads: "Earth and water and natural wealth contained in it is controlled by the state and used for the greatest prosperity of the people ". Therefore, in order for the land to be managed for the greatest prosperity of the people, the Agrarian Reform carried out comprehensively and fundamentally must be implemented by the government.

Keywords : land, prosperity, people, agrarian reform

Pendahuluan

UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) berbunyi : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Hal itu berarti tanah yang termasuk di dalamnya harus benar-benar

dimanfaatkan dan dikelola semata-mata untuk kepentingan rakyat. Dalam hal ini dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya guna kemakmuran rakyat.

Lima puluh delapan tahun lalu, pendiri Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) atau *Founding Fathers* kita sangat menyadari sepenuhnya bahwa hubungan antara rakyat Indonesia dengan sumberdaya alam sebagaimana termaktub dalam UUD 1945 tersebut, tidaklah bisa terpisahkan. Oleh karena itu dibuatlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sebagai dasar hukum lebih lanjut dalam penataan masalah-masalah pertanahan di Indonesia. Sebagaimana tercantum pada Pasal 1 ayat (2), yaitu : “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.

Namun dalam perjalanannya, tanah yang diidam-idamkan oleh rakyat sebagai salah satu wujud dari keabsahannya menjadi penduduk RI, tidak sepenuhnya bisa diperoleh. Reforma Agraria yang terus dibumikan sejak rezim Orde Baru hingga rezim yang berkuasa saat ini dengan maksud untuk pemberantasan kemiskinan hanyalah sebatas retorika untuk menarik simpati rakyat semata.

Reforma Agraria merupakan jawaban dari persoalan pertanahan yang terjadi sampai sekarang ini. Apabila tidak, maka yang terjadi hanyalah tambal sulam dalam penanganan masalah-masalah pertanahan. Sebab, yang muncul saat ini adalah peraturan hukum yang bersifat parsial. Misalnya, Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum. Kemudian dipertegas dengan pembentukan UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Bahkan belum sepenuhnya UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dilaksanakan, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Peraturan Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan yang antara lain mengatur pencabutan hak atas tanah.

Sesungguhnya kalau Pemerintah mempunyai keberpihakan dalam membangun Reforma Agraria, maka sejak tahun 2009 sudah bisa dimulai. Karena dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) DPR RI periode 2009-2014, sedikitnya ada 9 (sembilan) Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkenaan dengan bidang pertanahan. RUU tersebut meliputi Pertanahan, Hak-Hak atas Tanah, Konservasi Tanah dan Air, Pengadilan Keagrariaan, Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat, Pengambil-alihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan, Pengembangan dan Pemanfaatan Industri Strategi untuk Pertanahan, Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah, dan Perubahan atas Undang-Undang Nomor 6/Prp/Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Reforma Agraria merupakan jawaban atas keinginan pendiri negara ini bahwa “Tanah Adalah Untuk Kemakmuran Rakyat”. Dengan adanya Reforma Agraria, maka UU sektoral juga perlu diselaraskan agar tidak terjadi tumpang tindih dalam kewenangan dan penanganannya.

Prof. Gunawan Wiradi¹, dalam makalahnya berjudul : “Catatan Ringkas Seluk Beluk Reforma Agraria”, menjelaskan bahwa Reforma Agraria adalah “restrukturisasi (penataan ulang) susunan pemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria terutama untuk kepentingan rakyat kecil². Reforma Agraria adalah “anak kandung” konflik agraria³. Artinya, program reforma agraria dimaksudkan untuk mengatasi adanya konflik agraria yang bersumber dari ketidakadilan sosial.

Persoalan yang terjadi sekarang ini adalah penguasaan tanah atau lahan yang tidak mengedepankan keadilan. Tanah yang oleh *Founding Fathers* diharapkan untuk kemakmuran rakyat, justru sebaliknya membuat rakyat jadi objek sengsara. Rakyat miskin tak punya tanah, disebabkan penguasaan tanah mayoritas sudah dikuasai oleh Swasta dan Asing. Kelompok yang jumlahnya kecil, namun menguasai lebih dari separuh tanah di Indonesia.

¹ Prof. Gunawan Wiradi. 2010. “*Catatan Ringkas Seluk Beluk Reforma Agraria*”

² cf, Russell King, 1977; lihat juga, The Pearts Charter, 1981

³ Christodoulou, 1990

Banyak sekali hak-hal atas tanah yang tidak diketahui masyarakat, bahkan sulit mendapatkannya. Misalnya, hak milik, hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut-hasil hutan, serta hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1960.

Bahkan, masyarakat mempunyai hak ulayat yaitu kewenangan, yang menurut hukum adat, dimiliki oleh masyarakat hukum adat atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan warganya, dimana kewenangan ini memperbolehkan masyarakat untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidupnya. Masyarakat dan sumber daya yang dimaksud memiliki hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Ketimpangan Pemilikan Tanah

Penguasaan tanah oleh segelintir kelompok di Indonesia, mengakibatkan munculnya ketidakadilan sosial di dalam masyarakat. Padahal, *Founding Fathers* atau Pendiri Bangsa ini telah meletakkan dasar-dasar yang sangat kuat dalam memberikan keadilan atas penguasaan dan pemanfaatan tanah sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria. Bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat.

Namun, kalau dihayati secara sungguh-sungguh, amanat UUD dan UUPA tersebut belum dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten, sehingga masalah-masalah pertanahan tak pernah berkesudahan di Bumi Pertiwi ini. Politik pertanahan yang diamanatkan tak pernah terwujud. Bahkan, pemerintah yang berkuasa sekarang ini hanya meletakkan Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah yang hanya tertuang dalam Peraturan Presiden sehingga kekuatan hukumnya sangat lemah.

Pada Juli 2017, berdasarkan data BKBBN, jumlah penduduk Indonesia sudah lebih dari 262 juta jiwa. Menurut Prof. Sediono M. P. Tjondronegoro⁴, penduduk Indonesia masih dapat digolongkan penduduk agraris karena lebih dari 50% adalah petani, buruh tani atau hidupnya tergantung dari pertanian.

Di banyak desa, antara 60% sampai 70% merupakan “buruh serabutan” kurang dari 30% memiliki tanah, tetapi separuhnya kurang dari 0,5 Ha yang tidak cukup untuk menghasilkan pangan sekeluarga selama setahun. Apabila 10% saja di antara golongan ini memiliki lebih dari 1 Ha, maka hal itu dapat dikatakan sudah baik.

Sementara itu berdasarkan data Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) pada tahun 2017, menyebutkan 71% tanah di seluruh daratan di Indonesia telah dikuasai korporasi kehutanan. Di samping itu, 23% tanah dikuasai oleh korporasi perkebunan skala besar, para konglomerat dan sisanya dimiliki oleh masyarakat. Bahkan, rata-rata kepemilikan tanah petani di pedesaan kurang dari 0,5 hektar dan tidak bertanah. Padahal, per Maret 2017, data BPS menunjukkan bahwa sebanyak 17,10 juta penduduk miskin hidup di pedesaan dan ditandai dengan terus naiknya indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan.

Sementara itu pada tahun yang sama, Ombudsman Republik Indonesia juga mengungkapkan, bahwa penguasaan dan kepemilikan lahan di Indonesia saat ini dipegang hanya oleh segelintir orang, atau 0,2%. Mereka memonopoli jutaan hektar atau 74% luas tanah. Segelintir orang atau pihak tertentu itu termasuk perusahaan-perusahaan besar, sehingga kepemilikan lahan di Indonesia berjalan sangat tidak adil.

Peradilan Agraria

Kebijakan pertanian pemerintah selama ini belum mampu mewujudkan apa yang telah dicita-citakan oleh para Pendiri Bangsa. Tanah masih dilihat sebagai obyek bukan sebagai subyek untuk tujuan

⁴ Prof. Sediono M. P. Tjondronegoro. 2010. *“Arti Reforma Agraria Dalam Globalisasi, Pengurangan Kemiskinan Menuju Industrialisasi Bersih”*

kemakmuran rakyat. Akibatnya banyak perselisihan dan sengketa dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.

Masyarakat yang menghadapi sengketa seringkali merasa tidak berdaya di depan hukum, apalagi saat mereka berhadapan dengan pihak yang lebih mengenal seluk-beluk hukum dan sengketa. Masyarakat seolah-olah selalu mendapatkan posisi tawar yang lemah di hadapan hukum. Apabila terjadi masalah pertanahan, maka penyelesaiannya dilakukan secara yuridis teknis, baik melalui teknis-administratif atau melalui lembaga peradilan.

Penyelesaian secara teknis administratif cukup beresiko, karena dilaksanakan oleh aparat pemerintah. Demikian pula penyelesaian masalah pertanahan melalui lembaga peradilan dalam kenyataannya tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat karena lamanya proses peradilan dan membutuhkan biaya yang banyak untuk beracara. Putusan pengadilan yang dinilai berpihak pada pihak yang kuat secara ekonomi, dan apalagi rakyat tidak didukung oleh bukti formal pemilikan tanah sehingga belum memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Oleh karena itu dalam upaya penyelesaian masalah-masalah pertanahan dan sebagai upaya menjawab konflik pertanahan yang sudah terjadi sejak zaman Belanda, maka yang perlu menjadi prioritas pemerintah saat ini adalah pembentukan Peradilan Agraria. Secara hukum Peradilan Agraria mendapatkan legalitas sesuai dengan Pasal 24 (1) UUD 1945, yang berbunyi “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan” dan ditegaskan pula pada ayat (3) bahwa Badan-badan lain fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-Undang”.

Dengan demikian Peradilan Agraria ini diharapkan menjadi sebuah langkah nyata untuk mewujudkan pembaharuan agraria dan memberikan jaminan atas hak asasi terkait dengan akses masyarakat terhadap sumber daya agraria khususnya di sini tanah sebagaimana tercantum dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 bahwa “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Apabila Peradilan Agraria dapat dibentuk, maka akses masyarakat untuk mencapai keadilan di bidang agraria semakin besar. Peradilan Agraria yang nantinya terdiri dari pakar hukum yang ahli di bidang hukum agraria diharapkan memberikan kontribusi nyata dalam penyelesaian konflik agraria sehingga dapat memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat.

Usep Setiawan⁵ mengemukakan, Kelembagaan Peradilan Agraria dibutuhkan dalam konteks pelaksanaan pembaruan agraria sejati, khususnya guna menyelesaikan konflik agraria yang tidak dapat dituntaskan oleh Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA). Konflik agraria yang ditangani Peradilan Agraria haruslah kasus-kasus yang terlebih dahulu telah menempuh jalur non-pengadilan di dalam KNUPKA.

Setelah cara-cara mediasi, negosiasi, kompensasi, restitusi, atau musyawarah mufakat serta metoda penyelesaian sengketa alternatif (*alternative dispute resolution*) tidak dapat putus di KNUPKA, maka kasus-kasus semacam inilah yang kemudian dimasukkan, ditangani dan diselesaikan oleh Peradilan Agraria. Sebagaimana KNUPKA, Peradilan Agraria juga bersifat sementara (*ad-hoc*) sampai seluruh konflik agraria di masa lalu tuntas, dan konflik-konflik agraria yang mungkin timbul akibat pelaksanaan reforma agraria juga dapat ditangani dan diselesaikan dengan baik secara berkeadilan bagi rakyat banyak.

Pembaruan Agraria

Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria, disebutkan bahwa objek yang diatur oleh hukum agraria di Indonesia meliputi “bumi, air, udara/ruang angkasa, dan segala kekayaan alam yang terdapat di atas permukaan tanah dan di dalam perut bumi”. Ditinjau dari wujudnya secara fisik, objek hukum itu dapat berupa tanah, air, udara, mineral,

⁵ Usep Setiawan. 2010. “*Mekanisme dan Kelembagaan Penyelesaian Konflik Agraria dalam Rangka Pelaksanaan Pembaruan*”

dan energi serta seluruh jenis tumbuhan dan binatang, termasuk yang berbentuk mikro-organisme.

Pengertian agraria itu sendiri merujuk pada hubungan-hubungan yang terjadi: (1) di antara orang dengan salah satu atau keseluruhan material di atas, dan (2) antara orang/kelompok orang dengan orang/kelompok orang lainnya yang berhubungan dengan salah satu atau keseluruhan material di atas. Dari hubungan-hubungan tersebut kemudian muncul pengaturan mengenai hak dan kewajiban dari orang-orang atau kelompok orang yang terlibat di dalamnya. Adanya hak dan kewajiban inilah yang kemudian menciptakan hukum agraria sebagai pengaturan mengenai hubungan antar subjek hukum dengan keberadaan tanah, perairan, udara/ruang angkasa, dan segala kekayaan alam yang terdapat di atas permukaan tanah dan di dalam perut bumi dalam suatu wilayah tertentu.

Menurut Zaenal Muttaqin⁶, sedikitnya ada dua cakupan dari pembaruan agraria, yaitu :

1. Perombakan (penataan ulang) struktur di dalam hubungan-hubungan agraria yang terjadi di dalam suatu masyarakat.
2. Penetapan kembali prinsip-prinsip pengelolaan SDA untuk masa selanjutnya (setelah dijalankannya perombakan struktur).

Apabila kedua hal di atas bisa dilakukan, maka keadilan agraria akan dapat terwujud. Sebab selama ini sudah umum diketahui bahwa sengketa yang pada mulanya sederhana ini pada gilirannya berubah menjadi konflik yang sangat rumit, karena kewenangan dan manajemen yang sentralistik itu pada penerapannya dikawal oleh mesin birokrasi yang otoriter dan praktik-praktik manipulasi dan kekerasan terhadap penduduk yang mempertahankan hak asasinya.

Sementara itu badan peradilan yang disediakan untuk memperkarakan keputusan-keputusan pejabat publik dan/atau untuk memperjuangkan hak-haknya, tidak dapat dijangkau oleh penduduk-penduduk korban dan para pembelanya karena masalah aksesibilitas, mahal, dan belum dapat menjamin pemenuhan rasa keadilan rakyat.

⁶ Zaenal Muttaqin. 2010. "*Mewujudkan Keadilan Agraria*"

Maka, untuk mewujudkan keadilan agraria, pembaruan agraria menjadi solusi alternatif. Saat ini bangsa Indonesia sedang mewarisi berbagai macam persoalan struktural yang berpangkal karena diabaikannya masalah agraria. Pembaruan agraria dalam konteks Indonesia sekarang adalah menata kembali sistem agraria kita agar dapat menjadi dasar bagi pembangunan ekonomi rakyat yang tangguh dan menyelesaikan berbagai persoalan.

Setidaknya menurut Idham Arsyad⁷, ada lima persoalan pokok yang menyebabkan selama ini hak-hak rakyat atas sumber-sumber agraria diabaikan, yakni :

1. struktur perekonomian bangsa yang rapuh dan bangunan industrialisasi yang tidak memiliki dasar yang kokoh;
2. terjadinya akumulasi dan monopoli penguasaan tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang telah menciptakan ketimpangan yang sangat serius dalam struktur penguasaan tanah dan sumber-sumber agraria, yang pada gilirannya telah menciptakan kondisi ketidakadilan sosial dan menciptakan kemiskinan massal;
3. terjadinya konflik-konflik dan sengketa agraria yang berkepanjangan, meluas dan tidak terselesaikan dengan tuntas—apalagi terselesaikan dengan memenuhi rasa keadilan;
4. terbentuknya suatu sistem hukum agraria dan pengaturan soal penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam yang tumpang tindih, tidak berorientasi pada kepentingan rakyat, dan telah menjadi salah satu sumber penyebab dari merebaknya konflik-konflik dan sengketa agraria; dan
5. telah terbangunnya suatu struktur birokrasi dan kekuasaan negara yang menjalankan politik agraria yang tidak pernah berpihak kepada kepada kepentingan rakyat banyak melainkan hanya berorientasi pada kepentingan ekonomi pengusaha besar dengan alasan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, dan difungsikannya sistem politik agraria sebagai alat untuk memperkaya elit-elit kekuasaan itu sendiri.

⁷ Idham Arsyad. 2010. *"Pembangunan Berbuah Sengketa"*

Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan

Menurut Prof. Ny. Arie Sukanti Hutagalung, SH, MLI⁸, agar penegakan aturan hukum pertanahan bisa dilaksanakan secara maksimal, maka perlu adanya sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan. Sinkronisasi dapat diartikan sebagai penyesuaian. Bukan saja penyesuaian antara UU sektoral dengan UUPA, tetapi juga perlu sinkronisasi di antara UU sektoral itu sendiri.

Dalam melakukan penyesuaian tersebut, harus diperhatikan azas-azas perundang-undangan antara lain :

1. Azas Kepastian Hukum (*Rechtszekerheids*).
2. Azas Undang-undang tidak boleh berlaku surut.
3. Azas Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula (*Azas Lex Superior derogat lex inferior*).
4. Azas Undang-undang yang bersifat khusus mengkesampingkan undang-undang yang bersifat umum jika pembuatnya sama (*Azas Lex Specialist derogat lex Generalis*).
5. Azas Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*Azas Lex posteriore derogat lex priori*).

Dengan demikian apabila terdapat adanya insinkronisasi antar peraturan pelaksana dengan Undang-undang pokoknya yang lebih tinggi maka dapat dilakukan *judicial review* melalui Mahkamah Agung. Sedangkan jika Undang-undang yang setara dengan UUPA bertentangan dengan UUD 1945 dapat dilakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Sinkronisasi perlu dilalukan karena memang banyak sekali UU sektoral yang perlu diserasikan. Dengan adanya sinkronisasi, maka diharapkan persoalan-persoalan yang masih mengganjal dalam penyelesaian konflik pertanahan akan dapat diselesaikan. Sebab kalau tidak, penyelesaian konflik agraria secara komprehensif tak akan pernah terwujud. Rakyat akan terus menderita, rakyat akan terus

⁸ Prof . Ny. Arie Sukanti Hutagalung, SH, MLI. 2010. "Sinkronisasi : Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Pertanahan Sebagai Suatu Kebijakan"

miskin akibat tidak memiliki kepastian dalam memperoleh hak atas tanah mereka sendiri.

Oleh karena itu tidak boleh terjadi atau kurang tepat jika dikatakan ada peraturan perundang-undangan sektoral, bertentangan dengan UUPA. Sebab sesuai dengan UU Nomor 10 Tahun 2004, ketentuan perundang-undangan sektoral harus merujuk pada UU yang ada di atasnya yang mengatur objek yang sama.

Adapun beberapa Undang-Undang yang perlu diserasikan untuk melancarkan Reforma Agraria antara lain UU tentang Kehutanan, UU tentang Perkebunan, UU tentang Penanaman Modal, UU tentang Otonomi Daerah, UU tentang Sumberdaya Air, UU tentang Tata Ruang, UU tentang Pertambangan dan Energi, dan UU tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Penutup

Berbagai masalah pertanahan yang muncul, semuanya selalu merugikan semua pihak, terutama rakyat kecil yang kurang berdaya. Oleh karena itu sulit untuk mewujudkan bahwa tanah adalah untuk kemakmuran rakyat. Saatnya menegakkan amanat UU No. 5 Tahun 1960 bahwa tanah digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil, dan makmur.

Keadilan merupakan dambaan setiap warga negara. Begitu pula keadilan dalam memperoleh hak-hak atas tanah di Bumi Pertiwi ini. Selama ini rakyat sulit memperoleh keadilan atas tanah kendati merupakan haknya, akibat sistem hukum yang tidak berkeadilan. Oleh karena itu untuk memperoleh keadilan tersebut, maka sudah saatnya pembentukan Peradilan Agraria yang dapat menjamin hak-hak rakyat atas tanah dengan cara-cara yang berkeadilan.

Reforma Agraria yang dilakukan secara menyeluruh merupakan suatu keharusan yang tidak hanya dilaksanakan sebatas retorika dan wacana. Dan, tidak hanya sekadar sebagai janji-janji saat kampanye

pemilu/pilpres, namun menjadi sebuah tuntutan yang tidak bisa ditawar-tawar.

Selama ini rakyat mendambakan hak yang adil atas tanah mereka. Sebab penguasaan dan kepemilikan tanah sudah dimonopoli oleh para pemilik modal, cukong, korporasi-korporasi besar, dan insitusi-institusi yang sudah sekian tahun lamanya menguasai tanah-tanah rakyat.

Untuk itu perlu dicari alternatif penyelesaian masalah/sengketa pertanahan yang dapat menampung perwujudan negara Indonesia sebagai negara hukum serta mengacu kepada cita-cita penegakan hukum yang berkeadilan, kepastian, dan kemanfaatan.

Pembentukan Peradilan Agraria hanyalah sebagai salah satu wadah yang memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat yang tersangkut dengan masalah agraria/pertanahan. Yang paling utama adalah pelaksanaan Reforma Agraria secara komprehensif sebagai jawaban atas ketidakadilan dalam pengelolaan pertanahan di Indonesia hingga saat ini. Muaranya tentu tak lain adalah untuk mewujudkan impian seluruh masyarakat Indonesia bahwa tanah adalah untuk kemakmuran rakyat.

Daftar Pustaka

- Harsono, Boedi. 2005. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanny*, Edisi Revisi, Penerbit Djambatan.
- Muchsin dan Imam Koeswahyono. 2008. *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Penerbit Sinar Grafika.

Makalah :

- Arie Sukanti Hutagalung (29 Januari 2010: 26-28) Sinkronisasi : Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Pertanahan Sebagai Suatu Kebijakan, makalah disajikan dalam Workshop Pertanahan di Jakarta, Fraksi Partai Hanura DPR RI & Konsorsium Pembaharuan Agraria, Jakarta.
- Gunawan Wiradi (30 April 2010: 1) Catatan Ringkas Seluk Beluk Reforma Agraria, makalah disajikan dalam Diskusi Publik “RUU Pengadilan Agraria, Solusi Penyelesaian Konflik Pertanahan di Indonesia” di Jakarta, Fraksi Partai Hanura DPR RI & Konsorsium Pembaharuan Agraria, Jakarta.
- Idham Arsyad (20 Agustus 2010: 4) Pembangunan Berbuah Sengketa (Pokok-Pokok Pikiran Menyambut RUU Pengambilalihan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan), makalah disajikan Dalam Diskusi RUU Pengadaan Tanah, “RUU Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan: *Paradoks dalam Memahami Konsep Kepentingan Umum*”, Fraksi Partai Hanura DPR RI, Jakarta.
- Sediono M. P. Tjondronegoro (29 Januari 2010: 2) Arti Reforma Agraria Dalam Globalisasi, Pengurangan Kemiskinan Menuju Industrialisasi Bersih, makalah disajikan dalam Workshop Pertanahan di Jakarta, Fraksi Partai Hanura DPR RI & Konsorsium Pembaharuan Agraria, Jakarta.
- Usep Setiawan (30 April 2010: 6) Mekanisme dan Kelembagaan Penyelesaian Konflik Agraria dalam Rangka Pelaksanaan Pembaruan, makalah disajikan dalam Diskusi Publik “RUU Pengadilan Agraria, Solusi Penyelesaian Konflik Pertanahan di Indonesia” di Jakarta, Fraksi Partai Hanura DPR RI & Konsorsium Pembaharuan Agraria, Jakarta.
- Zaenal Muttaqin (30 April 2010: 1) Mewujudkan Keadilan Agraria, makalah disajikan dalam Diskusi Publik “RUU Pengadilan Agraria, Solusi Penyelesaian Konflik Pertanahan di Indonesia” di Jakarta, Fraksi Partai Hanura DPR RI & Konsorsium Pembaharuan Agraria, Jakarta.

PENGUASAAN TANAH MENURUT UUPA

Alirman Sori

Abstrak

Jaminan kepastian hukum hak-hak atas tanah diperlukan untuk menciptakan keadilan penguasaan tanah di dalam suatu negara. Dengan demikian tidak boleh ada konsentrasi penguasaan tanah dimana sekelompok kecil orang menguasai sebagian besar tanah, sementara sebagian besar orang hanya menguasai tanah yang sempit. Untuk menciptakan keadilan, penataan hak-hak atas tanah juga perlu untuk memberikan kepastian hak-hak atas tanah. Selama ini, ketidakpastian hak-hak atas tanah telah pula menjadi sumber konflik dan sengketa pertanahan yang tidak berkesudahan.

Kata kunci : Penguasaan tanah, Keadilan

Abstract

Assurance of legal certainty of land rights is needed to create justice of land tenure within a country. Thus there can be no concentration of land tenure where a small group of people controls most of the land, while most people only control the narrow land. To create justice, the arrangement of land rights is also necessary to provide certainty of land rights. So far, the uncertainty of land rights has also been a source of conflict and endless land disputes.

Keywords : *Land tenure, Justice*

Pendahuluan

Tanah sering diasumsikan sebagai faktor penting dalam pelaksanaan kegiatan produktif manusia. Tanah adalah wadah sekaligus faktor produksi. Tanah sejatinya mempunyai nilai sosio-kultural yang tinggi. Tanah adalah wilayah dimana masyarakat membangun identitas kolektifnya sebagai komunitas dan mengembangkan kebudayaannya. Atas dasar itulah maka tanah disimbolkan sebagai ‘alamat dari sebuah kebudayaan’. Tanah menunjukkan dimana kita dapat menemukan kebudayaan suatu komunitas. (Laksono, 2002:382)

Betapa sangat pentingnya kegunaan tanah yang strategis namun ketersediaannya terbatas maka sering terjadi kompetisi dalam memperebutkan penguasaan dan pemanfaatan tanah. Hal ini menyebabkan munculnya konflik dan sengketa pertanahan, yang terjadi baik antar sesama anggota masyarakat, antara masyarakat dengan pengusaha maupun antara masyarakat dengan institusi negara. Konflik dan sengketa dimaksud semakin mudah terjadi ketika politik hukum dari pemerintah untuk melindungi hak-hak masyarakat miskin, termasuk hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah masih belum memadai.

Masalah yang berkaitan dengan kelangkaan ketersediaan tanah dewasa ini telah membatasi ruang gerak aktivitas kegiatan manusia. Antara kegiatan manusia dan ketersediaan tanah merupakan dua variabel yang saling mempengaruhi satu dengan yang lainnya. Kelangkaan persediaan tanah perlu diikuti dengan upaya pemanfaatan tanah secara optimal serta pemberian perlindungan dan jaminan kepastian hukum hak-hak atas tanah.

Jaminan kepastian hukum hak-hak atas tanah diperlukan untuk menciptakan keadilan penguasaan tanah di dalam suatu negara. Dengan demikian tidak boleh ada konsentrasi penguasaan tanah dimana sekelompok kecil orang menguasai sebagian besar tanah, sementara sebagian besar orang hanya menguasai tanah yang sempit.

Untuk menciptakan keadilan, penataan hak-hak atas tanah juga perlu untuk memberikan kepastian hak-hak atas tanah. Selama ini, ketidakpastian hak-hak atas tanah telah pula menjadi sumber konflik dan sengketa pertanahan yang tidak berkesudahan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan pedoman dalam penataan hak-hak atas tanah. Di dalam Pasal 33 ayat (3) sebagai landasan kebijakan di bidang pertanahan di Indonesia dinyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dalam Pasal 16 menyebutkan jenis-jenis hak atas tanah antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna

bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak lainnya.

Meskipun Pasal 16 UUPA telah mengatur hak-hak atas tanah, dalam praktiknya ada beberapa hal yang belum ada pengaturan yang memadai, misalnya pengaturan berkaitan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat dan hak-hak instansi pemerintah untuk menguasai dan menggunakan tanah. Demikian pula belum ada batas maksimum untuk hak guna usaha untuk badan hukum. Penertiban hak atas tanah yang sudah diberikan oleh negara kepada orang dan badan hukum, seperti perusahaan kebun yang membangun kebun melebihi luas hak guna usaha yang diberikan perlu dilakukan. Saat ini, karena ketiadaan pembatasan tersebut sehingga melahirkan ketimpangan struktur penguasaan dan kepemilikan tanah serta memicu lahirnya konflik agraria antara masyarakat setempat dengan pengusaha perkebunan.

Seiring dengan semangat otonomi daerah, maka pengaturan tentang hak-hak atas tanah harus pula memperhatikan keseimbangan peran antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Peraturan yang ada selama ini belum memberikan kekuasaan yang seimbang antar tingkat pemerintahan. Dalam kaitan dengan ini juga perlu memikirkan otonomi komunitas masyarakat hukum adat untuk dapat mengatur dan memanfaatkan tanah ulayat berdasarkan hukum adatnya.

UUPA menyadari bahwa perlu pengaturan lebih lanjut tentang hak-hak atas tanah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 50 ayat (1) dan ayat (2) UUPA sebagai berikut: ayat (1) “Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan Undang-Undang”; dan ayat (2) “Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan diatur dengan peraturan perundangan”. Dengan merujuk kepada Pasal 50 UUPA, maka diperlukan suatu undang-undang untuk mengatur hak-hak atas tanah yang di dalamnya mengatur antara lain tentang hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan.

Permasalahan

1. Apa saja persoalan-persoalan hukum dan sosial pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak atas tanah?
2. Bagaimana penyelesaian permasalahan pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak atas tanah ?

Kajian Teoritis

Bagian ini menjelaskan prinsip-prinsip penguasaan tanah menurut UUPA dan analisis mengenai permasalahan-permasalahan faktual berkaitan dengan pelaksanaan penguasaan tanah, secara khusus praktik penyelenggaraan hak-hak atas tanah.

Teoretisasi hak atas tanah

Untuk memahami penguasaan dan hak atas tanah baik oleh warga negara maupun oleh negara. Bagian ini secara khusus memaparkan bagaimana konsep hukum adat dan UUPA mengenai hak atas tanah, basis teoritis penguasaan negara atas tanah dan berbagai cara negara mengatur hak-hak atas tanah yang telah ada dalam masyarakat.

Sistem Penguasaan Tanah (*land tenure system*)

Penguasaan tanah atau *land tenure* adalah konsep penting dalam mengkonstruksikan hak atas tanah. Meskipun seringkali disetarakan dengan hak atas tanah, penguasaan tanah mempunyai dimensi yang lebih luas. Penguasaan tanah merujuk pada hubungan antara individu dan/atau kelompok terkait dengan tanah dan kekayaan alam yang terikat dengan tanah itu; hubungan antara para aktor itu merupakan hubungan tenurial (*tenure relation*) yang diatur dan/atau dilindungi oleh berbagai sistem normatif, seperti halnya hukum negara, hukum adat dan sistem normatif lain dalam masyarakat. Sistem-sistem normatif yang mengatur hubungan tenurial ini membentuk sistem penguasaan tanah, atau disebut pula sebagai sistem tenurial (Safitri, 2010:23-4).

Sistem tenurial ada yang bersumber pada hukum negara atau sistem normatif lain dalam masyarakat. Ke dalam kategori sistem normatif masyarakat ini kita dapat memasukkan hukum adat, hukum agama, dan aturan-aturan lokal lain yang diproduksi dan dijalankan oleh masyarakat. Sistem tenurial yang diatur dan ditegakkan oleh hukum dan institusi negara kita nyatakan sebagai sistem tenurial negara. Sementara itu, sistem tenurial yang lahir, dijalankan dan ditegakkan oleh norma-norma dan institusi yang melekat ke dalam sistem normatif di luar negara adalah sistem tenurial masyarakat. Dalam konteks Indonesia, sistem tenurial masyarakat yang jamak ditemukan adalah sistem tenurial yang bersumber dan berbasis pada hukum adat. Oleh sebab itu kita dapat menyatakannya sebagai sistem tenurial adat.

Baik sistem tenurial negara maupun sistem tenurial masyarakat atau sistem tenurial adat dapat terdiri dari beberapa sub-sistem tenurial. Sub-sistem tenurial negara dapat dicontohkan dengan adanya beberapa peraturan perundang-undangan tentang tanah dan sumber daya alam. Peraturan itu dibentuk, diimplementasikan dan ditegakkan oleh berbagai institusi pemerintah. Sebagai contoh adalah sub-sistem tenurial negara di dalam kawasan hutan yang diatur dengan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan dan sub-sistem tenurial di luar kawasan hutan yang diatur dengan UU No. 18 tahun 2004 tentang Perkebunan, UU No. 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara dan UU No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau kecil. Sementara itu, sub-sistem tenurial masyarakat atau sub-sistem tenurial adat dapat dilihat dari adanya sistem tenurial yang berlaku pada beberapa kelompok keluarga dalam sebuah komunitas adat yang lebih besar.

Di antara sub-sistem itu dapat terjadi hubungan yang harmonis namun tidak jarang terjadi pula pertentangan akibat pembelakuannya pada lokasi yang sama sehingga menimbulkan tumpang-tindih dan kontestasi. Tumpang-tindih sub-sistem tenurial negara terjadi karena beberapa undang-undang mengatur tanah dan/atau kekayaan alam pada lokasi yang sama. Pada saat yang bersamaan, sistem tenurial negara secara keseluruhan berkonflik dengan sistem tenurial masyarakat karena pada lokasi-lokasi dimana berlaku sub-sistem

tenurial negara itu adalah wilayah dimana terdapat sistem tenurial masyarakat.

Konsep Hak dan Akses Pada Tanah

Sistem tenurial diuraikan diatas menentukan corak hubungan tenurial yang terdapat dalam suatu masyarakat. Hubungan tenurial itu, melahirkan hak dan akses terhadap tanah. Dengan kata lain kita dapat menyatakan bahwa sistem tenurial merupakan sumber dari hak dan akses atas tanah. Di Indonesia, sistem tenurial negara dan sistem tenurial adat merupakan sumber utama dari hak-hak atas tanah dan akses terhadapnya. Kedua sistem tenurial ini mempunyai keabsahan untuk melahirkan hak-hak atas tanah.

Secara konseptual, hak dan akses pada tanah merujuk pada dua kondisi yang berbeda. Hak atas tanah merupakan klaim seseorang atau kelompok terhadap tanah yang terjustifikasi dan dapat ditegakkan melalui hukum negara, hukum adat dan sistem normatif lain. Sementara itu akses terhadap tanah adalah situasi empiris dimana para aktor yang berada dalam suatu hubungan tenurial secara nyata dapat memanfaatkan dan menarik manfaat dari tanah dan kekayaan alam yang terdapat dan atau melekat pada tanah tersebut. Sebagaimana dinyatakan oleh Ribbot dan Peluso, akses merupakan kemampuan untuk mendapat manfaat dari sesuatu, apakah berupa objek materi, akses terhadap orang, institusi dan simbol-simbol tertentu (Ribbot dan Peluso, 2003:153).

Dengan membuat perbedaan kategoris seperti ini maka hak atas tanah merupakan konsep normatif, sedangkan akses terhadap tanah adalah konsep yang terkait dengan kekuasaan (*power*). Hak atas tanah adalah seperangkat hak dan kewajiban (*a bundle of rights and obligations*) antara para aktor dalam hubungan tenurial yang terkait dengan tanah. Sementara itu, akses terhadap tanah terjadi karena adanya seperangkat kekuasaan dan jaringan kekuasaan (*a bundle and web of power*) baik secara sosio-kultural, politik dan ekonomi untuk mengambil dan menarik manfaat terhadap tanah dan sumber daya yang melekat padanya (Ribbot dan Peluso, 2003: 154-5).

Konstruksi Falsafati Liberal dan Sosialis Terhadap Hak Atas Tanah

Sebagaimana diuraikan diatas kita telah mengetahui bahwa sistem tenurial-lah yang menentukan corak hak atas tanah. Konseptualisasi semacam ini merupakan hasil abstraksi dari fakta empiris bahwa hak-hak atas tanah bersumber dari sistem tenurial tertentu. Lain dari pada itu, hak-hak atas tanah juga telah dikonseptualisasikan sesuai dengan basis falsafatnya. Tidak dapat dipungkiri bahwa konsep-konsep terkait hak atas tanah sebagai bagian dari hak properti berkaitan dengan berbagai filsafat politik, hukum dan ekonomi. Pertanyaan falsafatnya adalah apakah sumber hak seseorang atau kelompok terhadap tanah dan properti lainnya? Apa jenis hak yang terkuat dan siapa subjek haknya? Bagian ini memaparkan jawaban terhadap pertanyaan itu dari sudut pandang filsafat liberal dan sosialis.

Terhadap pertanyaan pertama, terdapat beberapa teori yang menjelaskan berbagai justifikasi pada munculnya hak atas properti (dalam kajian ini perlu dibaca sebagai hak atas tanah). Panesar (2001: 21-42) menyarikannya sebagai berikut:

Pertama, teori pendudukan (*occupation theory*). Properti muncul karena adanya pendudukan pertama oleh orang atau sekelompok orang yang kemudian disetujui dan dihormati oleh kelompok lainnya. Dalam sistem *common law*, teori ini disebut juga sebagai *first possession theory* atau teori penguasaan pertama. "*Possession is the root of title*" adalah prinsip penting dalam pengakuan hak atas tanah.

Kedua, teori pengerjaan tanah (*labour theory*). Penguasaan atas tanah terjadi karena upaya seseorang atau kelompok untuk mengolah tanah tersebut secara produktif. John Locke merupakan pemikir klasik dalam aliran ini. Dalam esai-nya yang termasyhur berjudul "*Two Treatises of Government*" (1823:116), ia menyatakan: *Though the Earth and all inferior creatures be common to all men, yet every man has "property" in his own "person". This nobody has any right to but himself. The labour of his body and the work of his hands, we may say, are properly his. Whatsoever, then, he removes out of the state*

that Nature hath provided and left it in, he hath mixed his labour with it, and joined to it something that is his own, and thereby makes it his property.

Ketiga, teori utilitarian yang menyatakan bahwa hak atas tanah muncul karena hukum baik yang bersumber pada negara atau masyarakat telah menciptakan hak tersebut untuk tujuan-tujuan tertentu. Jeremy Bentham, John Stuart Mill merupakan pemikir klasik pada kelompok ini.

Keempat, teori ekonomi terhadap properti yang menyatakan bahwa hak atas tanah muncul sejalan dengan semakin terbatasnya sumber daya (tanah) dan diperlukannya tanah sebagai faktor produksi utama. Hak atas tanah menciptakan insentif untuk kegiatan produktif. Pandangan ini sejatinya masih dalam pengaruh aliran utilitarian, tetapi dengan eksplisit memasukkan tujuan ekonomi ke dalamnya. Harold Demsetz (1967) yang menteorikan evolusi hak-hak atas tanah dari penguasaan komunal kepada individual sebagai akibat yang tidak terhindarkan dari kebutuhan memanfaatkan tanah secara efisien.

Tipologi Hak Atas Tanah

Penentuan tipologi hak atas tanah bergantung pada model hubungan tenurial yang mendasari lahirnya hak-hak tersebut. Ellsworth menyebutkan model hubungan tenurial tersebut sebagai *property regime* (rezim kepemilikan) yang diartikannya sebagai *a social relationship between three parties: the person with a right of any kind, the person who forbears from violating that right, and a third party (usually government or a court) who guarantees the right and obligation to forbear* (Ellsworth, 2002:4). Bromley dan Cernea (1989:11) mengkategorikan kepemilikan atas tanah dan sumber daya alam ke dalam empat model hubungan tenurial yaitu rezim hak privat (*private property regime*), rezim hak negara (*state property regime*), hak komunal atas tanah dan sumber daya bersama (*common¹ property*

¹ Penerjemahan *common property rights* sebagai hak atas tanah dan sumber daya bersama didasarkan pada definisi *common* yang dinyatakan oleh Ellsworth (2002:4) sebagai “the undivided land belonging to the members of a local community as a whole”. Dengan makna *common* seperti ini maka *common property rights* dapat disetarakan dengan hak komunal.

regime) dan rezim akses umum (*open access regime*).

Lynch dan Harwell (2002:4) menjelaskan *open access* sebagai *'the absence of any management rules or authority'*. Dengan demikian *open access* ini tidak dapat dinyatakan sebagai tipologi hak. Sesuai dengan pembedaan konseptual antara hak dan akses, *open access* merujuk pada situasi empiris mengenai akses pada tanah, bukan konstruksi normatif tentang hak. Dengan demikian, sejatinya hanya ada tiga tipologi rezim pengaturan hak yaitu rezim hak privat, rezim hak negara dan rezim hak komunal.

Rezim hak privat menunjuk pada hak-hak yang diemban oleh subjek hukum privat baik perorangan atau badan hukum yang bersifat eksklusif. Artinya pemegang hak privat dapat mengeluarkan pihak lain dari klaim dan penggunaan terhadap tanahnya. Eksklusifitas hak privat ini adalah elemen kunci dari konsep hak privat menurut sistem hukum barat. Panesar (2001:11), misalnya, menguatkan hal ini dengan menyatakan *"...the hallmark of a private property right is the right to exclude others from the enjoyment and interference with a particular resource."* Atas dasar itulah maka hak privat diartikan sebagai hak yang terkuat dan terpenuh (lihat pula ketentuan Pasal 20 ayat 1 dalam UUPA).

Meskipun demikian, pada hampir semua sistem tenurial, apa yang disebut hak privat ini tetap tunduk pada pengaturan yang diberlakukan oleh negara atau otoritas lokal. Tidak ada hak privat yang bersifat tidak terbatas. Meskipun demikian, derajat kebebasan hak privat ini berbeda-beda dari setiap sistem tenurial. Hak-hak privat ini dapat bersifat individual ataupun kolektif. Hak kolektif dimaksud merupakan hak yang dipunyai oleh kelompok orang atau korporasi.

Hak kepemilikan oleh negara (*state property*) secara jelas menunjukkan bahwa subjek hukum adalah institusi negara. Bromley dan Cernea (1989:11-2) menyatakan bahwa hak kepemilikan negara itu dilaksanakan oleh instansi pemerintah ataupun melalui pemberian hak atau izin-izin kepada pihak ketiga untuk memanfaatkan tanah itu dalam durasi waktu yang ditentukan. Hak-hak negara ini dapat dilepaskan untuk menjadi hak-hak privat.

Sementara itu terhadap hak komunal atas tanah dan sumber daya bersama (*common property*) terdapat perdebatan apakah rezim tersebut termasuk ke dalam rezim hak privat atau hak negara bahkan ada yang menyatakan bahwa kepemilikan bersama itu adalah akses terbuka. Ekologis Garrett Hardin (1968), misalnya, dengan teorinya mengenai *tragedy of the commons* menyatakan bahwa *common property* itu menunjukkan absennya hak eksklusif seseorang atau sekelompok orang serta ketiadaan pengaturan terhadap tanah dan sumber daya alam di suatu tempat. Argumen Hardin ini mendapat sanggahan dari sejumlah ahli seperti halnya oleh pemenang hadiah nobel, Elinor Ostrom (1990). Pada intinya para penyanggah Hardin sepakat bahwa *common property* itu bukanlah situasi ketidakbertuanan suatu objek (*no body's property, res nullius, open access*) melainkan tetap adanya pengaturan yang dibuat dan ditaati bersama oleh sekelompok orang atas tanah dan sumber daya yang digunakan bersama.

Apakah hak komunal itu akan masuk ke dalam rezim hak privat atau hak negara bergantung pada sistem tenurialnya. Lynch dan Harwell (2002:9) mengkonstruksikan bahwa hak komunal ini dapat termasuk ke dalam hak publik (hak negara) maupun hak privat. Meskipun demikian, hak komunal yang privat adalah hak yang terkuat.

Konstruksi Hukum Adat Terhadap Hak Atas Tanah

Setelah melihat bagaimana tradisi filsafat liberal dan sosialis mengkonstruksikan basis falsafati dan teori hak atas tanah serta menyusun tipologi hak-hak atas tanah, maka pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana filsafat dan teori hak atas tanah untuk Indonesia semestinya dibangun?

UPA dengan tegas mengatakan bahwa hukum adat menjadi basis hukum agraria nasional (Pasal 5). Hukum adat mempunyai konstruksi teoretisnya sendiri tentang terjadinya hak atas tanah. Tanah menurut hukum adat merujuk pada konsepsi komunalistik-religius. Boedi Harsono (2005:181) menyatakannya sebagai berikut: Konsepsi Hukum Adat dapat dirumuskan sebagai konsepsi yang komunalistik-

religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.

Dengan konsep ini jelas bahwa menurut hukum adat hak-hak individual itu tidak dinafikan, melainkan berada dalam kesatuan hak komunal dari masyarakat hukum adatnya. Hak komunal ini merupakan hak bersama anggota persekutuan hukum itu terhadap seluruh wilayahnya. Lebih dari itu, konsep religius menegaskan bahwa tanah bukanlah sekedar objek materi apalagi hanya sebatas alat produksi. Tanah merupakan wadah menjalankan kebudayaan dan penghormatan kepada leluhur.

Boedi Harsono menyatakan bahwa hak bersama warga masyarakat hukum adat terhadap tanah yang disebut sebagai hak ulayat atau berbagai nama lainnya, menunjukkan pada dua hal. Pertama, sebagai hak kepunyaan bersama terhadap tanah. Ini merupakan aspek hukum perdata. Kedua, sebagai kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan dan penggunaannya. Hal ini menunjukkan berlakunya aspek hukum publik (Harsono, 2005:182).

Dengan penjelasan di atas maka jelas bahwa konsep hukum adat terhadap hak atas tanah berbeda dengan konsep-konsep yang berlandaskan pada filsafat liberal dan sosialis. Konsep hukum adat tidak menyatakan bahwa hak individual-privat atau hak komunal-publik sebagai hak yang utama. Kedua hak tersebut ada dalam posisinya yang berbeda dan terhadap subjek yang berbeda dalam konsep hak ulayat. Hak individual yang bersifat privat berlaku terhadap hak-hak anggota kelompok terhadap tanah yang digunakan untuk kepentingannya sendiri. Hak komunal merupakan hak bersama warga persekutuan terhadap tanahnya, yang di dalamnya terdapat hak-hak individual. Aspek hukum perdata jelas terlihat dalam pengaturan hak-hak individual, dan pernyataan kepada pihak luar mengenai hak kepunyaan bersama dari masyarakat hukum adat terhadap wilayahnya. Sementara itu, aspek hukum publik nyata dalam keabsahan lembaga adat untuk mengatur wilayahnya. Dengan kata lain, aspek hukum publik dari hak ulayat terlihat dari kewenangan mengatur ke dalam

untuk persekutuan hukum.

Keunikan hak ulayat dapat dilihat dari konsep tulisan Van Vollenhoven mengenai hak yang dinamakannya *beschikkingsrecht* itu. Van Vollenhoven menyatakan bahwa *beschikkingsrecht* itu yang kemudian disebut dalam Penjelasan Pasal 3 UUPA sebagai hak ulayat dan hak-hak serupanya adalah hak dasar suatu masyarakat hukum adat untuk mendapatkan manfaat dan mengatur tanah dan kekayaan alam yang ada di wilayahnya. Hak itu menjadi dasar untuk mengeksklusi pihak luar dan menjadi sumber lahirnya hak-hak individual dari anggota komunitas tersebut. Konsep publik-privat *beschikkingsrecht* dari Van Vollenhoven ini dinyatakan dengan baik oleh Holleman sebagai berikut:

[Beschikkingsrecht] is the fundamental right of a jural community freely to avail itself of and administer all land, water and other resources within its territorial province (beschikkingsgebied, area of avail) for the benefit of its members, and to the exclusion of outsiders, except those to whom it has extended certain limited, and essentially temporary, privileges. The right of avail is thus conceived also as the basic communal source of a whole range of discrete and more or less individualized user rights, which are vested in persons or groups by virtue of their membership of the community (Holleman, 1981:43-4).

Konsep *beschikkingsrecht* itu menunjukkan adanya karakter hak privat melekat pada berbagai hak yang dipunyai secara kolektif ataupun individual dari anggota komunitas. Dalam relasinya dengan pihak luar, karakter hak privat bersama terhadap wilayah adat terlihat ketika otoritas adat atas nama seluruh anggota komunitas melakukan tindakan mengeksklusi pihak luar untuk menguasai dan memanfaatkan tanah dan kekayaan alam di dalam batas-batas wilayah adatnya. Tindakan ini mengindikasikan bahwa hak ulayat itu bersifat eksklusif terhadap pihak luar. Dalam teori hak kepemilikan (*property rights*), sifat eksklusif menjadi penanda karakter privat suatu hak.

Negara dan Penguasaannya Atas Tanah

Setiap negara memerlukan dasar hukum untuk melegitimasi penguasaannya atas tanah. Penguasaan negara atas tanah dilandaskan pada berbagai prinsip yang berbeda. Di masa Hindia Belanda, penguasaan negara atas tanah berdasarkan pada doktrin *domein* yang menyatakan bahwa di luar tanah-tanah yang dikuasai oleh rakyat termasuk tanah-tanah ulayat, adalah *domein* atau milik negara.

Persoalan mendasar dari pelaksanaan doktrin *domein* di Hindia Belanda ada pada lingkup berlakunya pernyataan *domein* negara. Lingkup ini terkait erat dengan pengakuan terhadap ulayat masyarakat hukum adat. Kelompok liberal yang dimotori oleh akademisi hukum dari Universitas Utrecht yang menjadi kelompok pemikir pejabat-pejabat Hindia Belanda (dikenal kemudian dengan mazhab Utrecht) menganut tafsir sempit terhadap hak ulayat. Artinya, ulayat hanya berlaku pada wilayah-wilayah yang dibudidayakan secara intensif oleh masyarakat hukum adat. Sebaliknya, kelompok akademisi lain yang dimotori oleh Van Vollenhoven dari Universitas Leiden menganut pandangan sebaliknya. Ulayat mengacu pada klaim masyarakat hukum adat atas wilayah yang diakui oleh kelompok masyarakat lainnya. Inilah tafsir luas terhadap lingkup ulayat.

Implikasi dari kedua tafsir ini adalah pada keluasan berlakunya *domein* negara. Dengan tafsir ulayat yang sempit maka *domein* negara menjadi lebih luas; sebaliknya penafsiran luas terhadap ulayat menjadikan terbatasnya *domein* negara (Burns, 2004; Termorshuizen-Arts, 2010).

Setelah Indonesia merdeka, dan sejak diundangkannya UUPA, doktrin *domein* dihapuskan. Argumen utamanya adalah bahwa negara tidak selayaknya memosisikan diri sebagai pemilik atas tanah. Posisi ini mengancam hak-hak rakyat terutama hak masyarakat hukum adat. Atas dasar itu, doktrin hak menguasai negara muncul. Pertama-tama, doktrin ini ada dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar (UUD) 1945 yang menyatakan “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pasal 2 ayat (2) UUPA memberikan tafsir otentik terhadap cakupan hak menguasai negara ini. Negara, sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat hanya bertindak selaku badan penguasa. Karenanya, kata “dikuasai” tidak dalam pengertian “dimiliki”, tetapi pengertiannya bahwa memberi wewenang kepada negara dalam posisinya sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas 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.

Tiga bentuk kewenangan yang diperoleh oleh negara tersebut di atas, ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

Kekuasaan negara atas bumi, air dan ruang angkasa ini berlaku baik untuk tanah yang sudah ada hak atas tanahnya maupun yang belum tersapat hak atas tanah dari seseorang atau badan hukum. Tetapi kekuasaan negara terhadap tanah yang sudah dihaki dibatasi oleh isi dari hak tersebut. Artinya seberapa besar kekuasaan yang dimiliki oleh pemegang hak untuk menggunakan haknya yang diberikan oleh negara, maka sebatas itu pula kekuasaan negara. Atas dasar konsep ini maka dalam kepustakaan hukum agraria di Indonesia, dikenal konsep tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk menunjukkan tanah-tanah yang belum ada hak atas tanah di atasnya dan tanah-tanah yang tidak dikuasai langsung oleh negara untuk tanah-tanah dimana telah terdapat hak atas tanah.

Sebagaimana disampaikan oleh Sumardjono, negara memperoleh ketiga kewenangan itu karena tidak seluruh permasalahan atau urusan pertanahan dapat diselesaikan oleh masyarakat. “Dalam hal-hal di mana masyarakat dapat menyelesaikan masalah atau kepentingannya sendiri dan selama hal tersebut tidak bertentangan dengan

kepentingan atau hak-hak pihak lain maka campur tangan negara tidak diperlukan (Magnis-Suseno dalam Sumardjono, 1998:5-6).

Dengan demikian, bahwa hak menguasai negara itu sama sekali tidak menghilangkan otonomi masyarakat untuk mengatur urusan pertanahannya, termasuk di sini adalah otonomi masyarakat hukum adat atas wilayahnya.

Sumardjono (1998:6-7) selanjutnya menjelaskan bahwa hak menguasai negara itu dibatasi oleh dua hal: pembatasan oleh UUD 1945 dan pembatasan yang bersifat substantif. Pembatasan oleh UUD 1945 berarti pentingnya menempatkan pelaksanaan hak menguasai negara dalam kerangka penghormatan hak asasi warga negara sebagaimana dinyatakan dalam UUD 1945. Pembatasan yang bersifat substantif berarti pentingnya mengaitkan segala tindakan negara yang didasarkan atas kewenangan menguasai atas tanah itu dengan tujuan mewujudkan kemakmuran rakyat. Atas dasar inilah maka hak menguasai negara tidak dapat didelegasikan kepada pihak swasta.

Kemakmuran rakyat dijabarkan oleh UUPA sebagai situasi dimana rakyat memperoleh kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan atas penguasaan dan pemanfaatannya atas tanah. Namun, lebih dari sekedar menjadi alat untuk mencapai kemakmuran rakyat, tujuan akhir dari hak menguasai negara adalah pembentukan masyarakat dan negara hukum yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur (Safitri dan Moeliono, 2010:12). Pasal 2 ayat (3) UUPA menegaskan hal ini dengan menyebutkan:

Wewenang yang bersumber dari hak menguasai negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Dengan karakternya sebagai kewenangan publik maka hak menguasai negara hanya dapat diejawantahkan ke dalam tindakan-tindakan yang disebutkan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai pengaturan, pembuatan kebijakan, pengurusan, pengelolaan dan pengawasan. Tindakan menguasai secara fisik tanah-tanah baik untuk

kepentingan terkait dengan pelaksanaan tugasnya maupun untuk diserahkan kepada pihak ketiga harus mempunyai alas hak yang jelas. Dalam hal ini hak pengelolaan diperlukan untuk penguasaan instansi pemerintah pada tanah-tanah yang selain dipergunakan sendiri juga dipergunakan pihak lain dan hak pakai untuk tanah-tanah yang dipergunakan sendiri.

Model Pengaturan Negara Atas Hak Masyarakat: Rekognisi, Integrasi dan Inkorporasi

Menghadapi fakta bahwa seluruh sub-sistem tenurial negara bekerja di atas sistem tenurial masyarakat maka konflik antara sistem tenurial negara dan masyarakat itu tidak terhindarkan. Konflik ini utamanya muncul ketika nilai-nilai, norma dan praktik antara kedua sistem itu tidak bersesuaian. Legalisasi hak masyarakat adalah cara negara untuk mengatur hak masyarakat yang bersumber dari sistem tenurial yang berbeda. Dengan pengaturan ini maka potensi konflik diharapkan dapat dihindari.

Konsep legalisasi tidak sama dengan pemberian sertifikat hak atas tanah. Legalisasi adalah upaya negara menyediakan kerangka hukum untuk mengatur dan menerima hak-hak masyarakat yang ada atas dasar sistem tenurial non-negara. Dengan konsep ini maka legalisasi terdiri dari tiga model: rekognisi, integrasi dan inkorporasi.

Rekognisi merupakan upaya negara mengakui otonomi masyarakat untuk menerapkan sistem tenurialnya secara penuh. Meskipun otonomi dimaksud diakui melalui sebuah instrumen hukum negara, tetapi negara tidak mengintervensi masyarakat dalam pemberlakuan sistem tenurialnya. Rekognisi ini mengindikasikan pengakuan politik negara terhadap keberadaan sekelompok masyarakat yang mempunyai kewenangan mengatur tanah, kekayaan alam dan hubungan tenurial di wilayahnya. Disebut sebagai pengakuan politik karena dengan rekognisi ini negara mengakui bahwa ada hak-hak masyarakat yang diambil oleh negara (Bedner dan Berenschot, 2010:8). Pembentukan negara nasional dan pemberlakuan sistem hukum nasional menyebabkan hak-hak yang sedemikian itu hilang dari masyarakat pengembannya. Dengan

rekognisi maka negara mengembalikan lagi hak-hak itu kepada masyarakat tersebut.

Konstruksi rekognisi ini menjelaskan relasi hukum antara negara dan masyarakat hukum adat. Hak-hak ulayat yang muncul dari sistem tenurial adat banyak yang tersingkirkan karena adanya hak-hak baru atas tanah yang diberikan negara pada wilayah-wilayah adat.

Rekognisi juga menciptakan konsep yang lain terkait dengan otonomi masyarakat hukum adat. Dengan fakta bahwa masyarakat hukum adat telah menjadi elemen dari negara nasional maka otonomi mereka tidaklah bersifat mutlak. Kewenangan untuk melakukan pengaturan atas wilayah adat itu bersifat semi-otonom. Wilayah adat adalah arena-arena pengaturan semi-otonom (*semi-autonomous social fields*). Sebagaimana dikonseptualisasikan oleh Moore, arena itu menunjuk pada kemampuan relasi sosial dalam masyarakat untuk menghasilkan dan menerapkan aturan dan kebiasaan mereka sendiri namun pada saat yang bersamaan, mereka juga rentan terhadap penetrasi aturan dan keputusan lain di luar mereka (Moore, 2000:5).

Sifat semi-otonom dari masyarakat hukum adat terwujud dalam pengaturan terhadap warga persekutuan adat dan wilayahnya yang diberlakukan berdasarkan hukum adat dan ditegakkan oleh lembaga adat, namun terhadap pengaturan yang lain masyarakat hukum adat itu juga tunduk pada peraturan yang diproduksi oleh negara.

Jika rekognisi memberikan semi-otonomi pada sistem tenurial masyarakat maka integrasi bersifat sebaliknya. Dengan konsep integrasi ini maka sistem tenurial masyarakat diserap ke dalam sistem tenurial negara. Artinya, formulasi, penamaan, pengaturan dan cara-cara perlindungan hak-hak atas tanah mengikuti seluruhnya pada hukum negara. Ketentuan-ketentuan konversi hak-hak tanah berdasarkan hukum adat sebagaimana dianut dalam UUPA merupakan contoh model integrasi ini.

Terakhir adalah inkorporasi. Pada model ini, negara memberikan hak-hak secara komunal pada masyarakat sesuai dengan nama dan kategori yang ada dalam sistem tenurial negara, tetapi pengaturan ke dalam bagi hak-hak itu mengikuti aturan yang terdapat dalam sistem tenurial masyarakat. Pemberian izin-izin pengelolaan hutan kepada

desa atau kelompok masyarakat tertentu dengan hak untuk mengatur model pengelolaan, pembagian hak pemanfaatan oleh warga desa atau anggota kelompok adalah contoh dari model inkorporasi.

Praktik Penyelenggaraan Hak-Hak Atas Tanah

Dalam perkembangannya, penggunaan berbagai hak atas tanah yang telah diatur oleh UUPA tidak berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah ditegaskan oleh UUPA. Praktik penyelenggaraan hak-hak atas tanah banyak yang menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam UUPA. Kondisi ini terjadi karena beberapa faktor. Pertama, penyelewengan pelaksanaan prinsip hak menguasai negara; Kedua, lahirnya sejumlah kebijakan agraria yang bersifat sektoral dan tidak sejalan dengan Prinsip UUPA; Ketiga, ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah; Keempat, konflik dan sengketa agraria; Kelima, bahwa dalam menyelenggarakan pembangunan di bidang agraria, khususnya terkait dengan penyelenggaraan hak-hak atas tanah banyak yang tidak berdasar pada ada yang digariskan oleh UUPA. Bagian berikut menjelaskan berbagai persoalan praktis terkait dengan masalah-masalah tersebut.

Penyelewengan Prinsip Hak Menguasai Negara

Cita-cita ideal yang terkandung dalam konsep hak menguasai negara pada bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA memberikan peran sentral kepada negara untuk mengurus tanah dan kekayaan alam untuk kemakmuran rakyat. Untuk mencapai cita-cita ini, maka dibutuhkan negara yang kuat, karena sebagai pusat dalam mengurus masalah agraria, dan juga disyaratkan negara harus netral, bebas dari kepentingan lain kecuali kepentingan mensejahterakan rakyat. Diperlukan pula prasyarat negara budiman untuk menjalankan prinsip hak menguasai negara tersebut. Namun, dalam praktiknya, negara tidak pernah sunyi dari sejumlah kepentingan kelompok atau individu yang mengatasnamakan kepentingan umum, atau kepentingan rakyat, dan atau kepentingan negara (Fauzi dan Bachriadi, 2001).

Contoh bagaimana hak menguasai negara atas tanah yang diselewengkan, sehingga mengakibatkan lahirnya sejumlah persoalan agraria struktural, dapat kita lihat sepanjang kekuasaan pemerintahan Orde Baru. Rezim otoritarianisme Orde Baru, telah menjadikan hak menguasai negara sebagai alat legitimasi untuk memberikan monopoli dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam kepada badan-badan usaha swasta dan badan-badan usaha pemerintah. Pemerintahan Orde Baru menggunakan hak menguasai negara tidak untuk kepentingan kemakmuran rakyat, tetapi memfasilitasi kegiatan investasi secara besar-besaran di lapangan agraria. Akibatnya terjadi proses pengadaan tanah dalam skala besar untuk kegiatan investasi.

Konsep hak menguasai negara juga digunakan untuk membatasi hak-hak masyarakat hukum adat. Menurut Fauzi dan Bachriadi (2001) kegairahan memegang kekuasaan negara baru membuat negara atas nama hak menguasai negara mengambil alih hak masyarakat adat atas tanah, dan menyatakan “pelaksanaan” hak menguasai negara didelegasikan kepada masyarakat adat sejauh dipandang perlu. Dengan demikian, atas nama negara, pemerintah menjadi patron baru atas sejumlah masyarakat hukum adat yang diklaimnya sebagai bagian dari komunitas bangsa Indonesia secara politik dan kultural.

Karenanya, diperlukan suatu perubahan cara pandang terhadap konsep hak menguasai negara dengan mengatur lebih lanjut beragam jenis hak atas tanah, termasuk menegaskan hak atas tanah bagi masyarakat hukum adat. Pengaturan ini harus diintegrasikan secara penuh dengan semangat kerakyatan, nasionalisme, fungsi sosial tanah yang telah digariskan dalam Pasal 1 sampai dengan 15 UUPA.

Sektoralisme Pengaturan Perundang-undangan Agraria

Sampai saat ini, kebijakan dan pengaturan perundang-undangan mengenai tanah dan kekayaan alam yang tumpang tindih, saling bertentangan dan bersifat sektoral masih terus berlangsung. Padahal, TAP MPR No.IX tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam memandatkan untuk segera diakhiri dengan melakukan kaji ulang terhadap seluruh kebijakan mengenai agraria dan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan

antar sektor demi terwujudnya peraturan perundangan-undangan yang didasarkan pada keadilan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan atas tanah dan sumber daya alam.

Sektoralisme pengaturan perundang-undangan agraria ini telah berlangsung sejak pemerintahan Orde Baru berkuasa. Berbagai aturan perundangan-undangan mengenai tanah dan sumber daya alam diproduksi tanpa mengacu pada UUPA 1960, namun tetap memakai konsepsi Hak Menguasai Negara sebagai legitimasi atas kedudukan pemerintah yang dominan. Misalnya UU No.5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (direvisi menjadi UU No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan), UU No.11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan (dicabut dan diganti menjadi UU No.4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara), UU No.1 tahun 1974 tentang Perairan, UU No.9 tahun 1985 tentang Perikanan.

Pada kenyataannya, sektoralisme bukan sekedar kemelut di bidang hukum pertanahan semata, tetapi lebih berakibat pada ketidakpastian hukum bagi rakyat miskin pedesaan, termasuk mereka yang hidup dalam lingkup hukum adat. Sekurang-kurang terdapat 33.000 desa yang masuk dalam kawasan hutan yang status pemilikan dan penguasaan tanahnya tidak jelas. Di wilayah tersebutlah jutaan rakyat miskin yang mengalami ketidakpastian hukum dengan tanah dan wilayah hidup mereka karena berada dalam kawasan hutan negara.

Akibat sektoralisme, suatu kenyataan ironis yang kita hadapi adalah terjadinya dualisme hukum pertanahan atau sistem ganda penguasaan dan pengelolaan pertanahan di Republik Indonesia ini. Dimana seluas 120 juta hektar atau 62 persen dari wilayah daratan Republik Indonesia dibawah yurisdiksi kementerian kehutanan berdasarkan UU No.5/1967 yang kemudian direvisi menjadi UU No.41 tahun 1999 tentang kehutanan. Sedang tanah non kawasan hutan berada di bawah yurisdiksi BPN berdasar pada UUPA. Disamping itu, juga departemen lain mengklaim menguasai tanah berdasarkan Undang-undang yang memberi yurisdiksi, seperti wilayah pertambangan dikuasai kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral

dan untuk wilayah pesisir dikuasai oleh Departemen Kelautan dan Perikanan.

Karena sektoralisme perundang-undangan agraria ini pula, tidak jarang malah menimbulkan konflik karena setiap lembaga bekerja berdasarkan yurisdiksi yang diperoleh dari undang-undang, membangun sistem kelembagaan dan manajemen hingga aparturnya sendiri-sendiri yang tidak jarang bertengkar satu sama lainnya. Selain itu, ketegangan juga sering terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, juga di dalam pemerintah daerah antara DPRD dengan birokrasi pemerintahan daerah. Terjadi tarik menarik kepentingan dan kewenangan untuk mengatur siapa yang dapat mempunyai hak, dan siapa yang menentukan pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan atas tanah dan kekayaan alam di wilayah tertentu.

Ketimpangan Penguasaan dan Pemilikan Tanah

Saat ini, potret penguasaan dan pemilikan tanah dan kekayaan alam sangatlah timpang. Badan Pertanahan Nasional menyebutkan bahwa 0,2 persen penduduk negeri ini menguasai 56 persen aset nasional, dan 62 sampai 87 persen aset tersebut dalam bentuk tanah yang berupa tambak, tambang, kebun, dan sebagainya (Winoto;2010).

Data di atas menunjukkan bahwa ketimpangan penguasaan tanah dan kekayaan alam terjadi karena adanya konsentrasi penguasaan tanah pada segelintir orang. Ketimpangan ini dapat ditemukan pada dua hal; *Pertama*, ketimpangan antara penyediaan lahan untuk kegiatan ekstraksi dengan tujuan mencari keuntungan bagi perusahaan-perusahaan besar dan penyediaan lahan bagi aktifitas pertanian rakyat. *Kedua*, ketimpangan distribusi tanah diantara kelompok-kelompok petani. (Bachriadi dan Wiradi;2011).

Kesimpulan

- Keadilan dan jaminan kepastian hukum dalam penguasaan tanah adalah elemen penting untuk mewujudkan prinsip-prinsip negara hukum dalam urusan agraria di Indonesia. Konsentrasi penguasaan tanah dimana sekelompok kecil orang menguasai sebagian besar tanah telah membuat sebagian besar rakyat hanya menguasai tanah yang sempit. Konstruksi hukum yang ada masih belum memberikan kepastian hak kepada masyarakat miskin dan masyarakat hukum adat serta kepada beberapa instansi pemerintah. Oleh karena itu diperlukan penataan hak-hak atas tanah. Selain untuk menciptakan keadilan, penataan ini juga diperlukan untuk memberikan kepastian hak-hak atas tanah. Selama ini, ketidakpastian hak-hak atas tanah telah pula menjadi sumber konflik dan sengketa pertanahan yang tidak berkesudahan antara instansi pemerintah dengan masyarakat, antar instansi pemerintah dan antar warga masyarakat.
- Pasal 16 UUPA telah menyebutkan jenis-jenis hak atas tanah antara lain hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak sementara lainnya. Meskipun demikian, dalam praktiknya ada beberapa hal yang belum terakomodasi, misalkan berkaitan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat, hak atau alas hukum bagi instansi pemerintah dalam penggunaan tanah yang dikenal dengan hak pengelolaan yang justru lebih lengkap di luar UUPA. Penertiban hak atas tanah yang sudah diberikan oleh negara kepada orang dan badan hukum, seperti perusahaan kebun yang membangun kebun melebihi luas hak guna usaha yang diberikan. UUPA belum mengatur batas maksimum hak guna usaha untuk badan hukum.
- Pengaturan mengenai hak-hak atas tanah semestinya harus sejalan dengan penyelenggaraan otonomi daerah. Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam hal pemberian dan pengawasan hak-hak atas tanah perlu dirumuskan dengan tegas. Peraturan yang ada selama ini belum memberikan kekuasaan yang seimbang antar tingkat pemerintahan. Dalam

kaitan dengan ini juga perlu memikirkan otonomi komunitas masyarakat hukum adat untuk dapat mengatur dan memanfaatkan tanah ulayat berdasarkan hukum adatnya.

- Perlu pengaturan lebih lanjut tentang hak-hak atas tanah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 50 ayat (1) dan ayat (2) UUPA. Dengan merujuk kepada Pasal 50 UUPA itu maka pengaturan yang terintegrasi dan mempunyai kekuatan hukum yang tinggi perlu disediakan. Pengaturan itu utamanya untuk memuat ketantuan-ketentuan mengenai hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan dan hak pengelolaan yang dapat menjadi pegangan hukum bagi pemerintah, badan hukum, warga negara Indonesia, warga negara asing dan masyarakat hukum adat.

Saran

- Mengacu pada analisis yuridis dan sosiolegal mengenai penguasaan atas tanah di Indonesia, sangat diperlukan dibentuknya undang-undang tentang hak atas tanah untuk mewujudkan keadilan, kepastian, kesederhanaan pengaturan tentang hak atas tanah.
- Pembentukan undang-undang tentang hak atas tanah diharapkan dapat mencegah munculnya konflik dan sengketa tanah di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi. 2011. *Enam Dekade Ketimpangan; Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*. Jakarta: Bina Desa, ARC dan Konsorsium Pembaruan Agraria.
- Bedner, Adriaan dan Ward Berenschot. 2010. "Tantangan bagi Pengakuan Hak atas Tanah Komunal di Indonesia: Sebuah Pengantar." Dalam Van Vollenhoven Institute dan

- Bappenas. *Masa Depan Hak-hak Komunal atas Tanah: Beberapa Gagasan untuk Pengakuan Hukum*.
- Bromley, Daniel dan Michael Cernea. 1989. *The Management of Common Property Natural Resources. Some Conceptual and Operational Fallacies*. World Bank Discussion Paper 57.
- Burns, Peter. 2004. *The Leiden Legacy: Concepts of Law in Indonesia*. Leiden: KITLV.
- Demsetz, Harold. 1967. "Toward a Theory of Property Rights". *The American Economic Review* 57(2): 347-359.
- Erwiningsih, Winahyu. 2009. *Hak Menguasai Negara atas Tanah*. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia bekerjasama Total Media.
- Fauzi, Noer. 1999. *Petani dan Penguasa, Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Insist Press.
- Harsono, Boedi. 2002. *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta : Penerbit Djambatan.
- _____. 2005. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Penerbit Djambatan. Edisi Revisi.
- Hutagalung, Arie Sukanti dan Oloan Sitorus. 2011. *Seputar Hak Pengelolaan*. Yogyakarta: STPN Press.
- Ismail, Nurhasan. 2007. *Perkembangan Hukum Pertanahan: Pendekatan Ekonomi Politik*. Jakarta: HuMA bekerjasama Magister Hukum UGM.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. 1998. *Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria: Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat atas Sumber-Sumber Agraria*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).

- _____. 1999. *Usulan Ketetapan MPR Republik Indonesia tentang Pembaruan Agraria (Reforma Agraria)*. Bandung: Konsorsium Pembaruan Agraria
- Parlindungan, A.P. 1989. *Hak Pengelolaan menurut Sistem UUPA*. Bandung: Mandar Maju.
- _____.1990. *Konversi Hak-Hak atas Tanah*. Bandung: Mandar Maju.
- Rawls, John. 2008. *A Theory of Justice*. Terjemahan. Yogyakarta: Pusataka Pelajar
- Ribbot, Jesse dan Nancy L. Peluso. 2003. *A Theory of Access*. Rural Sociology 68(2).
- Safitri, Myrna A. 2010. *Forest Tenure in Indonesia: The socio-legal challenges in securing communities' rights*. PhD Dissertation. Leiden: Leiden University.
- Safitri, Myrna A. dan Tristam Moeliono. 2010. "Bernegara Hukum dan Berbagi Kuasa dalam Urusan Agraria di Indonesia: Sebuah Pengantar". Dalam: Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono (ed.), *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia: Studi tentang Tanah, Kekayaan Alam dan Ruang di Masa Kolonial dan Desentralisasi*. Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta, hlm. 1-32.
- Sumardjono, Maria S.W. 1998. *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara*. Pidato Pengukuhan Guru Besar. Fakultas Hukum Univesitas Gadjah Mada.
- _____.2008. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- _____.2009. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- _____.2010. *Tanah untuk Kesejahteraan Rakyat*. Yogyakarta: Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum UGM.

- Sunindhia dan Ninik Widiyanti, 1988. *Pembaruan Hukum Agraria: Beberapa Pemikiran*. Jakarta: Bina Aksara.
- Tauchid, Mochammad. 2011. *Masalah Agraria Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia Bagian Kedua*. Jakarta: Yayasan Bina Desa.
- Termorshuizen-Arts, Marjanne. 2010. “Rakyat Indonesia dan Tanahnya: Perkembangan Doktrin Domein di Masa Kolonial dan Pengaruhnya dalam Hukum Agraria Indonesia”. Dalam: Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono (ed.), *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia: Studi tentang Tanah, Kekayaan Alam dan Ruang di Masa Kolonial dan Desentralisasi*. Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta, hlm. 32-74.
- Winoto, Joyo. 2010. “Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat”. Jakarta: Badan Pertanahan Nasional
- Zein, Ramli. 1995. *Hak Pengelolaan dalam Sistem UUPA*. Jakarta: Rineka Cipta.

TENTANG PENULIS

Didik Junaidi Rachbini, lahir di Pamekasan, Jawa Timur, 2 September 1960. Pendidikan yang pernah ditempuh adalah sarjana di IPB Bogor bidang ekonomi pertanian dan manajemen agribisnis (1983), memperoleh gelar M.Sc. (1988) dan Ph.D. (1991) pada Institute of Graduate Studies, Central Luzon State University, the Philippines, bidang Studi Pembangunan Kawasan dan Pedesaan. Pendidikan non-gelar lainnya adalah kursus Summer bidang ekonomi pada UPLB (University of the Philippines at Los Banos, 1986), kursus ekonomi budaya (*economic culture*), Boston University; Kepemimpinan (Islamic University, Islamabad). Selain mengajar di Universitas Indonesia, Prof. Rachbini mengajar di program Pasca Sarjana, Universitas Mercu Buana dan Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI (pasca sarjana). Beliau merupakan Direktur sekaligus pendiri INDEF (Institute for Development of Economics and Finance) 1995-2000; Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Mercu Buana 1995-1997; Wakil Rektor Universitas Mercu Buana 1997-2004; anggota MPR RI 1998-1999; Tim Ahli MPR RI untuk Amandemen UUD 1945 bidang ekonomi 1999-2004; anggota KPPU 2000-2004; Anggota DPR RI 2004-2009; Wakil Ketua Yayasan Menara Bhakti (Universitas Mercu Buana) 2005-2010; Ketua Komisi VI DPR RI 2005-2007 bidang Industri, Perdagangan, BUMN dan Penanaman Modal, Wakil Ketua Komisi X DPR RI bidang Pendidikan, Pariwisata, Pemuda dan Olah Raga; Ketua Umum Yayasan Paramadina (Universitas) 2005-sekarang; Ketua Majelis Wali Amanat IPB 2007-sekarang; Dewan Penyantun Universitas Pancasila 2008-sekarang; Ketua LP3E (Lembaga Pengkajian, Penelitian dan Pengembangan Ekonomi) KADIN 2011-sekarang.

Andi Mattalatta, lahir di Bone, Sulawesi Selatan, 30 September 1952. Merupakan lulusan S1 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar tahun 1976 dan S2 Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 1984. Pernah menjabat Ketua Fraksi Partai Golkar di DPR periode 2004 - 2007. Pada Mei 2007 hingga 22 Oktober 2009, ia ditunjuk sebagai Menteri Hukum dan HAM pada Kabinet Indonesia Bersatu.

Arif Budimanta, lahir di Medan, Sumatera Utara, 15 Maret 1968. Lulusan Sarjana Ilmu Tanah dari IPB, Program Pasca Sarjana di Ilmu Lingkungan UI dengan konsentrasi Ekonomi Sumber Daya Alam, dan meraih gelar Doktor dari FISIP UI. Beliau Aktif dalam pengembangan gagasan pendekatan pembangunan yang holistik dan integratif yang memberikan nilai-nilai keadilan sosial dan kemandirian bagi umat manusia, anggota Global Development Network. Beberapa tulisan yang diterbitkan berkaitan dengan minatnya adalah “Indonesia Masa Kini dan Masa Depan” dalam *Membangun Kemandirian Indonesia* (1994), “Community Development di Industri Pertambangan dalam Akses Peran Serta Masyarakat, Penerbit Sinar Harapan (2003), *Pedoman Pengembangan Masyarakat di Industri dan Sumber Daya Mineral* (2004), *Corporate Social Responsibility: Jawaban bagi Model Pembangunan di Indonesia Masa Kini* (2004). Selain sebagai pendiri Indonesian Center for Sustainable Development dan aktif menjadi pengajar di beberapa perguruan tinggi, pernah menjabat sebagai anggota DPR-RI 2009-2014 Fraksi PDI Perjuangan, Wakil Ketua Fraksi PDI Perjuangan MPR-RI, Direktur Eksekutif the Megawati Institute, Dewan Penasehat PP Ikatan Anggar Seluruh Indonesia, dan Dewan Pakar Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI).

Maruarar Siahaan, Lahir di sebuah kota kecil yang merupakan daerah perkebunan kelapa sawit dan teh di Tanah Jawa (Simelungun-Sumatera Utara) pada tanggal 16 Desember 1942. Setelah menyelesaikan Sekolah Menengah Atas Tahun 1961, kemudian belajar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta dan menyelesaikan studi pada tahun 1967. Segera setelah menyelesaikan studi Penulis memasuki dunia peradilan sejak Agustus 1968, dan memulai karir di sebuah kota kecil, Kendari, Provinsi Sulawesi Tenggara. Berturut-turut kemudian berpindah dari wilayah Timur ke Barat di Medan dan Kabupaten Deli Serdang, dan sesudahnya ke Solo di Jawa Tengah sebagai Ketua Pengadilan. Berturut-turut setelah itu menjadi Hakim Tinggi di Medan, Bandung, dan Jakarta, sebelum menjadi Wakil Ketua Pengadilan Tinggi di Riau, kemudian menjadi Ketua Pengadilan Tinggi Bengkulu tahun 2003. Pada saat akan pindah menjadi Ketua Pengadilan Tinggi Medan, tanggal 13 Agustus 2003 diangkat menjadi Hakim Konstitusi atas usul Mahkamah Agung sampai akhir tahun 2009 dan pensiun tanggal 1 Januari 2010. Dengan kesempatan yang ada, memperoleh pendidikan khusus dalam Hukum Internasional dan Perbandingan Hukum di Di South Legal Foundation, University of Texas di Dallas, dan pendidikan Hakim

Negara Bagian di Judicial College, University of Nevada, di Reno. Dan kemudian sebagai Visiting Scholar di School of Law, University of California, di Berkeley. Pada saat sebagai pimpinan Pengadilan Tinggi, mengikuti Kursus Lemhanas KSA IX Tahun 2002, kemudian menyelesaikan pendidikan Doktor dalam Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Tahun 1994-1995 dan 1996, ikut sebagai anggota delegasi R.I. pada rapat persiapan pembentukan International Criminal Court di Markas Besar PBB di New York, dan pada saat di MK ikut sebagai anggota delegasi dalam pembentukan Sekretariat Mahkamah Konstitusi Asia. Penulis juga memperoleh penghargaan Satya Lencana Karya Satya 30 Tahun dan Bintang Mahaputra Utama tahun 2010. Sejak Agustus 2013 Februari 2018 menjabat sebagai Rektor Universitas Kristen Indonesia dan saat ini menjadi tenaga pengajar di Program Magister Ilmu Hukum dalam mata kuliah Hukum Konstitusi.

Zain Badjeber, lahir di Poso, Sulawesi Tengah pada 12 Februari 1937. Alumni Universitas Islam Jakarta (UID). Pernah menjabat sebagai Anggota DPR GR/MPRS Tahun 1967-1971, Anggota MPR RI Tahun 1973-1982, Anggota DPR/MPR Tahun 1992-2004, dan Anggota PAH I BP MPR 1999-2004.

Iwan Nurdin adalah Ketua Dewan Nasional Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan juga sebagai Anggota Tim Percepatan Penyelesaian Konflik Agraria (TPPKA) Kantor Staf Presiden (KSP) dan Council pada International Land Coalition (ILC)-Asia. Dilahirkan di Banyumas pada 1979 dan menamatkan pendidikan di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dan saat ini sedang menempuh pendidikan Universitas Indonesia Pasca Sarjana FISIP UI. Aktif menulis di berbagai media massa seperti Kompas, Bisnis Indonesia, Kontan, The Jakarta Post, Fajar Sumatera dan Lampung Pos, juga jurnal nasional dan internasional. Dan menulis beberapa buku. Selain itu, juga menjadi pembicara di regional Asia dan Global seperti di Forum Pertanahan Dunia, World Bank di Washington DC, memberikan pidato kunci dalam perumusan SDGs terkait tanah di Markas PBB, New York pada 2014 mewakili pandangan Asia. Saat ini aktif mengembangkan pembangunan pedesaan berbasis agraria dengan nama Desa Maju Reforma Agraria di sejumlah daerah bersama dengan organisasi-organisasi masyarakat.

Frans Reumi lahir di Serui, 13 Juli 1960. Merupakan lulusan Sarjana Hukum tahun 1987, Pasca Sarjana Progran Studi Antropologi (bidang kekhususan Antropologi Hukum/Magister Antropologi Hukum) MA Universitas Indonesia Jakarta tahun 1995, Pasca Sarjana UKIP Makassar tahun 2011, Magister Hukum bidang HTN, Pasca Sarjana UNHAS Program Doktor (Dr) Ilmu Hukum bidang Hukum Pidana Adat dan HTN (2015). Pernah menjabat sebagai Kepala Pusat Studi Hak Asasi Manusia Uncen tahun 2000 – 2005 dan 2005 - 2010. Konsultan PERFORM PROJECT Regional Papua, RTI dan USAID berupa bantuan teknis Progran Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP) kepada Pemerintah Kabupaten Merauke, Kabupaten Jayapura, Kota Jayapura, Kabupaten Boven Diguel, Kabupaten Mappi dan Kabupaten Mimika, tahun 2003 sampai dengan Desember tahun 2004. Salah Satu Narasumber Penyusun Otonomi Khusus Papua Tahun 2000/2001, Konsultan Hukum Penyusunan Raperdasus Peradilan Adat Papua tahun 2007-2008, bekerja sama Partnership Jakarta dengan DPRP, Kepolisian, Kejaksaan dan Uncen Jayapura. Staf Ahli bidang Hukum Adat dengan AFP3 (Assosiasi Fasilitator Perencanaan Pembangunan Partisipasi) Jayapura. Anggota Tim Asistensi Pembangunan Kabupaten Jayapura tahun 2008-2010. Staf Ahli DPRD Kota Jayapura tahun 2007- 2009, dan Staf ahli tim Penyusun PERDA Pemberdayaan Distrik dan Kampung Kabupatern Jayapura Tahun 2009, Staf Ahli penyusunan tata ruang Provinsi Papua; Staf Ahli Tim Perumus Tata Tertib DPRP tahun 2009-2014, Staf Ahli PEMDA Kabupaten Keerom, dan Staf Ahli DPRP Tahun 2010-2011, Staf Ahli Pemda Kabupaten Jayapura, 2015-2016 Penyusunan Kampung Adat, dan Staf Ahli DPRD Kabupaten Sarmi 20115 sampai dengan bulan Mei 2017/2018, Staf ahli DPRD Kabupaten Waropen 2018.

Djamal Aziz lahir di Surabaya, 9 Maret 1958 merupakan seorang politikus Indonesia dan anggota DPR RI. Terpilih sebagai anggota DPR RI pada tahun 2009 yang diusung oleh Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura). Ia pernah menjabat sebagai anggota Komisi II DPR RI pada 2009 s/d 18 Agustus 2010, dengan ruang lingkup tugas antara lain Dalam Negeri, Sekretariat Negara, KPU, Pertanahan, Birokrasi, dan Pembangunan Desa. Dan, pada waktu yang sama juga menjabat Wakil Ketua Tim Kerja (Timja) Pertanahan Komisi II DPR RI. Kemudian pada 2010 s/d 2013 menjadi anggota Komisi X DPR RI, yang menangani Pemuda, Olahraga, Kebudayaan, Pendidikan, Pariwisata, Kesenian dan Perpustakaan. Pada saat yang bersamaan

juga menjabat sebagai Anggota Tim Komite Penyelamat Sepak bola Indonesia (KPSI). Selain itu, juga pernah bertugas sebagai Anggota Komite Eksekutif PSSI. Selanjutnya pada 2013 s/d 2014 menjabat anggota Komisi IX DPR RI, dengan ruang lingkup tugas yang menyangkut kesehatan, ketenagakerjaan, dan kependudukan. Ia juga dipercaya sebagai Wakil Ketua Timja Perlindungan TKI di Luar Negeri DPR RI. Saat ini ia menjabat sebagai Anggota Lembaga Kajian Konstitusi (LKK) MPR RI dari Partai Gerindra.

Alirman Sori lahir pada 14 Mei 1969 di Gurun Panjang – Pesisir Selatan – Sumatera Barat. Menyelesaikan D3 Manajemen Komputer Universitas Putra Indonesia (UPI) Padang Sarjana Hukum pada tahun 2000 dari STIH YPKM Padang, Pascasarjana Hukum Tata Negara pada tahun 2003 dari UNES Padang dan Magister Management pada tahun 2006 dari STIE-KBP Padang, dan Doktor HTN dari UNKRIS, Jakarta. Pernah menjabat Ketua DPRD Pesisir Selatan tahun 2004-2009 dan Anggota DPD RI Periode 2009 – 2014.

Pedoman Penulisan Jurnal Ketatanegaraan

Lembaga Pengkajian
Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

1. Jurnal Ketatanegaraan bersifat Ilmiah Populer untuk tujuan menyebarkan ilmu pengetahuan dalam perspektif Ketatanegaraan.
2. Diterbitkan setiap 2 bulan sekali, yaitu pada bulan Februari, April, Juni, Agustus, Oktober, dan Desember.
3. Naskah yang diterima adalah artikel yang belum pernah dipublikasikan sebelumnya dan tidak mengandung unsur *plagiarisme*.
4. Naskah dapat berupa hasil penelitian, resensi buku, dan/atau kajian konseptual.
5. Naskah dapat mencakup temuan baru, artikel ulasan (*review*), ringkasan, dan opini.
6. Jurnal Ketatanegaraan memberikan ruang bagi penulisan mengenai isu-isu aktual tentang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan.
7. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia.
8. Naskah yang dikirimkan dalam *file* berbentuk .doc dan .pdf.
9. Naskah ditulis dalam format jurnal dengan sistem baris kredit (*byline*), yang meliputi:
 - Sistematika artikel **Hasil Penelitian** mencakup: Judul Artikel, Nama Penulis (tanpa gelar), Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan (berisi latar belakang masalah, permasalahan, dan metode penelitian), Pembahasan (berisi hasil penelitian, analisis dan sub-sub bahasan), Pembahasan (berisi hasil penelitian, analisis dan sub-sub bahasan), Kesimpulan (berisi simpulan dan saran), dan Daftar Pustaka.
 - Sistematika artikel **Kajian Konseptual** mencakup: Judul Artikel, Nama Penulis (tanpa gelar), Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan, Pembahasan (analisis dan sub-sub bahasan), Kesimpulan (berisi simpulan dan saran), dan Daftar Pustaka.

10. Judul artikel harus spesifik, tidak multitafsir dan lugas yang menggambarkan isi artikel secara komprehensif.
11. Abstrak (*abstract*) ditulis secara jelas, utuh dan lengkap menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan dalam dua bahasa yaitu Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris yang masing-masing satu paragraf.
12. Kata kunci (*keyword*) yang dipilih harus mencerminkan konsep yang terkandung artikel terkait sejumlah 3-5 istilah (*horos*).
13. Naskah diketik minimal 5 halaman dan maksimal 20 halaman pada kertas ukuran A4 (210 x 297 mm) dengan jarak antar baris 1,5 spasi. Batas pengetikan dari tepi kertas diatur sebagai berikut:
 - Tepi atas : 3 cm
 - Tepi bawah : 3 cm
 - Tepi kiri : 4 cm
 - Tepi kanan : 3 cm

Naskah diketik dengan mempergunakan jenis huruf times new roman dengan spesifikasi ukuran huruf sebagai berikut:

- Judul naskah : ukuran huruf 12 point
 - Nama penulis : ukuran huruf 12 point, huruf tebal
 - Abstrak dan kata kunci : ukuran huruf 12 point, huruf tebal
 - Isi naskah : ukuran huruf 12 point
 - *Footnote* : ukuran huruf 10 point
 - Daftar pustaka : ukuran huruf 12 point
8. Contoh penulisan identitas:

PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Jakob Tobing

9. Contoh tata aturan penulisan *footnote* sebagai berikut:

1) Buku

- Yudi Latif (2012:10) *Negara Paripurna*, Jakarta: Gramedia.

- 2) Buku karya terjemahan
 - Paul, Scholten (2011:7) *De Structuur Dere Rechtswetenschap*, Struktur Ilmu Hukum, Terjemahan oleh Arief Sidharta, Bandung : Alumni.
- 3) Buku yang berisi kumpulan artikel
 - Syahrul Sajidin (Ed) (2014:89) *Kompilasi Hasil Penelitian Putusan Pengadilan dan Kebijakan Daerah Terkait Hak-Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan*, Jakarta: ILRC dan Hivos.
- 4) Skripsi, tesis atau disertasi
 - Bahrul Ulum Annafi (2010:2) *Dinamika Fiqh Siyasah Dalam Dinamika Ketatanegaraan di Indonesia*, Skripsi Program Sarjana Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Tidak dipublikasikan.
- 5) Artikel dalam buku kumpulan artikel
 - Ria Casmi Arsa, “Constitutional Complaint dan Hak Kebebasan Beragama/Berkeyakinan”, Dri Utari (Ed) (2014:5) *Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Kumpulan Hasil Konferensi Nasional, Setara Institute dan Kedutaan Besar Jerman*, Jakarta.
- 6) Makalah
 - Ni'matul Huda (12 Juli 2009:5) *Constitutional Question dan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara*, makalah disajikan dalam Lokakarya Seminar Nasional di Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
- 7) Artikel internet
 - Ali Safaat, *Penafsiran konstitusi* (online), <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/Penafsiran-Konstitusi.pdf>, diakses 3 Februari 2013.
 - Simon Butt, “*Islam, the State and the Constitutional Court in Indonesia*”, http://papers.ssrn.com/sol3/papes.cfm?abstract_id=1650432, diakses 28 Juli 2010.
10. Daftar Pustaka memuat daftar buku, jurnal, makalah/paper/orasi ilmiah baik cetak maupun online yang dikutip dalam naskah, yang disusun secara alfabetis (A to Z) dengan susunan: Nama

penulis (mendahulukan nama keluarga/marga), tahun, *judul*, tempat penerbitan: penerbit, dts., seperti contoh berikut ini:

- Asshidiqie, Jimly (2010), *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas Gramedia Group.
 - Latif, Yudi (2014), *Mata Air Keteladanan: Pancasila dalam Perbuatan*, Jakarta: Penerbit Mizan.
 - Prasetyo, D. Ngesti (2013), *Rekonstruksi Peraturan Perundang-Undangan dalam Bidang Pelayanan Perizinan Rumah Ibadah*, Malang: PPOTODA dan Tifa foundation.
 - Yuliandri (2009), “*Membentuk Undang-Undang Berkelanjutan Dalam Penataan Sistem Ketatanegaraan*”, Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang: Universitas Andalas, 23 Juli.
 - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 75.
 - TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
 - Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.
 - Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.
 - Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
11. Redaktur berhak melakukan penyuntingan tanpa mengubah substansi dan makna tulisan. Redaktur tidak bertanggung jawab terhadap isi naskah.
 12. Pengiriman Naskah melalui Redaktur Pelaksana Jurnal Ketatanegaraan Lembaga Pengkajian MPR RI Gedung Bharana Graha, Lt. III. Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270, Telp. (021) 57895418, Email: lembaga.pengkajian@gmail.com dan ta.lemkaji@gmail.com.

NAMA-NAMA ANGGOTA LEMBAGA PENKKAJIAN MPR RI

No	NAMA	JABATAN
1.	A.B. Kusuma	Peneliti senior di Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI
2.	Adji Samekto, Prof. Dr., S.H., M.Hum.	Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
3.	Ahmad Farhan Hamid, Dr., H., MS.	Wakil ketua MPR RI 2009-2014; DPR/MPR RI 1999 - 2004; DPR/MPR RI 2004 - 2009; DPD/MPR RI 2009 - 2014
4.	Ali Masykur Musa, Dr., S.H., M.Si., M.Hum	Sekretaris PAH I MPR RI 1999 – 2002, Anggota DPR RI Fraksi PKB 1999-2004, 2004-2009, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI 2009-2014
5.	Alihardi Kyai Demak, S.H., M.Si.	Anggota DPR RI Fraksi PPP 1982-1987, 1992-1997, 1997-1999 dan 1999-2004, Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 & Ketua PAH Khusus BP MPR RI 2001-2004
6.	Alirman Sori, SH., M.Hum., M.M.	Anggota DPD RI 2009 - 2014
7.	Amidhan, KH.	Anggota MPR RI, BP PAH I (1999-2004), Ketua Subkomisi Ekosob, Komnas HAM (2002-2007), Dirjen Bimas Islam dan Urusan haji, Departemen Agama RI, (1991-1996), Ketua MUI Pusat (1995-2015)
8.	Anak Agung Bagus Jelantik Sanjaya	Anggota DPR RI Fraksi Partai Gerindra 2009-2014
9.	Andi Mattalatta	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 & Menteri Hukum dan HAM RI 2007 - 2009
10.	Andi Timo Pangerang	Wakil Ketua Komisi XI DPR RI 2009-2015 Fraksi Partai Demokrat

11.	Andreas Ambesa	Dewan Pertimbangan (Wantim) DPP Partai NasDem
12.	Arif Budimanta, Dr., Ir., M.Sc.	Anggota DPR RI Fraksi PDI Perjuangan 1999-2004
13.	AT. Sugito, Prof., Dr.	Anggota MPR RI 1998 - 1999
14.	Baharuddin Aritonang	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Anggota DPR RI 1999 - 2004 & Anggota BPK 2004-2009
15.	Bambang Soeroso, Dipl., -Ing.	Ketua Kelompok DPD di MPR RI 2009 - 2014
16.	Bayu Dwi Anggono	Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (Puskapsi) Fakultas Hukum Universitas Jember/ Pengurus Pusat Asosiasi Pengajar HTN/HAN Indonesia
17.	Benny Pasaribu, Dr. Ir., MEc.	Anggota DPR/MPR RI periode 1999-2004, Komisioner KPPU periode 2006-2011, Ketua KPPU periode 2009-2010, Wakil Ketua Umum DPP Partai Hanura
18.	Bukhori Yusuf, KH., Lc., MA.	Anggota DPR RI Fraksi PKS 2009- 2014
19.	Didi Irawadi Syamsudin, LLm.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014
20.	Didik J. Rachbini, Prof., Dr.	Anggota DPR RI Fraksi PAN 2004- 2009
21.	Djamal Aziz, B.Sc., S.H., M.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Hanura 2009-2014
22.	Fitra Arsil, Dr., S.H., M.H.	Pakar Hukum Tata Negara & Ketua Bidang Studi Hukum Tata Negara FHUI
23.	Freddy Latumahina	Anggota DPR RI Fraksi Partai Golkar 1977-2004
24.	Fuad Bawazier, Dr.	Menteri Keuangan RI 1998; Anggota DPR RI Fraksi PAN 2004- 2009; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004

25.	Gregorius Seto Harianto	Anggota DPR/ MPR RI Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) 1999 – 2004, Anggota PAH III BP MPR 1999 – 2004, dan Anggota PAH I BP MPR 2000 - 2004
26.	Hajriyanto Y. Thohari, Drs., H., MA.	Anggota DPR RI Fraksi Golkar 1997-1999, 1999-2004, 2004-2009, 2009 - 2014, Anggota PAH II BP MPR 2001-2002 & Wakil ketua MPR RI Periode 2009-2014.
27.	Hamdan Zoelva, Dr., S.H., M.H.	Anggota DPR RI Fraksi PBB 1999 - 2004; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Ketua Mahkamah Konstitusi RI 2013 - 2015
28.	Harun Kamil	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 & Ketua Forum Konstitusi
29.	Herman Kadir, S.H., M.Hum	Anggota DPR RI Fraksi PAN 2009-2014
30.	Iman Toto Kartoraharjo, dr.	Pengurus Balitbang Pusat PDI Perjuangan, Pendiri/ Dir. Eksekutif CINAPS (Center for Information & National Policy Studies), Dewan Pakar PA GMNI, Dewan Penasehat ISRI.
31.	I Wayan Sudirta, SH.	Anggota DPD RI 2004 - 2009 dan 2009 - 2014
32.	Ishak Latuconsina	Anggota DPR/MPR dari Fraksi TNI-Polri 1999 – 2004, Wakil Ketua Komisi Konstitusi 2003-2004
33.	Jakob Tobing	Ketua PAH I BP MPR 1999 - 2004
34.	Margarito Kamis, Dr., S.H., M.Hum.	Pakar Hukum Tata Negara
35.	Maruarar Siahaan, Dr.,S.H.,M.H.	Hakim Mahkamah Konstitusi 2003-2008

36.	Masdar Farid Mas'udi, KH.	Ketua PBNU
37.	Memed Sosiawan, Ir., H., ME.	Anggota DPR RI Fraksi PKS 2009-2014
38.	Mohammad Jafar Hafisah, Dr., Ir. IPM.	Ketua Fraksi Partai Demokrat di DPR RI Tahun 2010-2012; Ketua Fraksi Partai Demokrat di MPR RI Tahun 2012-2014; Ketua Tim Pengkajian MPR RI 2012 - 2014
39.	M. Alfian Alfian, Dr.	Dosen Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Nasional & Direktur Riset The Akbar Tandjung Institute
40.	M. Hasanudin Wahid	Wakil Sekjen DPP PKB
41.	M. Sholeh Amin, SH.	Ketua IKADIN DPC Jakarta Pusat ; Ketua DPP Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Bidang Hukum
42.	Muspani, S.H	Anggota DPD RI 2004 - 2009
43.	Nuzran Joher, S.Ag, M.Si.,H	Anggota DPD RI 2009 - 2014
44.	Otong Abdurrahman, Drs., H.	Anggota DPR RI Fraksi PKB 2009-2014
45.	Pataniari Siahaan, Dr., S.T., M.H.	Anggota DPR RI Periode 1999-2004 & Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004
46.	Permadi Satrio Wiwoho, KP., S.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Gerindra
47.	Rully Chairul Azwar, Ir. M.Si. IPU.	Anggota MPR RI 1987 - 1992, Anggota DPR RI Fraksi GOLKAR 1992 - 1997, 1997 - 1999, 1999 - 2004, 2009 - 2014, Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Ketua Fraksi Partai Golkar di MPR RI 2011-2014 ; Wakil Ketua Tim Pengkajian MPR RI 2012 - 2014

48.	Satya Arinanto, Prof., DR., SH., MH.	Guru Besar dan Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum pada FH UI, Wakil Ketua Komisi Kejaksaan RI Tahun 2015, dan Staf Khusus Wakil Presiden RI Bidang Hukum Tahun 2009-2014 dan 2014-Sekarang.
49.	Sulastomo	Anggota MPR RI 1988 – 1998
50.	Syamsul Bahri, Prof., Dr., M.Sc.	Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU RI) Periode 2007-2012
51.	Theo L. Sambuaga	Anggota MPR RI 1982 - 2004, Menteri Tenaga Kerja 1998, Menteri Perumahan dan Permukiman 1998 - 1999, Wakil Ketua FPG MPR RI 1999 - 2004, Anggota BP MPR 1999 - 2004, Ketua PAH I (GBHN) BP MPR 1999, Anggota PAH I (Perubahan Konstitusi) BP MPR 1999 - 2004
52.	Ulla Nuchrawaty, Dr., dr., Hj., M.M.	Ketua Bidang Pemberdayaan Perempuan DPP Partai Golkar 2016-2019, Ketua Koordinator Bid. Organisasi Pembina Daerah dan Humas IKAL LEMHANNAS
53.	Valina Singka Subekti	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia 2012 - 2017
54.	Wahidin Ismail, Drs., H.	Anggota DPD RI 2004 - 2009 dan 2009 - 2014. Pimpinan Tim Sosialisasi MPR RI 2009 - 2014
55.	Yasmin Muntaz	Wakil Sekjen Bidang Komunikasi Publik DPP PAN (2015 - 2020)
56.	Yusus Kuswandana, S.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014
57.	Zain Badjeber	Anggota DPR/MPR RI Tahun 1992-2004; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004

