

**PERLINDUNGAN
HUKUM
DALAM PENYELESAIAN
KONFLIK AGRARIA**

**Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta
Lingkup Hak Cipta**

Pasal 1

Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pidana Pasal 113

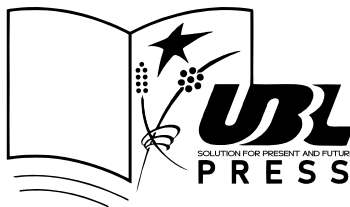
- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

PERLINDUNGAN HUKUM DALAM PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA

DR. Herlina Ratna Sumbawa Ningrum, S.H., M.H.

Editor :

Prof. Dr. Zainab Ompu Jainah, S.H., M.H.



**PERLINDUNGAN HUKUM DALAM
PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA**

Penulis:

DR. Herlina Ratna Sumbawa Ningrum, S.H., M.H.

Desain Cover:

Tim AURA Creative

Layout:

Tim AURA Creative

viii + 202 hal : 15,8 x 23 cm
Cetakan, Mei 2024

ISBN : 978-623-90091-6-8

Sumber Gambar:

<https://www.mongabay.co.id/2021/12/07/meningkatnya-konflik-agraria-di-ntt-wal-hi-minta-gubernur-dan-dprd-cepat-bertindak/>
https://id.pngtree.com/freepng/soil-layer-png_8089476.html

Penerbit

Universitas Bandar Lampung
(UBL) Press
Jl. Zainal Abidin Pagar Alam No.26,
Labuhan Ratu, Kedaton, Kota Bandar Lampung,
Lampung 35142

Hak Cipta dilindungi Undang-undang

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT, atas rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan buku “PERLINDUNGAN HUKUM DALAM PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA”, yang secara garis besar buku ini membahas tentang keilmuan hukum khususnya hukum agraria di Indonesia yang meliputi Sejarah Hukum Agraria di Indonesia, Konsepsi Hukum Tanah Nasional, Reforma Agraria hingga Perlindungan Hukum dalam Penyelesaian Konflik Agraria.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa dalam penyusunan buku ini, tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, oleh karena itu penulis ucapkan terima kasih kepada seluruh rekan yang terlaibat dalam penyelesaian buku ini. Semoga Allah SWT selalu memberikan Rahmat dan Karunia-Nya kepada semuanya. Penulis berhadap semoga buku ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Terima Kasih.

Bandar Lampung, 2024

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
I. PENDAHULUAN.....	1
II. SEJARAH HUKUM AGRARIA DI INDONESIA	9
A. Zaman Kolonial Belanda	18
B. Zaman Kemerdekaan.....	20
C. Zaman Reformasi	21
III. KONSEPSI HUKUM TANAH NASIONAL.....	26
A. Ketentuan Pokok Hak Penguasaan Atas Tanah	26
1. Definisi dan Jenis-Jenis Hak Penguasaan Atas Tanah	27
2. Definisi Hukum Agraria dan Hukum Tanah	30
3. Hak Menguasai Negara.....	36
4. Tanah Negara.....	42
B. Konsep Hukum Tanah Nasional.....	46
C. Pendaftaran Tanah.....	51
1. Sistem Pendaftaran Tanah.....	57
2. Asas Pendaftaran Tanah Menurut UUPA.....	61
3. Tujuan Pendaftaran Tanah	63
4. Objek Pendaftaran Tanah	68
5. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah.....	74
IV. HAK-HAK ATAS TANAH.....	92
A. Hak Milik Atas Tanah.....	94
B. Hak Guna Usaha	97

C. Hak Guna Bangunan	99
D. Hak Pakai.....	100
V. REFORMA AGRARIA.....	102
A. Latar Belakang Reforma Agraria	102
B. Pengertian dan Dasar Hukum <i>Land Reform</i>	107
C. Pelaksanaan Reforma Agraria	111
VI. KONFLIK PENGUASAAN TANAH.....	116
A. Pengertian Konflik dan Sengketa Tanah	116
B. Sejarah Urusan Pertanahan dan Hubungan dengan Pemerintahan.....	127
C. Konflik Penguasaan Tanah	132
1. Sistem Penguasaan Tanah Adat dan Sistem Penguasaan Tanah Hak di Indonesia.....	133
2. Penguasaan Tanah Berbeda dari Bentuk Penguasaan Lain	135
3. Sumber Klaim Sengketa Terkait Masalah Penguasaan Tanah.....	137
4. Studi Kasus Sengketa Tanah	140
VII. PERLINDUNGAN HUKUM DALAM PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA.....	179
A. Penyelesaian Konflik Agraria	179
B. Bentuk Perlindungan Hukum Konflik Agraria.....	191
DAFTAR PUSTAKA.....	194

I

PENDAHULUAN

Persoalan penguasaan tanah seringkali disebut sebagai penyebab utama terjadinya beberapa konflik komunal atau konflik separatis yang penuh kekerasan. Meskipun tidak jelas apa yang dipertaruhkan di belakang konflik 'etnik' atau 'konflik' keagamaan yang meletus sejak turunnya Soeharto dari tampuk kekuasaan, tetapi umumnya dinyatakan dalam berbagai bentuk bahwa masalah tanah dan masalah sumber daya alam merupakan penyebab utama konflik-konflik itu.

Sengketa bermula dari adanya suatu kondisi dimana terdapat pihak yang merasa diabaikan haknya oleh kepentingan orang lain, yang dimulai dengan adanya rasa tidak puas terhadap suatu putusan. Hal ini dapat terjadi baik secara perorangan maupun kelompok. Konflik akan terjadi apabila ada perbedaan kepentingan. Sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran, dan perbantahan.¹ Para pihak yang mempunyai prinsip yang berlainan memicu terjadinya suatu konflik. Munculnya sengketa hukum atas tanah berawal dari pengaduan oleh satu pihak dapat berupa orang maupun badan hukum yang menjelaskan keberatan dan tuntutan hak atas tanah akan status tanah, dimana untuk memperoleh penyelesaian secara sesuai dengan aturan yang ada.

Kasus pertanahan pada hakikatnya disebabkan adanya perbedaan kepentingan di bidang pertanahan antara pihak satu dengan pihak lainnya. Berkaitan dengan hal tersebut, demi kepastian hukum yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Aturan Dasar Pokok Agraria, maka terhadap kasus mengenai tanah

¹ Departemen Pendidikan Nasional. 2014. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Gramedia.

yang ada di tanah air saat ini antara lain dapat diberikan cara penyelesaian secara adil dan seimbang terhadap pihak yang bersengketa.

Menurut ahli Rusmadi Murad, definisi sengketa tanah yaitu sebagai sengketa hak atas tanah, yaitu “Timbulnya sengketa hukum yang bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang atau badan hukum) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku”. Menurut Awaludin S.H, sengketa tanah adalah sengketa yang diakibatkan oleh dilakukannya perbuatan hukum atau terjadinya peristiwa hukum mengenai suatu bidang tanah tertentu. Melakukan sesuatu perbuatan hukum agar tidak terjadi sengketa atau menerima akibat hukum dari suatu peristiwa hukum maka seseorang pertama-tama harus memahami apa yang disebut tanah dan ketentuan-ketentuan yang mengaturnya”.²

Awaludin S.H., mengemukakan beberapa hal yang memungkinkan timbulnya sengketa, antara lain:

- 1) Perbuatan hukum jika dilakukan dengan memperhatikan ketentuan Hukum Tanah Nasional mengenai bidang tanah yang terdaftar dan bersertifikat, yang datanya cocok dengan data yang disajikan di Badan Pertanahan Nasional, kecil kemungkinannya akan timbul sengketa. Kemungkinan timbulnya sengketa tetapi selalu ada, terutama dengan adanya sengketa hasil rekayasa. Sengketa tanah dapat mengenai salah satu atau beberapa data suatu bidang tanah tertentu. Besar kemungkinan terjadi sengketa mengenai bidang-bidang tanah yang belum atau tidak terdaftar.
- 2) Sengketa mengenai letak bidang tanahnya. Penggugat mengajukan klaim bahwa satu bidang tanah dalam lingkungan tanah yang dikuasai oleh Agung Sudrajat di Jalan Cidurian Bandung adalah miliknya. Kepemilikannya belum sampai diminta pembuktian mengenai kepemilikannya. Agung Sudrajat tidak

² Rusmadi Murad. 1991. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Bandung: Alumni. hlm.22

dapat menunjukan letak bidang tanah yang dikuasai sebagai milik Agung itu, maka gugatan tidak dapat diterima.

- 3) Sengketa mengenai batas bidang tanahnya. Pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali batas-batas bidang tanah yang akan didaftar ditetapkan bersama oleh pemegang haknya sebagai pemohon dan para pemilik bidang-bidang tanah yang bersangkutan. Pemastian letak batas-batas tersebut bisa terjadi sengketa. Kesepakatan bersama apabila sudah tercapai, maka di tiap sudut ditanam tanda batas yang tidak mudah dipindahkan. Letak tanda-tanda batas itu masing-masing dapat diketahui dan dipastikan kembali dari data pengukuran yang ada di Badan Pertanahan Nasional. Sengketa mengenai batas itu juga bisa terjadi pada waktu dilakukan jual beli atau pelepasan hak atas suatu bidang tanah yang belum didaftar yang tidak ada tanda-tanda batasnya atau batasnya berupa tanaman yang menjalar (seperti bambu).
- 4) Sengketa mengenai luas bidang tanahnya. Jual-beli bidang tanah yang belum didaftarkan, yang luasnya disebut dalam petuk pajak bumi, IPEDA, dan SPPT Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Pendaftaran luas hasil pengukuran setelah dilakukan dalam rangka pembuatan surat ukurnya kemungkinan tidak akan sama. Waktu dilakukan jual-beli hal itu tidak diperhatikan bisa timbul sengketa mengenai harga yang sudah dibayar. Harga yang dibayar terlalu banyak bilamana luasnya ternyata kurang dari apa yang tercantum dalam petuk pajak atau SPPT PBB yang bersangkutan, atau dianggap kurang bilamana ternyata hasilnya lebih luas. Mengenai bidang-bidang tanah yang belum ada surat ukurnya perlu diadakan perjanjian mengenai jumlah harga pembeliannya, karena selalu akan ada perbedaan antara luas hasil pengukuran oleh Badan Pertanahan Nasional dan luas yang tercantum dalam petuk pajak atau SPPT PBB. Akta jual beli diperjanjikan dalam umumnya, bahwa yang akan berlaku adalah luas yang dihasilkan pengukuran oleh Badan Pertanahan Nasional tanpa mempengaruhi jumlah harga pembelian yang sudah diterima penjual.

- 5) Sengketa tanah umumnya mengenai status tanahnya dan/atau pemegang haknya. Kemungkinan terjadinya sengketa lebih besar dalam hal dilakukan perbuatan hukum pemindahan atau pembebanan hak mengenai bidang-bidang tanah yang belum didaftar. Mengenai bidangbidang tanah yang sudah didaftar juga ada kemungkinan terjadi sengketa, yang disebabkan karena data mengenai status tanahnya atau pemegang haknya ternyata kemudian tidak benar. Bidang tanah yang sudah didaftar ada dokumen bukti haknya berupa sertifikat. Sertifikat yang ditunjukkan kepada pembeli tidak jarang bukan diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional wilayah Kabupaten atau Kotamadya dimana tanah tersebut terletak. Sertifikat palsu tidak jarang ditemukan, maka dalam melakukan perbuatan hukum mengenai bidang tanah yang sudah didaftar tidak cukup dilihat datanya dalam sertifikat yang ditunjukkan oleh calon penjual atau penerima kredit.³ Dalam menyikapi setiap permasalahan tanah maka harus dilakukan identifikasi terlebih dahulu tanah tersebut termasuk hak atas tanah apa, siapa subjeknya. Proses identifikasi penting, karena memberikan konsekuensi hukum yang berbeda-beda pada masing-masing Hak Atas Tanah.⁴

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebelum dilakukan perbuatan hukum yang bersangkutan dibuat aktanya, isi sertifikat wajib dicocokkan dengan data yang ada di Badan Pertanahan Nasional. Hal tersebut wajib dilakukan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang akan membuat aktanya. Bilamana memang cocok, artinya juga bahwa sertifikat itu benar diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional, pada halaman 3 sertifikat dicantumkan pernyataan mengenai kebenaran cocoknya data yang bersangkutan. Badan Pertanahan Nasional pada tiap halaman sertifikatnya akan dibubuhkan catatan apabila yang ditunjukkan itu bukan terbitan Badan Pertanahan Nasional, bahwa sertifikat tersebut bukan diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional.

³ Urip Santoso. 2013. *Penyimpangan dalam Penerbitan Sertifikat Hak Atas Tanah*. Jurnal Perspektif. Vol. XVIII. hlm.122

⁴ Maria SW Sumardjono. 2009. *Mediasi Sengketa Tanah*. Jakarta: Kompas. hlm.45.

Sengketa Agraria dan pembentukan lembaga sejenis di daerah sebagaimana yang pernah diusulkan oleh berbagai kalangan, kiranya menjadi relevan untuk semakin didesakkan, terlebih jika pemerintah memang benar-benar berkehendak untuk menjalankan reformasi agraria secara serius. Dari permasalahan yang ada, BPN mencatat ada 2.810 kasus sengketa tanah yang berskala nasional, maka dapat dibayangkan bagaimana hebatnya bom waktu yang akan meledak jika kasus-kasus tersebut tidak segera diselesaikan dengan baik dan komprehensif.⁵

Sengketa pertanahan merupakan perselisihan di bidang tanah antara orang, badan hukum atau lembaga hukum yang tidak berdampak luas. Definisi dari yang tidak berdampak luas ini merupakan pembeda antara definisi sengketa pertanahan dan definisi konflik pertanahan. Sengketa tanah terdiri dari beberapa bidang sengketa, antara lain bidang administratif, perdata, hingga bidang pidana terkait dengan kepemilikan, transaksi tanah, pendaftaran tanah, pemanfaatan, penguasaan hingga sengketa hak ulayat. Kasus pertanahan meliputi beberapa macam antara lain mengenai masalah status tanah, masalah kepemilikan dan masalah bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak dan sebagainya.

Permasalahan terkait sengketa tanah ini terkadang sering memberikan dampak berupa kerugian bagi pihak/orang yang misalnya warga (rakyat biasa) yang bersengketa dengan suatu instansi yang mempunyai wewenang dan kekuasaan, permasalahan tersebut sering diakibatkan karena masih kacaunya penegakan aturan hukum di Indonesia khususnya bidang pertanahan yang merupakan hal yang biasa, mulai dari adanya pungutan liar, korupsi hingga adanya mafia pertanahan yang juga melibatkan lembaga peradilan di Indonesia. Hampir dalam setiap kasus sengketa tanah, posisi masyarakat selalu lemah atau dilemahkan. Masyarakat sering tidak memiliki dokumen-dokumen legal yang membuktikan kepemilikan hak atas tanah. Kemampuan masyarakat hanya sebatas

⁵ Boedi Harsono. 2005. *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan. hlm.165.

“kepemilikan historis” dimana tanah yang ditinggali secara turunturun.⁶

Sifat permasalahan dari suatu sengketa ada beberapa macam, yaitu:

- 1) Masalah terkait prioritas untuk menetapkan siapa yang secara sah merupakan pemegang hak atas tanah yang berstatus hak atas tanah yang belum ada haknya;
- 2) Bantahan oleh pihak tertentu terhadap suatu atas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak;
- 3) Kesalahan dalam pemberian hak atas tanah yang disebabkan kekeliruan dalam penerapan aturan;
- 4) Sengketa yang berkaitan dengan aspek-aspek sosial praktis (bersifat strategis).

Jika dilihat dari substansinya, maka sengketa pertanahan meliputi permasalahan yang berhubungan dengan :

- 1) Peruntukan dan/atau penggunaan serta penguasaan hak atas tanah;
- 2) Keabsahan suatu hak atas tanah;
- 3) Prosedur pemberian hak atas tanah;
- 4) Pendaftaran hak atas tanah termasuk peralihan dan penerbitan tanda bukti haknya.

Adapun aspek hukum dalam pemberian hak atas tanah, usaha-usaha untuk menghindari terjadinya masalah atau sengketa hak-hak atas tanah sebenarnya dapat dilakukan secara preventif pada saat permohonan pemberian hak diproses. Tindakan yang bersifat pencegahan ini sebenarnya lebih efektif dibandingkan dengan usaha penyelesaian sengketa apabila masalah tersebut menjadi kasus (represif) dengan tidak mengesampingkan upaya teknis lain berupa pembinaan peraturan serta ketentuan-ketentuan yang ada.⁷

⁶ Paringan Efendi. 1991. *Hukum Agraria di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. hlm.102.

⁷ Rusmadi Murad. 1991. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Bandung: Alumni. hlm.17.

Penyelesaian sengketa tanah yang belum sampai ke lembaga peradilan, maka kasus sengketa tanah tersebut masih bisa diselesaikan dengan cara mengadu kepada Kepala Kantor Pertanahan daerah setempat secara tertulis, melalui fasilitas yang tersedia. Dalam penyelesaian sengketa diperlukan suatu peraturan hukum atau kaedah hukum yaitu peraturan hidup kemasyarakatan yang bersifat mengantar dan memaksa untuk menjamin tata tertib dalam masyarakat. Aturan tersebut harus berupa dasar hukum yang jelas dan pasti demi memberi kepastian hukum dalam menentukan siapa pemilik sah atas tanah tertentu. Hal itu merupakan salah satu cara meminimalisasikan konflik dari masyarakat maupun pemerintah yang diakibatkan oleh sengketa tanah.⁸

Apabila telah melakukan pengaduan, selanjutnya pejabat yang berwenang dalam menangani Sengketa atau Konflik pada Kantor Pertanahan akan melakukan pengumpulan data dan mengkaji sengketa tanah yang terjadi. Jika masalah yang dihadapi para pihak merupakan kewenangan Kementrian, maka akan dilakukan penyelesaian sengketa. Hasil dari penyelesaian sengketa yaitu berupa keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN atau Menteri. Apabila data yang disampaikan secara langsung ke Badan Pertanahan Nasional itu masih kurang jelas atau kurang lengkap, maka Badan Pertanahan Nasional akan meminta penjelasan disertai dengan data serta saran ke Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Apabila data yang dibutuhkan sudah terpenuhi, maka tindakan selanjutnya yaitu pengkajian kembali terhadap masalah yang diajukan tersebut yang meliputi segi prosedur, kewenangan dan penerapan hukumnya. Untuk menjamin perlindungan hukum terhadap kepentingan masyarakat yang berhak atas bidang tanah yang diklaim, maka setelah Kepala Badan Pertanahan Nasional setempat melakukan penelitian terhadap sengketa tersebut berdasarkan keyakinannya memang harus dilakukan pemblokiran atas tanah tersebut, maka hal tersebut akan dilakukan. Kebijakan ini dituangkan dalam Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional

⁸ Adrian Sutedi. 2009. *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika. hlm.23

tanggal 14-1-1992 Nomor 110-150 perihal Pencabutan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 16 tahun 1984. Terkait sengketa tanah, ada peraturan terbaru terkait kasus pertanahan yaitu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan (ATR/BPN) Nasional Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan (ATR/BPN) Nasional Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan (Permen ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016), yang disebut dengan kasus pertanahan adalah "Sengketa, Konflik, atau Perkara Pertanahan untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan". Kasus Sengketa tanah dibagi menjadi 3 (tiga) sebagai berikut:

- 1) Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016, Sengketa Tanah yang selanjutnya disebut Sengketa adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas.
- 2) Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016, Konflik Tanah yang selanjutnya disebut Konflik adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas.
- 3) Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016, Perkara Tanah yang selanjutnya disebut Perkara adalah perselisihan pertanahan yang penanganan dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan.

Jika kasus belum sampai ke lembaga peradilan, maka kasus tersebut merupakan sengketa tanah. Penyelesaian sengketa tanah dilakukan berdasarkan (Pasal 4 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 11 Tahun 2016) Inisiatif dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian) atau Pengaduan masyarakat.

II

SEJARAH HUKUM AGRARIA DI INDONESIA

Sebelum membahas Hukum Agraria/Hukum Pertanahan, kita perlu memahami juga arti dari sejarah hukum. Hukum merupakan lanjutan/perkembangan dari hukum masa lalu, sehingga hukum yang akan datang terbentuk dari hukum dari hukum sekarang.⁹ Soedjono D. dalam Sunarmi sejarah hukum merupakan salah satu bidang studi hukum, yang mempelajari perkembangan dan asal usul system hukum dalam suatu masyarakat tertentu dan memperbandingkan antara hukum yang berbeda karena dibatasi oleh perbedaan waktu.¹⁰ Hal yang sama juga dinyatakan oleh R. Soeroso (2004) menyatakan bahwa sejarah hukum merupakan salah satu bidang ilmu hukum, yang mempelajari perkembangan dan asal usul system hukum dalam suatu masyarakat tertentu, dan memperbandingkan antara hukum yang berbeda karena dibatasi oleh perbedaan waktu. Sedangkan Munir Fuady menyatakan bahwa menyatakan bahwa, sejarah hukum merupakan suatu metode dan ilmu sejarah yang mempelajari, menganalisis, memverifikasi, menginterpretasi, menyusun dalil dan kecendrungan, dan menarik kesimpulan tertentu tentang setiap fakta, konsep, kaidah, dan aturan yang berkenaan dengan hukum yang pernah berlaku, baik secara kronologis dan sistematis, berikut sebab akibat serta ketersentuhannya dengan bidang lain dari hukum.¹¹

Berbicara masalah hukum Agraria/pertanahan tidak terlepas dari zaman kolonial (Zaman Hindia Belanda), pada zaman ini ada dikenal dengan tanah hak-hak barat, misalnya tanah hak *eigendom*,

⁹ Sutandyo Wngkosoebroto. 2002. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Huma.

¹⁰ Sunarmi. 2016. *Sejarah Hukum*. Jakarta: Kencana.

¹¹ Munir Fuady. 2009. *Sejarah Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

tanah *erfacht*, tanah *opstal* dan lainnya, akan tetapi ada pula tanah-tanah yang dikenal dengan hak-hak Indonesia, misalnya tanah ulayat, hak milik, usaha, gogolan, bengkok, hak *agrarische eigendom*, dan lain-lain.¹²

Hak *Eigendom* "(*eigendom recht*" atau "*right of property*") diartikan sebagai "hak milik", yang diatur dalam Buku II BW (*Burgerlijke Wetboek*). Hak *eigendom* ini dikonstruksikan sebagai hak kepemilikan atas tanah yang tertinggi diantara hak-hak kepemilikan yang lain. Hak *eigendom* merupakan hak kepemilikan keperdataan atas tanah yang terpenuh, tertinggi yang dapat dipunyai oleh seseorang. Terpenuh karena penguasaan hak atas tanah tersebut bisa berlangsung selamanya, dapat diteruskan atau diwariskan kepada anak cucu. Tertinggi karena hak atas tanah ini tidak dibatasi jangka waktu, tidak seperti jenis hak atas tanah yang lain, misalnya hak *erfpacht* (usaha) atau hak *opstal* (bangunan). Mengenai konversinya, hak *eigendom* dapat diatur sebagai berikut :

- 1) Hak milik "Apabila hak *eigendom* atas tanah yang ada sejak berlakunya Undang-undang Pokok Agraria menjadi hak milik setelah memenuhi syarat sebagaimana tersebut dalam Pasal 21".
- 2) Hak guna bangunan "Apabila hak *eigendom* itu kepunyaan orang asing, seorang warga Negara yang disamping kewarganegaraannya asing dan badan hukum yang tidak ditunjuk oleh pemerintah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 21 ayat 2, sejak berlakunya Undang-undang ini menjadi Hak Guna Bangunan tersebut dalam pasal 35 ayat 1 dengan jangka waktu 20 tahun".
- 3) Hak Pakai "Apabila hak *eigendom* itu kepunyaan negeri asing yang dipergunakan untuk keperluan rumah kediaman, Kepala perwakilan dan Gedung Kedutaan sejak mulai berlakunya undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat 1 yang akan berlangsung selama tanahnya yang dipergunakan untuk keperluan di atas".

¹² Eddy Ruchiyat 2006. *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*. Bandung: Alumni.

- 4) Tidak dikonversi/dihapus “Apabila hak eigendom tersebut dalam ayat 3 pasal 1 ini, dibebani dengan hak opstal atau hak erfpacht, maka hubungan antara yang mempunyai hak eigendom tersebut dan pemegang hak opstal atau hak erfpacht selanjutnya diselesaikan menurut pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Agraria”

Hak *erfpacht* adalah hak untuk memetik kenikmatan seluas-luasnya dari tanah milik orang lain, mengusahakan untuk waktu yang sangat lama. Hak erfpacht untuk perusahaan kebun besar diantaranya adalah Konversi hak *erfpacht* untuk perusahaan kebun besar dan Pelaksanaan konversi bekas hak barat serta Hak *erfpacht* untuk perusahaan kebun besar. Hak erfpacht yang sudah habis waktunya dapat dilihat dalam Pasal 15 ayat 2 PMA No. 2 /1960, menentukan: “Hak *erfpacht* termaksud dalam ayat 1 pasal ini yang sudah habis waktunya dikonversi menjadi hak pakai yang berlaku sementara sampai ada keputusan yang pasti”. Hak *erfpacht* untuk pertanian kecil diantaranya Konversi hak *erfpacht* untuk pertanian kecil dan pelaksanaan konversi hak *erfpacht* untuk pertanian kecil. Hak *erfpacht* untuk perumahan adalah 1. Konversi Hak erfpacht untuk perumahan pasal V UUPA menentukan : “Hak opstal dan hak erfpacht untuk perumahan yang ada pada mulai berlakunya UU ini sejak saat itu menjadi hak guna bangunan tersebut dalam pasal 35 ayat 1 yang berlangsung selama sisa waktu hak opstal dan hak erfpacht tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.

Hak opstal adalah suatu hak kebendaan untuk memiliki bangunan dan tanaman-tanaman di atas sebidang tanah orang lain. Konversi hak postal Pasal 1 Indonesia ketentuan konversi UUPA menentukan Hak opstal dan hak erfpacht untuk perumahan yang ada pada pada mulai berlakunya UUPA, sejak saat tersebut menjadi hak guna bangunan tersebut dalam pasal 35 ayat 1, yang berlangsung selama sisa waktu hak opstal dan erfpacht tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun”. Dengan demikian maka hak opstal itu dikonversi menjadi hak guna bangunan menurut pasal 35 ayat 1 UUPA dalam jangka waktu sisa waktu dari hak opstal sejak tanggal 24 September tersebut, dengan ketentuan maksimum 20 tahun hak opstal yang

sudah habis waktunya pada tanggal 24 September 1960 tidak dikonversi. Jadi dengan demikian, maka bekas yang punya hak opstal dapat mengajukan permohonan hak baru.

Tanah Ulayat, atau Tanah Hak Ulayat, yakni tanah yang dikuasai oleh masyarakat Hukum Adat, yang bersangkutan yang diperuntukkan bagi para warganya untuk dinikmati dan dimanfaatkan segala hasilnya secara bergantian atau bergiliran secara se adil-adilnya. Pengertian Hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup 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 secara turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan tersebut. Tanah (hak) ulayat beraspek publik dan perdata. Aspek publik tersebut mengandung tugas kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan dan penggunaan tanah ulayat oleh Kepala Adat. Sedangkan aspek perdatanya mengandung arti bahwa tanah ulayat merupakan hak kepemilikan bersama masyarakat hukum adat. Menurut Boedi Harsono, hak bersama yang merupakan hak ulayat itu bukan hak milik dalam arti yuridis, melainkan merupakan hak kepemilikan bersama . UUPA tidak memberikan penjelasan tentang hak ulayat. UUPA hanya menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu” ialah apa yang di dalam perpustakaan adat disebut *beschikkingrecht*. Terhadap tidak adanya pengaturan lebih lanjut hak ulayat dalam UUPA, Boedi Harsono berpendapat: Sengaja UUPA tidak mengadakan pengaturan dalam bentuk peraturan perundang-undangan mengenai hak ulayat, dan membiarkan pengaturannya tetap berlangsung menurut hukum adat setempat. Mengatur hak ulayat menurut para perancang dan pembentuk UUPA akan berakibat menghambat perkembangan alamiah hak ulayat, yang pada kenyataannya memang cenderung melemah. Di beberapa wilayah di Indonesia, hak ulayat ini merupakan suatu lingkungan kekuasaan, wilayah kekuasaan atau

wilayah yang dikuasai oleh persekutuan, yang di Jawa Tengah dipakai istilah wewengkon, di Ambon disebut patuanan, di Bali prabumian, di Kalimantan pawatasan, di Sulawesi Selatan limpo dan di Minangkabau disebut ulayat.

Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Tanah usaha adalah bagian-bagian tanah partikelir yang dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) dan Peraturan tentang Tanah-Tanah Partikelir (S.1912- 4220. Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir). Pasal 6 (1) S.1912 Nomor 422 mengatakan: Semua tanah yang oleh penduduk pribumi dan penduduk yang disamakan dengan mereka diolah, digarap atau dipelihara atas biaya dan risiko sendiri untuk dijadikan tempat tinggal atau semacam itu, kecuali kekecualian yang terdapat dalam reglemen ini, dianggap diberikan sebagai tanah usaha, dengan syarat membayar kepada Tuan Tanah, pungutan-pungutan yang dalam hubungan itu harus dibayarnya. Oleh karenanya, pengertian tanah usaha adalah bahagian-bahagian dari tanah partikelir, yang oleh penduduk pribumi dan penduduk yang disamakan dengan mereka diolah, digarap atau dipelihara atas biaya dan risiko sendiri untuk dijadikan tempat tinggal atau semacam itu, kecuali yang terdapat dalam reglemen ini, dianggap sebagai tanah usaha dengan syarat membayar kepada tuan tanah itu pungutan-pungutan yang dalam hubungan itu harus dibayarnya. Menurut Budi Harsono, tanah usaha adalah sebahagian tanah partikelir yang dipunyai penduduk dengan apa yang disebut “tanah usaha”, yang sifatnya sama dengan hak milik adat.

Tanah Gogolan, Tanah yang dikuasai oleh penduduk asli suatu desa secara komunalistis selaras dengan pola kebudayaan masyarakat adat yang selalu tebal berkadar kebersamaan, tanah gogolan ini ada yang bersifat tetap, dan ada pula yang tidak tetap, tanah gogolan yang tetap yang kemudian bisa dikuasai dengan hak milik, sedangkan yang tidak tetap atau sementara bisa dikuasai dengan hak pakai. Tanah gogol adalah tanah adat yang berasal dari masyarakat Jawa. Konversi tanah gogol terjadi karena hukum

(otomatis) sejak 24 September 1960, dan sejak itu aturan-aturan mengenai hak gogolan sebelum UUPA dinyatakan tidak berlaku lagi.

Tanah bengkok: tanah yg diterima (untuk diusahakan) sebagai pengganti gaji (bagi pamong desa dsb); (2) tanah yg diterima (untuk diusahakan) dl kaitan dengan jabatan yang dipegang; tanah jabatan. Di dalam KBBI (2014) tanah bengkok merupakan tanah milik desa yang dipinjamkan kepada pamong desa untuk digarap dan dipetik hasilnya sebagai pengganti gaji.

Hak agrarische eigendom adalah suatu hak ciptaan pemerintah Belanda yang bertujuan akan memberikan kepada orang-orang Indonesia suatu hak atas tanah yang kuat. Tanah-tanah dengan hak Barat ini tunduk pada peraturan-peraturan hukum agraria Barat, seperti mengenai cara perolehan, peralihan, hapusnya, pembebanannya dengan hak lain dan kewenangan serta kewajiban yang memilikinya. Sedangkan tanah-tanah dengan Indonesia, belum semuanya terdaftar, dan tidak semuanya hak atas tanah di Indonesia mempunyai status sebagai hak-hak asli adat, melainkan berstatus ciptaan pemerintah hal ini mengacu pada Pasal 51 I.S yang menyatakan bahwa “Tanah-tanah Indonesia tunduk pada hukum agraria adat, sepanjang tidak diadakan ketentuan yang khusus untuk hak-hak tertentu”.

Sebelum berlakunya UUPA Nomor 5 tahun 1960 hukum agraria bersifat dualistik yaitu yang bersumber kepada hukum adat yakni berkonsopsi komunalistik religius dan bersumber pada hukum perdata Barat yakni bersifat individualistic-liberal dan ada pula berasal dari berbagai bekas Pemerintahan Swapraja, yang umumnya berkonsepsi feodal.¹³ Hal ini tidak memberikan jaminan adanya kepastian hukum.

Hukum agraria Barat ini berjiwa liberal individualis, dikarenakan menganut asas konkordansi dalam penyusunan perundang-undangan Hindia Belanda, begitu juga KUHPerdata Indonesia konkordansi dengan Burgelijk Wetboek Belanda, hal ini disusun berdasarkan Code Civil Perancis yang merupakan

¹³ Boedi Harsono. 2005. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan Edisi Revisi, Cet. Ke-10

pengkondifkasian hukum perdata Perancis sesudah revolusi Perancis tahun 1789.¹⁴

Adapun hukum tanah administrative yang berlaku pada masa pemerintahan Hindia Belanda yaitu :

- 1) Agrarische Wet 1870 yang diundangkan dalam S 1870-55 tahun 1870. Hal ini bertujuan untuk membuka dan memberikan jaminan hukum kepada para pengusaha swasta untuk dapat berkembang di Hindia Belanda. Adapun bentuk hak yang diberikan yaitu hak *erpacht*.
- 2) Agrarische Besluit yang diundangkan dalam S. 1780- 118. Dalam Pasal 1 menyebutkan bahwa “semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *eigendomnya*, adalah domain Negara. Ketentuan ini yang lebih tenar dikenal dengan sebutan *Domien Verklaring*. Fungsi *domein verklaring* ini yaitu: a) sebagai landasan hokum bagi pemerintah untuk memberikan tanah dengan hak-hak barat yang diatur dalam KUHPerdota, seperti *erpacht*, postal dan lainnya. Dengan ini pemberian tanah dengan hak *eigendom* dilakukan dengan cara pemindahan hak milik Negara kepada penerima tanah dan b) di bidang pembuktian kepemilikan.¹⁵

Adapun aturan perundang-undangan bidang pertanahan sebelum tahun 1960, hak-hak atas tanah diatur dalam beberapa ketentuan yaitu:

- 1) S. 1890-55 (*Agrarisch wet*);
- 2) S. 1925-447 (*Wet op de staatsinrichting van Nederlands Indie*);
- 3) S. 1870-118 (*Agrarisch Besluit*);
- 4) S. 1875-199a (*Algemene Domeinverklaring*);
- 5) S. 1874-947 (*Domeinverklaring* untuk Sumatera);
- 6) S.1877-55 (*Domeinverklaring* untuk Manado);
- 7) S. 1888-58 (*Domeinverklaring* untuk Residentie Zuideren Oostfdering Beluit);
- 8) S. 1972-117 (*koninklijk Besluit*);

¹⁴ Eddy Ruchiyat. 2006. *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*, Penerbit PT. Alumni, Bandung.

¹⁵ Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.

- 9) Buku ke II Kitab Undang-undang Hukum Perdata (B.W); dan
- 10) Hukum Adat dan peraturan-peraturan lainnya.¹⁶

Namun setelah berlakunya ketentuan UUPA Nomor 5 tahun 1960 maka peraturan tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi, karena tidak sesuai dengan amanah Undang-undang Dasar 1945 dan cita-cita bangsa yaitu meningkatkan taraf hidup dan meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia khususnya bagi petani penggarap. *Agrarische Wet* merupakan suatu peraturan pertanahan yang dikeluarkan oleh pemerintahan Belanda seperti *eigendom recht*, *erfacht recht*, *postal recht* dan lain-lain peraturan yang kesemuanya bertujuan untuk lebih menguatkan bangunan hukum pada masa itu, sehingga jelas perbedaan antara hak-hak atas tanah yang berdasarkan hukum adat dan dilain pihak berdasarkan hukum barat.¹⁷

Hal ini diikuatkan berdasarkan Keputusan Presiden nomor 32 tahun 1979 dinyatakan bahwa semua tanah-tanah yang berdasarkan ketentuan KUHPerdota (BW) harus dikonversi kepada ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960. ini menunjukkan bahwa dengan berlakunya UUPA Nomor 5 Tahun 1960 maka tidak ada lagi tanah-tanah yang tunduk kepada KUHPerdota (BW).

Dalam hal ini Hukum adat mempunyai peran penting dalam pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, hal ini merupakan dasar hukum berlakunya UUPA. Pernyataan ini tertuang dalam Pasal 5 UUPA yang menyatakan bahwa “Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undangundang ini dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”

¹⁶ I Wayan Suandra. 1991. *Hukum Pertanahan Indonesia*. Jakarta: Rinaka Cipta.

¹⁷ Sudargo Gautama. 1973. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Alumnii.

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia dari Sabang hingga Maruo ke berjejer pulaupulau yang dihuni berbagai suku, adat istiadat dan beragam agamanya hal ini merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, dengan adanya bermacam-macam suku atau adat istiadat memberikan kepada kita untuk menguasai, mengusahai, atau mengerjakan lahan yang ada disuatu daerah tertentu, sehingga dengan hasil dari lahan atau tanah tersebut memberikan keteraman bagi masyarakat, namun dengan keanekaragaman suku bangsa tersebut akan terlihat dengan berlakunya ketentuan UUPA, yang sama sekali tidak akan membedakan antar suku atau adat istiadat didalam menguasai dan memiliki lahan-lahan tersebut. Dengan demikian akan jelas bagi kita bahwa hukum adat tersebut harus dihilangkan sifat kedaerahannya dan harus bersifat lebih Nasional.¹⁸

Sementara Budi Harsono menyebut bahwa hukum adat diartikan sebagai disaneer.¹⁹ Sedangkan Soudargo Gautama menyebut hukum adat diartikan sebagai Retool.²⁰ Akan tetapi Badan Pembinaan Hukum Nasional menyebutkan bahwa hukum adat diartikan sebagai hukum adat Indonesia asli yang tidak tertulis dalam bentuk perundang-undangan Republik Indonesia yang disana-sini mengandung unsur agama.²¹

Dengan demikian didalam pelaksanaannya hingga saat ini belum ada ketentuan bahwa ketentuan-ketentuan mengenai pertanahan yang tunduk kepada ketentuan hukum adat tidak keharusan untuk dikonversi kepada ketentuan-ketentuan yang diatur didalam UUPA Nomor 5 tahun 1960, namun adapun bukti hak yang telah diterbit hanya merupakan alas hak untuk memperoleh hak-hak yang diatur didalam ketentuan UUPA Nomor 5 tahun 1960.

¹⁸ A.P. Parlindungan. 1991. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.

¹⁹ Boedi Harsono. *Ibid*.

²⁰ Sudargo Gautama. *Ibid*.

²¹ BPHN. 1976. *Seminar Hukum Adat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Jakarta: Binacipta.

A. ZAMAN KOLONIAL BELANDA

Hukum agraria pada masa ini, berdasarkan pada kaidah-kaidah yang bersumber pada :

- 1) Hukum agraria Adat, yang merupakan sebahagian besar tanah di Indonesia dikenal dengan tanah-tanah hak Adat;
- 2) Hukum agraria Barat, yaitu yang merupakan hukum agraria yang didapati dalam Kitab Undang-undang Perdata, khususnya meliputi tanah-tanah Hak Barat;
- 3) Hukum Antar Golongan;
- 4) Hukum Administrasi yaitu merupakan buatan pemerintah Hindia Belanda, yang memberikan landasan hukum dalam menjalankan Politik agrariannya.

Sedangkan Urip Santoso hukum agraria di Indonesia dibagi menjadi dua yaitu Hukum agraria Kolonial, yaitu yang berlaku sebelum diundangkannya UUPA, dan Hukum agraria Nasional, yaitu berlaku setelah diundangkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960.²²

Pada masa kolonial yang sering juga disebut dengan zaman Hindia Belanda ini belum menunjukkan adanya unifikasi hukum artinya pemberlakuan hukum agraria pada masyarakat saat itu tidak tunggal tapi dibedakan asal golongan dari masyarakat tersebut. Peraturan Cultuur Stelsel pada tahun 1830 yang dipimpin oleh Gubernur Jenderal Van den Bosch. Diberlakukan sistem tanam paksa bagi rakyat, terutama terhadap tanaman domein, menganggap secara hukum mempunyai kewenangan untuk memberikan hak *erfpacht* kepada investor, karenanya pula pihak investor pun merasa sah atas penguasaan tanah tersebut. Van den Bosch mengacu teori Raffles yaitu tanah adalah milik pemerintah.²³ Asas ini tidak mengahargai, bahkan memerosotkan hak-hak rakyat atas tanah yang bersumber pada hukum adat.²⁴

²² Urip Santoso. 2014. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Prenada Media Edisi Cetakan Ke-4.

²³ Lihat Agrarische Wet (AW) S. 1870-118 Pasal 1 yang dikenal dengan asas domein verklaring sangat penting bagi perkembangan dan pelaksanaan Hukum Tanah Administratif Hindia Belanda.

²⁴ Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.

Dalam ketentuan asas ini menyatakan bahwa semua tanah yang orang lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendommenya, adalah domein (milik) Negara. Ketentuan ini yang kemudian lazim dikenal dengan sebutan Domein Verklaring (pernyataan Domein). Dalam Hukum Agraria Lama ini bersifat dualisme, baik pada hukum maupun hak-hak atas tanah, kemudian tidak menjamin adanya kepastian hukum; dikarenakan Agrarische Wet 1870 ini yang bersifat asas domein dan hukum agraria lama ini diciptakan oleh pemerintah Hindia Belanda.

Jika diperhatikan dengan seksama, Hukum agraria kolonial ini memiliki tiga ciri yang terdapat dalam Konsideran UUPA, yaitu pada kata “menimbang” yaitu di huruf b, c dan d yaitu: 1) bahwa hukum agraria yang masih berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan dan sebagian dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat dan Negara di dalam menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini serta pembangunan semesta; 2) bahwa hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat di samping hukum agraria yang di dasarkan atas hukum barat; dan 3) bahwa bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

Dengan demikian selama pada masa pemerintahan Hindia Belanda, hukum agraria tetap mencerminkan keinginan dan kepentingan Belanda dan dalam hal ini sangat merugikan kepentingan bumi putra. Adapun beberapa kebijakan hukum agraria pada zaman Hindia Belanda yaitu: 1. Peraturan Cultuur Stelsel pada tahun 1830, diberlakukan system tanam paksa bagi rakyat. 2. Agrarische Wet (S. 1870-118) yang terkait dengan Agrarische Wet (S. 1870-55) tentang asas Domein Verklaring. Ada beberapa hal penting terkait dengan adanya asas tersebut diantaranya adalah: a. Hubungan antara Negara dengan tanah dipersamakan dengan hubungan antara tanah dengan perseorangan yang bersifat *Privaatverhouding*. b. Domein Verklaring tidak lebih ditujukan terhadap tanah yang tunduk pada hukum adat, mengingat dalam sistem hukum adat tidak kenal dengan system pembuktian kepemilikan secara tertulis seperti dikenal dalam hukum barat.

B. ZAMAN KEMERDEKAAN

Pada masa pemerintahan Soekarno, kebijakan makro lebih menitik beratkan pada sektor pertanian dengan lebih mengoptimalkan sumber daya yang ada. Inilah yang melatarbelakangi lahirnya UUPA. Ketentuan UUPA ini dibangun diatas sendi-sendi yang melihat hubungan antara Negara dan bumi (tanah termasuk didalamnya) bukan merupakan hubungan kepemilikan tetapi merupakan hubungan penguasaan (Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 jo. Pasal 2 ayat 1 UUPA), UUPA meniadakan sifat dualism hukum agrarian menjadi unifikatif. Artinya setiap orang utamanya WNI tanpa melihat lagi golongannya, sepanjang terkait dengan pertanahan, akan tunduk pada hukum yang sama yaitu UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Sifat unifikatif ini diperkuat dengan memberikan peran yang besar pada hukum adat dalam pembentukan UUPA.

Adapun fungsi Hukum adat dalam hukum agraria yaitu: 1) Sebagai sumber dan dasar dalam pembentukan hukum agrarian nasional secara tertulis. Ini memberikan arti bahwa setiap peraturan hukum (agraria) tertulis harus didasarkan dan tidak boleh bertentangan dengan hukum adapt (pasal 5 UUPA); dan 2) Sebagai pelengkap hukum agraria tertulis. Ini terjadi, jika dalam hukum agraria tertulis belum ada pengaturannya. Untuk itu semacam ini, hukum adat akan dipergunakan sebagai acuan dalam pengaturannya (pasal 56 dan 58 UUPA).

Dengan berlakunya Undang-undang Pokok Agraria ini, maka ketentuan agraria yang berasal dari produk Kolonial Hindia Belanda yang mengatur pertanahan tidak berlaku. Adapun tujuan daripada pembentukan Undang-undang Pokok Agraria yaitu :

- 1) meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria Nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- 2) meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;

- 3) meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. (Penjelasan Umum, UUPA)

Dalam hal ini Hukum Agraria melahirkan suatu produk Undang-Undang Pokok Agraria diantaranya berisikan Pembaharuan hukum Agraria Nasional, Unifikasi di bidang hukum dan hak atas tanah dan Menjamin kepastian hukum.

Pada masa Soeharto kebijakan pertanahan lebih menitik beratkan pada sektor industri yang bersifat padat modal atau penguatan pada investor berupa penanaman modal. Melalui Undang-undang penanaman modal asing dan domestik, diharapkan akan mendatangkan investasi yang masuk dan dapat lebih membangkitkan perekonomian. Hanya saja kebijakan seperti ini akan menciptakan ketentuan hukum agrari yang memberikan keuntungan bagi kaum kapatalis (pemilik modal), sehingga terjadi penyimpangan dan bertentangan dengan prinsip-prinsip dan semangat UUPA itu sendiri. Contoh Undangundang Kehutanan lahirnya Hak Pengusahaan Hutan (HPH) yang secara ekologis, sosiologis dan cultural ini merugikan masyarakat setempat khususnya masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak ulayat. UU Pertambangan dan lain sebagainya.

C. ZAMAN ERA REFORMASI

Bila dilihat dari berbagai retorika politik dan akademik sejak 1998, terkesan adanya perbedaan pandangan mengenai makna dan istilah reformasi. Setidaknya adalah tiga macam pengertian yang terkemuka, diantaranya adalah Reformasi adalah perbaikan yang dilaksanakan secara bertahap, “evolusioner”, gradual, dan konstitusional (ini versi pemerintah Habibie); Reformasi, “secara substansial” adalah sama dengan revolusi; dan Reformasi pada dasarnya memang bukan revolusi, tetapi dalam aspek-aspek

tertentu bernuansa “revolusioner”, bukan sekadar perbaikan tambal sulam.²⁵

Reformasi menurut Cf. T.F. Hoult, 1969 yaitu merupakan suatu pembaruan yang bertujuan mengoreksi bekerjanya berbagai institusi, dan berusaha menghilangkan berbagai kerusakan yang dianggap sebagai sumber malfunction-nya institusi-institusi dalam suatu tatanan sosial. Jadi, tujuannya lebih kepada memperbaiki fungsi daripada memperbaiki struktur. Inilah salah satu ciri yang membedakan “reformasi” dari “revolusi”.

Sedangkan Gunawan Wiradi menyebutkan bahwa Reforma agraria bukan reformasi dalam pengertian ini. Reforma agraria melibatkan perubahan fungsi dan juga perubahan struktur. Dengan jatuhnya Presiden Soeharto sebagai pucuk pimpinan Orde Baru pada Mei 1998, mulai kita memasuki era reformasi atau perubahan segala bidang, yang mencakup berbagai aspek (politik, hukum dan lain sebagainya).

Setelah turunya pimpinan Orde Baru pada tahun 1998, untuk sesaat banyak orang menaruh harapan bahwa akan terjadi perubahan drastis di segala bidang, termasuk dalam hal keagrariaan. Namun percaturan politik berkembang sedemikian rupa sehingga tiga tahun harus berlalu sebelum akhirnya lahir TAP MPR Nomor IX/2001 tentang pembaharuan Agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Dalam hal ini dianggap sebagai kebangkitan kembali semangat Reforma Agraria. Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan Pasal 5 Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/20 Pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip yaitu sebagai berikut:

- 1) memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

²⁵ Gunawan Wiradi. 2009. *Reforma Agraria Perjalanan Yang Belum Berakhir*. Jawa Barat: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar.

- 2) menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- 3) menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- 4) rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia;
- 5) mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- 6) mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam;
- 7) memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan dukung lingkungan;
- 8) melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- 9) meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam;
- 10) mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria dan sumberdaya alam;
- 11) mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu; dan
- 12) melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumberdaya agraria dan sumberdaya alam.

Pada masa reformasi ini tuntutan untuk melakukan reformasi agrarian di Indonesia bermuara pada lahirnya Ketetapan MPR RI Nomor IX tahun 2001 tentang Pembaharuan agraria dan pengelolaan Sumber Daya Alam yang tertuang dalam Pasal 6 yaitu sebagai berikut:

- 1) Arah kebijakan pembaruan agraria yaitu: a) Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundangundangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini; b) Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan; c) Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform; d) Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini; e) Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang terjadi; dan f) Mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumberdaya agraria yang terjadi.
- 2) Arah kebijakan dalam pengelolaan sumberdaya alam yaitu: a) Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai pengaturan perundangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundangan yang didasarkan pada prinsip pembaharuan agraia dan pengelolaan sumber daya alam (baca Pasal 4 Ketetapan MPR RI ini); 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. d) Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip Pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya Alam; e) Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaharuan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik sumber daya alam yang terjadi; dan f) Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaharuan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya alam yang terjadi.

Adapun Ketetapan MPR RI tersebut diatas berkedudukan sebagai :

- 1) Arah kebijakan strategis dalam memberikan pengaturan dibidang agraria sehingga akan adanya dampak perubahan terhadap visi dan misi yang terkandung dalam ketentuan agraria yang ada selama ini. Dengan kata lain, melalui ketetapan MPR ini telah lahir politik hukum agraria yang lebih manusiawi;
- 2) Dasar validitas atau kebasahan bagi peraturan hukum agraria di Indonesia. Artinya ketentuan; hukum agraria yang ada harus bersumber dan sesuai dengan substansi yang terkandung dalam TAP MPR dimaksud.

III

KONSEPSI HUKUM TANAH NASIONAL

A. KETENTUAN POKOK HAK PENGUASAAN ATAS TANAH

Sumber Hukum Tanah Indonesia, yang lebih identik dikenal pada saat ini yaitu status tanah dan riwayat tanah. Status tanah atau riwayat tanah merupakan kronologis masalah kepemilikan dan penguasaan tanah baik pada masa lampau, masa kini maupun masa yang akan datang. Status tanah atau riwayat tanah, pada saat ini dikenal dengan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) untuk tanah-tanah bekas hak-hak barat dan hak-hak lainnya. Adapun riwayat tanah dari PBB atau surat keterangan riwayat tanah dari kelurahan setempat adalah riwayat yang menjelaskan pencatatan, dan peralihan tanah girik milik adat dan sejenisnya pada masa lampau dan saat ini.

Sumber hukum dalam Hukum Agraria terdapat 2 jenis, yaitu sumber hukum tertulis dan sumber hukum tidak tertulis, diantaranya adalah :

1. Sumber Hukum Tertulis

- a. Undang-Undang Dasar 1945, khususnya dalam Pasal 33 ayat (3). Di mana dalam Pasal 33 ayat (3) ditentukan: “bumi, airdan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat (BARAKAT)”.
- b. Undang-undang Pokok Agraria. Undang-undang ini dimuat dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang: Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, tertanggal 24 September 1960 diundangkan dan dimuat dalam Lembaran Negara tahun 1960-140, dan penjelasannya dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara nomor 2043.

- c. Peraturan perundang-undangan di bidang agrarian yaitu, Peraturan pelaksanaan UUPA Peraturan yang mengatur soal-soal yang tidak diwajibkan tetapi diperlukan dalam praktik.
 - d. Peraturan lama, tetapi dengan syarat tertentu berdasarkan peraturan/Pasal Peralihan, masih berlaku.
2. Sumber Hukum Tidak Tertulis
- a. hukum adat yang sesuai dengan ketentuan Pasal 5 UUPA yaitu sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara; berdasarkan atas persatuan bangsa; berdasarkan sosialisme Indonesia; serta berdasarkan dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya; dan berdasarkan segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.
 - b. Hukum Kebiasaan yang timbul sesudah berlakunya UUPA, misalnya Norma-norma hukum adat, Yurisprudensi dan Praktik administrasi agrarian.

1. Definisi dan Jenis-Jenis Hak Penguasaan Atas Tanah

Kata agraria berasal dari bahasa latin “*ager*” yang berarti tanah atau sebidang tanah. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia agraria berarti urusan pertanian atau tanah pertanian, juga urusan pemilikan tanah. Sementara dalam bahasa Inggris agrarian yang diartikan tanah untuk usaha pertanian.

Dalam *Black's Law Dictionary* disebutkan bahwa agrarian ialah *relating to land, or to a division or distribution of land; as an agrarian laws.*²⁶ Menurut Andi Hamzah menyatakan bahwa agraria merupakan masalah tanah dan semua yang ada di dalam dan di atasnya.²⁷ Sementara Subekti dan R. Tjitrosoedibio menyatakan bahwa agraria ialah urusan tanah dan segala apa yang ada di dalam dan di atasnya.²⁸ Sedangkan dalam UUPA Nomor 5 Tahun 1960 yang selanjutnya di sebut UUPA tidak di nyatakan secara jelas hanya memberikan ruang lingkup agrariayang termaktub dalam konsideran

²⁶ Henry Campbell Black. 1991. *Black Law Dictionary*. USA: West Publishing Co.

²⁷ Andi Hamzah, 1986. *Kamus Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

²⁸ Subekti dan R. Tjitrosoedibio. 1986. *Kamus Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita.

berpendapat bahwa bumi, air dan ruang angkasa yang terkandung di dalamnya.

Menurut A.P. Parlindungan menyatakan bahwa agraria memiliki pengertian dalam arti sempit dan dalam arti luas. Agraria dalam arti sempit diartikan dapat berwujud hak-hak atas tanah, maupun pertanian saja. Sedangkan dalam arti luas diartikan meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya seperti yang termaktub dalam Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA.²⁹

Sementara Budi Harsono (menyatakan bawah pengertian agraria dalam arti yang luas yaitu bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya bahkan yang meliputi juga ruang angkasa.³⁰ Pengertian Bumi meliputi permukaan bumi (yang disebut tanah) tanah meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang berada di bawah air, termasuk air laut. Bumi meliputi juga dengan sebutan Landasan Kontinen Indonesia (LKI) merupakan dasar laut dan tubuh bumi di bawahnya, di luar perairan wilayah Republik Indonesia sampai kedalaman 200 meter atau lebih yang masih dapat di eksplorasi dan eksploitasi kekayaan alamnya. (lihat juga UU 1 Tahun 1973 Tentang Landasan Kontinen Indonesia). Pengertian air itu meliputi baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia yang berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku UU No. 6 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia. Pengertian Kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (bumi) yang disebut bahan-bahan galian, yaitu unsur-unsur kimia, mineral, biji-bijian dan segala macam batuan, termasuk batu-batuan mulia yang merupakan endapan alam, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu UU Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (MINERBA). Adapun kekayaan alam yang terkandung di dalam air yaitu ikan dan lain-lain kekayaan alam yang berada di dalam perairan pedalaman dan laut wilayah Indonesia hal ini pun mengacu pada peraturang perundang-undangan yang berlaku UU Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan.

²⁹ A.P. Parlindungan. 1991. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung. Mandar Maju.

³⁰ Boedi Harsono. 2005. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, Edisi Revisi, Cet. Ke-10.

Serta kekayaan alam di dalam tubuh bumi dan air yang biasa juga dalam Zone Ekonomi Eksklusif (ZEE) UU Nomor 5 Tahun 1983 Tentang Zone Ekonomi Eksklusif (ZEE). Pengertian ruang dalam UUPA sama dengan pengertian ruang dalam UU 26 Tahun 2007 Tentang Tata Ruang. Ruang disini diartikan sebagai wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya.

Dalam hal ini Boedi Harsono juga membedakan pengertian agraria dalam tiga perspektif, yakni agraria dalam arti bahasa umum, agraria di lingkungan Administrasi Pemerintahan dan agraria berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria. Makna agraria dalam arti bahasa umum bahwasannya agraria di artikan sebagai tanah atau sebidang tanah (perladangan, persawahan dan pertanian). Sementara agraria dalam arti Administrasi Pemerintahan diartikan sebagai tanah, baik tanah pertanian maupun tanah non pertanian. Tetapi hukum agraria di lingkungan Administrai Pemerintahan dibatasi pada perangkat peraturan perundang-undangan yang memberikan dasar hukum bagi penguasa/pemerintah dalam melaksanakan kebijakannya di bidang pertanahan. Sedangkan agraria dalam arti UUPA yaitu meliputi bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung dilamnya dan hal-hal lain yang berkaitan dengan itu.³¹

Dari uraian pengertian agraria di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pengertian agraria dapat dibedakan agraria dalam arti sempit maupun agraria dalam arti luas. Dalam arti sempit, agraria hanyalah meliputi bumi yang disebut tanah, sedangkan pengertian agraria dalam arti luas adalah meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pengertian tanah yang dimaksudkan di sini adalah bukan dalam arti fisik, melainkan tanah dalam pengertian yuridis, yaitu hak. Pengertian agraria yang dimuat dalam UUPA adalah pengertian agraria dalam arti luas.

³¹ *Ibid.*

2. Definisi Hukum Agraria dan Hukum Tanah

Hukum agraria menurut Soedikno yaitu merupakan keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur agraria. Sementara Bachan Mustofa (1988) menjabarkan kaidah hukum yang tertulis dalam hukum agraria dalam bentuk hukum Undang-undang dan peraturan tertulis yang dibuat oleh Negara, sedangkan kaidah yang tidak tertulis dalam bentuk hukum adat agraria yang di buat oleh masyarakat adat setempat.³²

Sementara Subekti dan R. Tjitrosoebono menyatakan bahwa hukum agraria merupakan keseluruhan ketentuan yang Hukum Perdata, Tata Negara, Tata Usaha Negara (*Administratiefrecht*), yang mengatur hubungan antara orang dan bumi, air dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara, dan mengatur pula wewenang yang bersumber pada hubungan tersebut.³³ Hal yang sama juga dinyatakan Utrecht menyatakan bahwa hukum agraria yaitu menjadi bagian dari hukum tata usaha negara karena mengkaji hubungan-hubungan hukum antara orang, bumi, air dan ruang angkasa yang melibatkan pejabat yang bertugas mengurus masalah agraria.³⁴ Sedangkan Budi Harsono menyatakan bahwa hukum agraria yaitu seperangkat peraturan perundangudangan yang bertujuan mengadakan pembahagian tanah yang luas dalam rangka lebih meratakan penguasaan dan kepemilikannya. Perangkat peraturan ini memberikan landasan hukum bagi penguasa/pemerintah dalam melaksanakan kebijakannya di bidang pertanahan.³⁵

Hal ini juga Budi Harsono mengelompokan hukum agraria dalam berbagai bidang hukum yang masing-masing mengatur hak penguasaan atas sumber daya alam tertentu yang termasuk dalam pengertian agraria. Kelompok berbagai bidang hukum tersebut terdiri atas :

³² Sudikno Mertokusumo. 1988. *Hukum dan Politik Agraria*. Jakarta: Universitas Terbuka, Karunika.

³³ Subekti dan R. Tjitrosoedibio. *Op.Cit.*

³⁴ Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.

³⁵ Boedi Harsono. *Op.Cit.*

- a. Hukum Tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi
- b. Hukum Air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air
- c. Hukum Pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh undangundang pokok pertambangan
- d. Hukum Perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air
- e. Hukum Kehutanan, yang mengatur hak-hak atas penguasaan (Hak Pengusahaan Hutan) atas hutan dan hasil hutan (Hak Memungut Hasil Hutan)
- f. Hukum Penguasaan Atas Tenaga Dan Unsur-Unsur Dalam Ruang Angkasa (bukan *space law*), mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh Pasal 48 UUPA.

Berkaitan dengan pengertian agraria di atas, tujuan pokok yang ingin dicapai dengan adanya UUPA, yaitu :

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur
- b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan, dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan
- c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat keseluruhan

Dengan mengacu pada tujuan pokok diadakannya UUPA, jelaslah bahwa UUPA merupakan sarana yang akan dipakai untuk mewujudkan cita-cita bangsa dan negara sebagaimana yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945, yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia.

Jadi bila dilihat dari pokok bahasannya (obyeknya), Hukum Agraria Nasional bagi menjadi dua yaitu :

- a. Hukum Agraria dalam arti sempit. Hanya membahas tentang Hak Penguasaan Atas Tanah, meliputi hak bangsa Indonesia atas tanah, hak menguasai dari negara atas tanah, hak ulayat, hak perseorangan atas tanah;
- b. Hukum Agraria dalam arti luas, yaitu yang dibahas mengenai Hukum Kehutanan, dalam kaitannya dengan Hak Pengusahaan Hutan; Hukum Pengairan, dalam kaitannya dengan guna air; Hukum Ruang Angkasa, dalam kaitannya dengan ruang angkasa; dan Hukum Lingkungan Hidup, dalam kaitannya dengan tata guna tanah, *Landreform*.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2014) disebutkan pengertian mengenai tanah, yaitu permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Pengertian tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UUPA dinyatakan sebagai berikut “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”.

Dengan demikian, yang dimaksud istilah tanah dalam Pasal 4 UUPA yaitu mengenai permukaan bumi. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum. Oleh karena itu, hak yang timbul di atas hak atas permukaan bumi (hak atas tanah) termasuk di dalamnya bangunan atau benda-benda yang terdapat di atasnya merupakan suatu persoalan hukum. Persoalan hukum yang dimaksud adalah persoalan yang berkaitan dengan dianutnya asas-asas yang berkaitan dengan hubungan antara tanah dengan tanaman dan bangunan yang terdapat di atasnya.

Menurut Boedi Harsono, dalam hukum tanah negaranegara dipergunakan apa yang disebut asas *accessie* atau asas “perlekatan”. Makna asas perlekatan, yakni bahwa bangunanbangunan dan benda-benda tanaman yang terdapat di atasnya merupakan satu kesatuan

dengan tanah, serta merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Dengan demikian, yang termasuk pengertian hak atas tanah meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak lain (Kitab Undang Hukum Perdata Pasal 500 dan 571).

Dengan demikian jika mengacu Pasal 4 ayat (1), telah jelas bahwa tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Sedangkan ruang dalam pengertian yuridis, yang berbatas, berdimensi tiga. yaitu panjang, lebar, dan tinggi, yang dipelajari dalam Hukum Penataan Ruang.

Dalam hukum, tanah merupakan sesuatu yang nyata yaitu berupa permukaan fisik bumi serta apa yang ada di atasnya buatan manusia yang disebut fixtures. Walaupun demikian perhatian utamanya adalah bukan tanahnya itu, melainkan kepada aspek kepemilikan dan penguasaan tanah serta perkembangannya. Objek perhatiannya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban berkenaan dengan tanah yang dimiliki dan dikuasai dalam berbagai bentuk hak penguasaan atas tanah.

Tanah dipunyai oleh seseorang atau yang diberikan dengan hak-hak atas tanah untuk digunakan atau dimanfaatkan berdasarkan UUPA. Hak-hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk mempergunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Atas ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA, kepada pemegang hak atas tanah diberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Menurut Budi Harsono menyatakan bahwa pengertian penguasaan dan menguasai dapat dipakai dalam arti fisik maupun dalam arti yuridis, juga dalam aspek perdata maupun aspek publik. Penguasaan hak atas tanah secara yuridis harus dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum Hukum Agraria: Kajian Komprehensif - 23

dengan memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Adapun juga penguasaan secara yuridis memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, namun kenyataannya penguasaan fisiknya di kuasai oleh pihak lain. Misalnya tanah yang disewahkan oleh pemiliknya kepada pihak lain dalam hal ini fisiknya dikuasi oleh orang lain namun yuridisnya di kuasai oleh pemilik tanah.

Dalam hukum tanah kita dikenal dengan penguasaan yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik beda dengan pengertian penguasaan secara perdata artinya apabila kreditur memegang hak jaminan atas tanah yang mempunyai hak penguasaan yuridis atas tanah yang dijadikan agunan (jaminan) tetapi penguasaan fisiknya tetap dikuasai oleh pemiliknya (debitur). Sementara Effendi Perangin menyatakan bahwa Hukum Tanah adalah keseluruhan peraturan-peraturan hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubunganhubungan hukum yang konkret.³⁶

Sedangkan Urif Santoso menyatakan bahwa hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang semuanya mempunyai objek pengaturan yang sama yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan hukum konkrit, beraspek publik dan privat, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan suatu sistem.³⁷

Objek hukum tanah adalah hak penguasaan atas tanah yang dibagi menjadi 2 (dua), yaitu :

- a. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum; Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang hak.

³⁶ Effendi Perangin. 1989. *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta: Rajawali.

³⁷ Urip Santoso. 2017. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Prenada Media.

- b. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkrit; Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan hak tertentu sebagai obyeknya dan atau orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek pemegang haknya.

Adapun hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Tanah Nasional yaitu Hak bangsa Indonesia atas tanah, Hak menguasai dari negara atas tanah, Hak ulayat masyarakat hukum adat dan Hak-hak perseorangan, meliputi Hak-hak atas tanah, Wakaf tanah hak milik, Hak jaminan atas tanah (hak tanggungan) dan Hak Milik atas satuan rumah susun.

Di dalam Hukum Tanah ada yang beraspek publik dan beraspek privat. Hak bangsa Indonesia atas tanah beraspek publik dan privat, hak menguasai dari negara atas tanah beraspek publik, hak ulayat masyarakat hukum adat beraspek publik dan privat, dan hak-hak perseorangan atas tanah beraspek privat.

Dalam kaitannya dengan hubungan hukum antara pemegang hak dengan hak atas tanahnya, ada 2 macam asas dalam Hukum Tanah yaitu :

- a. Asas *Accessie* atau Asas Perlekatan

Dalam asas ini, berupa bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah merupakan satu kesatuan; bangunan dan tanaman tersebut bagian dari tanah yang bersangkutan. Hak atas tanah dengan sendirinya, karena hukum meliputi juga pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah yang dihaki, kecuali kalau ada kesepakatan lain dengan pihak yang membangun atau menanamnya. Perbuatan hukum mengenai tanah dengan sendirinya karena hukum juga bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Dalam KUHPerdara asas Asas *Accessie* atau Asas Perlekatan diatur dalam Pasal 500, Pasal 506 dan Pasal 507. Jadi berdasarkan asas asesi maka bendabenda yang melekat pada benda pokok, secara yuridis harus dianggap sebagai bahagian yang tidak terpisahkan dari benda pokoknya.³⁸

³⁸ Subekti dan R. Tjitrosoedibio. *Op.Cit.*

b. Asas *Horizontale Scheiding* atau Asas Pemisahan Horizontal

Dalam asas ini, berupa bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah bukan merupakan bagian dari tanah. Hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Menurut Djuhaendah Hasan Asas perlekatan vertikal tidak dikenal di dalam Hukum Adat, karena mengenal asas lainnya yaitu asas pemisahan horizontal di mana tanah terlepas dari segala sesuatu yang melekat padanya. Di dalam Hukum Adat, benda terdiri atas benda tanah dan benda bukan tanah, dan yang dimaksud dengan tanah memang hanya tentang tanah saja (demikian pula pengaturan hukum tanah dalam UUPA) sesuatu yang melekat pada tanah dimasukkan dalam pengertian benda bukan tanah dan terhadapnya tidak berlaku ketentuan benda tanah.³⁹

Perbuatan hukum mengenai tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman milik yang punya tanah yang ada di atasnya. Jika perbuatan hukumnya dimaksudkan meliputi juga bangunan dan tanamannya, maka hal ini secara tegas harus dinyatakan dalam akta yang membuktikan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan.⁴⁰

3. Hak Menguasai Negara

Kata menguasai atau penguasaan oleh Negara terletak didalam Pasal 33 UUD 1945 tidak dapat ditafsirkan secara khusus didalam penjelasannya. oleh karena itu, kata penguasaan jika kita tafsirkan secara etimologis adalah: “proses, cara, perbuatan menguasai atau mengusahakan (KBBI; 2014). Jadi penguasaan merupakan suatu tindakan yang mencakup dari segi proses sampai cara menguasainya. Dengan kata lain bahwa penguasaan oleh negara adalah suatu proses yang dilakukan oleh Negara untuk menguasai atau mengusahakan sesuatu yang sesuai dengan kepentingan.

³⁹ Djuhaendah Hasan. 1996. *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda-benda Lain yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*. Bandung: Citra Aditya.

⁴⁰ Urip Santoso. *Ibid*.

Konsep dasar hak menguasai tanah oleh Negara tertera dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebelum amandemen UUD 1945, Pasal 33 ayat 3 tersebut dijelaskan dalam penjelasan Pasal 33 alinea 4 yang berbunyi : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dari ketentuan Pasal 33 ayat 3 ada hubungan antara Negara dengan bumi, air kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah hubungan penguasaan. Menurut R. Supomo dalam Muhammad Bakri, pada hakikatnya Negara yang menguasai tanah seluruhnya. Pada dasarnya hak merupakan suatu yang abstrak, hal ini mengacu kepada pendapat Lawrence M. Friedman yang menyatakan bahwa suatu hak merupakan klaim atas suatu benda.⁴¹ Sedangkan Satjipto menyatakan bahwa pengertian hak yaitu hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasikan kekuasaan ini dilakukan secara terstruktur, dalam arti, ditentukan kekuasaan dan kedalamannya, kekuasaan yang demikian itulah yang disebut hak.

Jika dilihat dari pengertian hak tersebut, maka dapat kita katakan bahwa hak menguasai negara adalah pengalokasian kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada negara untuk bertindak dalam rangka menjalankan kepentingannya. Bagir Manan merumuskan cakupan pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara, sebagai berikut:

- a. Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya.

⁴¹ Lawrence M. Friedman. 2017. *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusa Media.

- b. Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan.
- c. Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.⁴²

Pengertian dari hak menguasai negara yang lain adalah “hak yang hanya dimiliki oleh negara, sehingga urusan agraria dipahami sebagai urusan pemerintah pusat, walaupun pelaksanaannya dapat didelegasikan kepada pemerintah daerah swatantra atau masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.”⁴³Selain itu, pengertian hak menguasai negara yang lain adalah “hak yang pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Dimana untuk kekuasaan tertinggi negara mempunyai hak yaitu :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya.
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagaian dari) bumi, air, dan ruang angkasa itu.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja Negara diberikan otoritas dalam penguasaan tanah melalui hak menguasai negara yang bersumber dari UUD 1945. Negara sebagai penguasa harus memiliki semangat mengabdikan kepentingan umum (*sense of public service*) dan masyarakat harus memiliki kewajiban tunduk kepada penguasa (*the duty of civil obedience*), keduanya harus dididik agar memiliki kesadaran kepentingan umum (*public spirit*).

Hak menguasai negara tersebut dipertegas oleh UUPA sebagai antitesis terhadap hak domein. Penghapusan asas domein setelah berlakunya UUPA digantikan dengan pemberian tempat bagi asas “hak menguasai dari negara.” Asas ini diangkat dan dikembangkan

⁴² Bagir Manan. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju.

⁴³ Achmad Sodiki dan Yanis Maladi. 2009. *Politik Hukum Agraria*. Yogyakarta: Mahkota Kata.

dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dalam UUPA ditempatkan dalam Pasal 2 UUPA yang merupakan yaitu:

- (1). Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat;
- (2). Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3). Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur;
- (4). Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan Pasal 2 UUPA untuk mencapai tujuan dari aturan pasal 33 ayat 3 UUD 1954, bahwa bangsa Indonesia atau Negara sebagai pemilik tanah, dikarenakan Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku badan otoritas tertinggi. Dalam hal ini Negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia mempunyai kewenangan yaitu :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaannya;
- b. menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dimiliki atas bagian dari bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Penetapan hak menguasai dari negara sangat berlainan dengan asas domein yang berlaku sebelum adanya UUPA. Perbedaan yang sangat mendasar adalah bahwa pada asas domein, meskipun tidak disebutkan secara eksplisit, tujuannya adalah untuk keuntungan kolonialisme Belanda. Hal ini dapat dilihat dari klaim pemerintah Kolonial atas tanah yang tidak bisa dibuktikan sebagai hak eigendom oleh warga negara sebagai tak bertuan dan dinyatakan sebagai domein atau milik negara. Asas Hak Menguasai Negara tersurat tujuan secara jelas untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat adil dan makmur.⁴⁴

Hak Menguasai Negara tidak secara inheren sudah melekat dengan sendirinya pada Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Wewenang dari hak menguasai Negara diberikan oleh rakyat yang bersatu sebagai bangsa Indonesia agar dilaksanakan untuk mewujudkan tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam pelaksanaannya, wewenang tersebut didelegasikan kepada daerah-daerah dan masyarakat hukum adat sebagai pelaksanaan asas *medebewind*.⁴⁵

Sementara A. P. Parlindungan menyatakan bahwa berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UUPA, makna dari menguasai yaitu “mengatur” dan “menyelenggarakan” Mahkamah Konstitusi dalam hal ini melalui putusnya memberikan ketegasan mengenai lingkup makna “menguasai” yaitu membuat kebijakan, mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi. Wewenang tersebut berkaitan dengan:

⁴⁴ Mahfud MD. 2011. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES.

⁴⁵ Maria S.W. Sumardjono. 2012. “Pembaruhan Agraria dan Penyelesaian Sengketa Pertanahan”, makalah pada RDPU Komisi II DPR-RI. Jakarta, 9 Februari 2012

- a. penggunaan/peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*), dan pemeliharannya (*maintainance*) atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. penentuan dan pengaturan macam hak atas tanah.
- c. penentuan dan pengaturan hubungan hukum antar orang dan/atau badan hukum yang berobyekkan tanah. Wewenang tersebut ditujukan pada upaya mencapai kemakmuran rakyat secara maksimal. Hak menguasai dari negara ini merupakan hak rakyat pada tingkat Negara.

Sedangkan di dalam UUD 1945 dan UUPA pengertian dikuasai dan menguasai di pakai dalam aspek publik hal ini yang dikuatkan dalam Pasal 2 UUPA. Di dalam UUPA diatur dan sekaligus menetapkan hierarki hak penguasaan atas tanah. Dalam hukum tanah nasional kita hierarki hakk penguasaan atas tanah yaitu:

- a. Hak Bangsa Indonesia yang dinyatakan dalam Pasal 1 UUPA yaitu sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan public.
- b. Hak Menguasai dari Negara yang dinyatakan dalam Pasal 2 yaitu semata-mata beraspek public.
- c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang dinyatakan dalam Pasal 3 yaitu beraspek perdata dan publik;
- d. Hak-Hak Perseorangan/indivual semuanya beraspek Perdata yang meliputi:
 - 1) Hak-hak atas tanah yang tertera dalam Pasal 16 UUPA, meliputi Hak milik atas, Hak guna usaha, Hak guna bangunan, Hak pakai, Hak sewa, Hak membuka tanah, Hak memungut hasil hutan, Hak-hak yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 (UUPA).
 - 2) Wakaf yaitu hak milik yang sudah diwakafkan yang dinyatakan dalam Pasal 49 UUPA
 - 3) Hak jaminan atas tanah (hak tanggungan) yang dinyatakan dalam Pasal 25, 33, 39 dan 51 UUPA
 - 4) Hak milik atas satuan rumah susun.

4. Tanah Negara

Istilah tanah negara merupakan suatu kata yang muda diucapkan tetapi sukar didefinisikan. Negara sebagai organisasi terbesar memiliki peran penting dalam melakukan pengaturan dan pengendalian pertanahan. Dalam konteks Negara Indonesia, Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 sesuatu yang penting, kedudukannya sebagai norma induk dari peraturan hukum yang ada. Pengaturan tentang pertanahan saat ini tertuang di dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau dikenal dengan UUPA yang tentunya bersendikan UUD 1945 khususnya Pasal 33 ayat (3) tersebut.

Kekuasaan atau kewenangan Pemerintah terhadap tanah untuk melakukan pengaturan dan pengendalian terhadap pemanfaatan dan penguasaan tanah sebesar-besarnya dipergunakan untuk kepentingan mensejahterakan dan memakmurkan rakyat. Seluruh hamparan tanah secara yuridis berstatus sebagai tanah negara sesuai pemaknaan yang diatur di dalam UUPA.

Pengertian tanah negara sangat esensial, perkembangan pengertian tanah negara telah terjadi sejak jaman penjajahan Kolonial Belanda hingga jaman kemerdekaan. Pada masa kolonialisasi Belanda dikenal dengan tanah domein atau asas domein, dapat dilihat di dalam Agrarisch Besluit Stb. No. 1870 Pasal 1 AB 1870 menerangkan bahwa:

“Behoudens opvolging van de tweede en derde bepaling der voormelde wet, blijft het beginsel gehandhaafd, dat alle grond, waarop niet door anderen regt van eigendom wordt bewezen, domein van de Staat is”

(Dengan tidak mengurangi berlakunya Pasal 2 dan 3 Agrarisch Wet, tetap dipertahankan asas bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *eigendom*-nya adalah domein (milik) negara).

Defenisi yuridis tentang “tanah negara” tidak diatur secara tegas di dalam UUPA, hanya saja UUPA menjabarkan konsepsi penguasaan negara terhadap tanah di wilayah NKRI. Penjelasan Umum UUPA Sub ke-II ayat (2) secara tegas menyatakan sejak

berlakunya UUPA asas domein dicabut karena tidak sesuai dengan konsep penguasaan negara merdeka, era modern dan tidak sesuai dengan kesadaran hukum di tengah-tengah masyarakat Indonesia.

Dalam hal ini Hak menguasai negara dan tanah negara jelas berbeda. Hak menguasai negara lebih luas cakupannya, tidak hanya penguasaan terhadap tanah, tetapi pada semua sumber daya agraria (tanah, hutan, tambang dan air). Secara yuridis pengertian tentang “tanah negara” ditegaskan di dalam PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah pada Pasal 1 Angka 3, yakni: “Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah”. Perlu dicermati kalimat “dikuasai penuh oleh Negara” dalam PP No. 8 Tahun 1983 dan kalimat “dikuasai langsung oleh negara” menurut PP No. 24 tahun 1997, tentunya memiliki arti yuridis yang berbeda.

Menurut konsep hukum agraria sebutan menguasai atau dikuasai dengan dimiliki ataupun kepunyaan dalam konteks yuridis mempunyai arti yang berbeda dan akan menimbulkan akibat hukum yang berbeda pula. Arti “dikuasai” tidak sama dengan pengertian “dimiliki”. Kalimat “dikuasai langsung oleh negara” menurut PP No. 24 tahun 1997 tersebut, pemaknaan tanah negara merujuk kepada UUPA, dimana negara bukanlah sebagai pemilik tanah, tetapi sebagai penguasa tanah yang memiliki kewenangan menyelenggarakan pengaturan, penatagunaan sebagaimana telah dijelaskan pada paragraf di atas. Sedangkan kalimat “tanah yang dikuasai langsung” menurut PP No. 8 tahun 1953 tersebut sangat kental dengan asas domein yang mengadopsi sistem hukum kolonial Belanda, pemaknaan tersebut dinyatakan telah dinisbikan menurut UUPA

Penggunaan istilah tanah negara dapat saja di gunakan sepanjang konsepsi dan maknanya di sesuaikan dengan UUPA. Artinya, tanah negara bukanlah tanah tanah “milik” negara yang mencerminkan adanya hubungan hukum antara negara dan tanah yang bersangkutan yang bersifat privat, namun merupakan tanah-tanah yang di kuasai oleh negara dengan hubungan hukum yang bersifat publik.

Berdasarkan hubungan hukum yang bersifat publik, maka wewenang pengelolaan atas tanah negara kemudian “diatribusikan” ke berbagai otoritas. Kewenangan otoritas pertanahan atas apa yang disebut sebagai tanah negara tersebut meliputi: tanah-tanah yang bukan tanah wakaf, bukan tanah hak pengelolaan, bukan tanah-tanah hak ulayat, bukan tanah-tanah kaum, dan bukan pula tanah-tanah kawasan hutan.⁴⁶

Beberapa ketentuan dalam UUPA yang menyebut tanah negara adalah:

- a. Pasal 21 ayat (3) dan (4) yang menyatakan bahwa orang asing dan atau warga negara Indonesia dan/atau seseorang yang berkewarganegaraan rangkap yang memperoleh hak milik namun kemudian kehilangan kewarganegaraanya, maka dalam waktu 1 (satu) tahun harus melepaskan haknya tersebut. Jika tidak, maka hak milik tersebut jatuh kepada negara.
- b. Pasal 26 ayat (2) pemindahan/peralihan hak milik kepada orang asing /orang Indonesia yang berkewarganegaraan rangkap/ badan hukum yang tidak di tunjuk mempunyai akibat batal demi hukum, dan tanah nya jatuh kepada negara.
- c. Pasal 24 a: hapusnya hak milik dan tanahnya jatuh kepada negara, di karenakan pencabutan hak; karena penyerahandengan suka rela oleh pemiliknya; karena di telantarkan; dan karena huruf a dan b di atas.
- d. Pasal 28 ayat (1): hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara.
- e. Pasal 37: terjadinya hak guna bangunan di atas tanah yang di kuasai langsung oleh negara.
- f. Pasal 41 ayat (1): hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang di kuasai langsung oleh negara.
- g. Pasal 43 ayat (1): sepanjang mengenai tanah yang langsung di kuasai oleh negara, maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.

⁴⁶ Boedi Harsono. 2005. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, Edisi Revisi, Cet. Ke-10

- h. Diktum keempat huruf A UUPA: hak-hak dan wewenangwewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-Undang ini hapus dan beralih kepada negara.

Sementara Boedi Harsono juga kemudian memberikan pengembangan pengertian tanah negara sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh negara, yaitu tanah-tanah yang tidak meliputi:

- a. Tanah-tanah wakaf, yaitu tanah-tanah hak milik yang sudah diwakafkan.
- b. Tanah-tanah hak pengelolaan. yang merupakan pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan hak menguasai dan negara kepada pemegang haknya.
- c. Tanah-tanah hak ulayat, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat-masyarakat hukum adat teritorial dengan hak ulayat.
- d. Tanah-tanah kaum, yaitu tanah-bersama masyarakatmasyarakat hukum adat genealogis.
- e. Tanah-tanah kawasan hutan, yang dikuasai oleh Departemen Kehutanan berdasarkan Undang-lindung Pokok Kehutanan, hak penguasaan ini hakikatnya juga merupakan pelimpahan sebagian kewenangan hak menguasai negara
- f. Tanah-tanah sisasnya, yaitu tanah-tanah yang dikuasai oleh negara, yang bukan tanah-tanah hak, bukan tanah wakaf, bukan hak pengelolaan, bukan tanah tanah hak ulayat, bukan tanah-tanah kaum, bukan tanah-tanah kawasan hutan.

Sedangkan Maria S.W Sumardjono menjelaskan bahwa ruang lingkup tanah negara, yaitu:

- a. Tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya.
- b. Tanah-tanah yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi.
- c. Tanah-tanah yang pemegang haknya mcninggal dunia tanpa ahli waris.
- d. Tanah- tanah yang ditelantarkan.

- e. Tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum sesuai peraturan perundang-undangan Yang berlaku.
- f. Tanah timbul dan tanah reklamasi.
- g. Kelompok tanah negara sebagai hasil nasionalisasi (UU No. 86 Tahun 1958), UU) No. 1 Tahun 1958 (Penghapusan Tanah Partikelir), PP No. 8 Tahun 1953, Perpu No. 3 Tahun 1960, Penpres No. 5 Tahun 1965, dan Penpres No. 6 Tahun 1964

Jadi dalam hal ini tanah yang disebut sebagai Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara yang selanjutnya disebut Tanah Negara adalah tanah yang tidak dilekati suatu hak atas tanah dan bukan merupakan Barang Milik Negara/Daerah dan atau Badan Usaha Milik Negara/Daerah.

B. KONSEPSI HUKUM TANAH NASIONAL

Konsideran Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Hukum Tanah Nasional yang akan dibangun didasarkan pada hokum adat dalam pengertian hokum adat yang telah di-"seneer", maka harus diartikan bahwa norma norma hokum adat yang telah dibersihkan dari unsur-unsur pengaruh asing dan norma hokum adat itu dalam kenyataannya masih hidup dan mengikat masyarakat.⁴⁷ lanjutnya konsiderans tersebut menunjukkan, bahwa hokum adat merupakari sumber utama dalam pembangunan hokum tanah nasional. Hal tersebut dapat dilihat dari rumusan konsiderans undang-undang. Komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung kebersamaan.

Sifat komunalistik religius yang bersumber dari hokum adat sebagai salah satu ciri yang tertuang dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional juga ditunjukkan dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan bahwa: 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

⁴⁷ Ibid.hlm. 224

Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Tanah ulayat sebagai salah satu wujud hak yang bersumber dari hukum adat merupakan tanah bersama para warga masyarakat hukum adat yang kemudian dalam konsepsi hukum tanah nasional dikembangkan bahwa semua tanah dalam wilayah negara menjadi tanah bersama seluruh rakyat Indonesia yang bersatu menjadi bangsa Indonesia sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Pernyataan rumusan tersebut menunjukkan, sifat komunalistik konsepsi hukum tanah nasional, sedangkan unsure religious konsepsi ini ditunjukkan dalam pernyataan rumusan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia.

Dalam konsepsi hukum adat, sifat keagamaan hak ulayat masih belum jelas benar, dikarenakan rumusan norma tanah ulayat sebagai tanah bersama adalah "peninggalan nenek moyang" atau sebagai "karunia sesuatu kekuatan yang gaib", namun apabila konsepsi hukum tanah nasional dengan adanya keterkaitan dengan sila "Ketuhanan Yang Maha Esa" (Sila Kesatu Pancasila), maka tanah yang merupakan tanah bersama bangsa Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa. Dengan demikian sifat religiusnya menjadi jelas benar.

Sifat religious hukum tanah nasional juga tampak dengan apa yang tersurat dalam konsiderans dan rumusan Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang memuat kandungan suatu pesan atau peringatan kepada pembuat undang-undang agar dalam membangun hukum tanah nasional tidak mengabaikan, melainkan harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Konsepsi hukum tanah nasional dengan mengacu untuk mengembangkan pengertian yang bersumber dari hak ulayat sebagaimana dalam Pasal 1 Ayat (2), serta memerhatikan rumusan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengakui dan menempatkan hak bangsa sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi atas seluruh wilayah Indonesia sebagai kesatuan

tanah air terhadap seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia. Hal ini berarti bahwa hak-hak penguasaan atas tanah yang lain, termasuk hak ulayat dan hak-hak individual atas tanah sebagai mana dimaksudkan oleh penjelasan umum secara langsung atau pun tidak langsung semuanya bersumber pada hak bangsa.

Pengertian hak bangsa tersebut, meliputi semua tanah dalam rumusan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), artinya dengan kata "seluruh" berarti seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di wilayah Republik Indonesia menunjukkan bahwa tidak ada sejenkal tanah pun di negara Republik Indonesia yang merupakan tanah yang tidak bertuan (*res nullius*).⁴⁸

Hak bangsa tersebut bersifat abadi, yang berarti bahwa hubungan yang akan berlangsung tidak terputus-putus selamanya. Pernyataan tersebut sebagaimana dirumuskan di dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi. Rumusan tersebut dipertegas dalam pernyataan penjelasan umum II disertai penjelasan sebagai berikut: adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia adalah hubungan yang bersifat abadi. Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia masih ada pula dalam keadaan bagaimana pun tidak ada sesuatu kekuasaan yang dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

Hak bangsa yang meliputi semua tanah dalam wilayah negara Republik Indonesia, di samping mengandung unsure hokum publik juga mengandung unsure privat. Dalam pengertian unsure hokum public bahwa sumber-sumber alam yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa sebagai salah satu unsure pendukung utama bagi kelangsungan hidup dan peningkatan kemakmuran bangsa

⁴⁸ *Ibid.*

sepanjang masa dan potensi sumber-sumber alam tersebut dianggap sebagai modal dasar pembangunan nasional.

Pemberian karunia Tuhan Yang Maha Esa harus diartikan pula mengandung "amanat" berupa beban tugas untuk mengelolanya dengan baik, bukan saja untuk generasi sekarang, melainkan juga untuk generasigenerasi yang akan datang. Tugas mengelola berupa mengatur dan, memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama tersebut menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik. Unsur privat mengandung makna bahwa tanah bersama "kekayaan nasional", menunjukkan arti keperdataanya itu hubungan "kepunyaan" antara bangsa Indonesia dan tanah bersama tersebut. Hubungan kepunyaan menurut artinya yang asli member wewenang untuk menguasai sesuatu sebagai "empunya", artinya sebagai tuannya bias dalam hubungan kepemilikan.

Tugas kewajiban pengelolaan tanah dalam bidang hukum public tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka penyelenggaraannya oleh bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut pada tingkatan yang tertinggi dikuasa kan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 Ayat (1) UUPA). Pemberian kuasa tersebut dituangkan dalam UndangUndang Dasar 1945 oleh wakil-wakil bangsa Indonesia pada waktu dibentuknya Negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 dengan kata-kata: "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesarbesarnya kemakmuran rakyat".

Pengertian normative dalam hubungannya dengan bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat maka dianggap negara bertindak kedudukannya sebagai "kuasa" dan "netugas" bangsa Indonesia. Dalam melaksanakan tugas tersebut negara merupakan organisasi kekuasaan rakyat yang tertinggi, sedangkan yang terlibat sebagai petugas bangsa tersebut bukan hanya penguasa legislatif dan eksekutif saja, tetapi juga meliputi penguasa yudikatif.

Rincian kewenangan mengatur, menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dapat dianggap kepastian hukum interpretasi autentik mengenai hak menguasai negara yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum yang bersifat public semata mata. Dengan demikian tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam pasal Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam lingkup hak bangsa juga dimungkinkan para warga Negara Indonesia sebagai pihak yang mempunyai hak bersama atas tanah bersama tersebut, masing-masing menguasai dan menggunakan sebagian dari tanah bersama itu secara individual dengan hak-hak yang bersifat pribadi. Menguasai dan menggunakan tanah secara individual berarti bahwa tanah yang bersangkutan boleh dikuasai secara perorangan, dan tidak ada keharusan untuk menguasainya bersama-sama orang lain secara kolektif, namun dibalik ketentuan/peraturan menguasai dan menggunakan tanah secara kolektif bersama terbuka kemungkinan untuk diperbolehkan. Hal ini diatur dalam Pasal 4 Ayat (1) yang menyatakan bahwa: "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum".

Dalam konsepsi hukum tanah nasional, di samping diakui hak perorangan atas tanah bersifat pribadi hak-hak individual juga diakui unsure kebersamaan atas hak-hak atas tanah. Sifat pribadi hak-hak individual dimaksudkan menunjuk kepada kewenangan pemegang hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan bagi kepentingan dan dalam memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 9 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa Tiap-tiap warga negara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Rumusan kata untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya menunjukkan sifat pribadi hak-hak atas tanah dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional. Oleh karena itu, konsepsi Hukum Tanah Nasional, hak-hak atas tanah yang individual berunsur pribadi juga mengandung norma unsure kebersamaan. Unsur kebersamaan yang bersifat kemasyarakatan tersebut ada pada tiap hak atas tanah, karena semua hak atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa yang merupakan hak bersama.

Hak-hak atas tanah yang langsung bersumber pada hak bangsa yang disebut hak-hak primer, meliputi: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai yang diberikan oleh negara sebagai petugas bangsa, sementara hak-hak yang bersumber tidak langsung dari hak bangsa adalah apa yang disebut hak-hak sekunder, meliputi: hak-hak yang diberikan oleh pemegang hak primer seperti hak sewa, bagi hasil, gadai, dan lainlainnya.

Sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsure kebersamaan atau kemasyarakatan tersebut dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dirumuskan dengan dalil hokum bahwa "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Dengan demikian konsep hokum tanah nasional yang dikembangkan tetap mengacu pada prinsip dan ketentuan dalam UUPA yang bersumber dan berdasarkan pada hokum adat, dengan harapan bahwa apabila mengacu pada prinsip dan norma-norma dari UUPA dapat menjadi solusi yang terbaik dalam upaya membangun konsep hukum tanah nasional sebagai salah satu upaya dalam menata dan mengatasi penyelesaian konflik pertanahan yang sangat kompleks.

C. PENDAFTARAN TANAH

Pendaftaran tanah di Indonesia di atur dalam pendaftaran tanah di Indonesia yang diatur dalam UUPA nomor 5 Tahun 1960 yaitu Pasal 19, kemudian dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang berlaku selama 27 tahun kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai revisi atas PP No 10/1961 yang berlaku efektif sejak tanggal 8 Oktober 1997. Kedua peraturan ini merupakan bentuk pelaksanaan

pendaftaran tanah dalam rangka *rechts* kadaster (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah.⁴⁹ Namun dalam parktiknya masih banyak masyarakat umum yang belum mengetahui dan memahami arti pentingnya pendaftaran tanah.

Kata kadaster berasal dari bahasa Perancis yaitu *cadastro*, dan dalam bahasa Italia yaitu *catastro*, sementara dalam bahasa Jerman yaitu *kataster*, sedangkan dalam bahasa latin adalah *capitastrum*. Dari semua asal kata tersebut yang dianggap sebagai asal usul pelaksanaan kadaster yaitu *captitastrum* yang berarti suatu daftar umum di mana nilai serta sifat-sifat dari benda tetap diuraikan (*een openbaar register, waarin de waarde en de aard der onreerende geederen omschreven stend*). Pada masa Romawi kuno, pembuatan daftar tersebut (*captitastrum*) adalah untuk kepentingan pengumpulan pajak (*capotatio terrenis*).⁵⁰

Definisi kadaster menurut para ahli adalah sebagaimana yang dikutip oleh Waskito sebagai berikut:

1. Menurut Soutendijk/Mulder. Suatu badan yang dengan petapeta dan daftar-daftar yang dibuat berdasarkan pengukuran dan taksiran, memberikan kepada kita suatu gambaran dan uraian tentang wilayah suatu negara dengan bagian-bagiannya dan bidang-bidang tanah. (*kadaster is eene instelling, die door middel van plans of kaarten on registers, opgemaakt naar aanleiding van meting ons een beeld on cene emschrijving van hot grondgebeid van een staat al, ino onderdeelen en gronstukken geeft*). Hal yang sama juga dikemukakan oleh Jaarsma: kadaster adalah suatu badan, yang dengan peta-peta dan daftar-daftar memberikan uraian tentang semua bidang tanah yang terletak dalam wilayah suatu negara.
2. Schermerhorn/Van Steenish. Kadaster itu sebagai suatu badan pemerintah yang meregistrasi dan mengadministrasi keadaan hukum dari semua benda tetap dalam daerah tertentu termasuk

⁴⁹ Aartje Tehupeior. 2012. *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Depok: Raih Asa Sukses (Penebar Swadaya Group)

⁵⁰ Waskito, dkk; 2019. *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Kencana.

semua perubahan-perubahan yang terjadi dalam keadaan hukum itu.

3. Menurut Van Huls kadaster itu sebagai suatu pembukuan mengenai pemilikan tanah yang diselenggarakan dengan daftar-daftar dan peta yang dibuat dengan menggunakan ilmu ukur tanah.
4. Menurut Parlindungan adalah alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari tanah dan juga sebagai rekaman yang berkesinambungan (*continuous recording*) dari hak-hak atas tanah.
5. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah pengertian pendaftaran tanah yaitu: rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.
6. Boedi Harsono menyatakan bahwa pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara/pemerintah secara terus-menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanahtanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengelolaan, penyimpanan dan penyajian bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.

Berdasarkan definisi Pendaftaran tanah tersebut maka pendaftaran tanah merupakan suatu rangkaian kegiatan yang terdiri dari pengumpulan data fisik dan data yuridis, pengadministrasian mengenai bidang-bidang tanah dan pemberian surat tanda bukti hak.

Berdasarkan hal tersebut ruang lingkup pendaftaran tanah merupakan suatu rangkaian kegiatan yang terdiri dari pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; dan pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. (Pasal 19 ayat (2))

Pendaftaran Tanah di Indonesia merupakan amanah dari pada Undang-undang Pokok Agraria. Pendaftaran tanah merupakan suatu proses terbitnya bukti hak kepemilikan yang sah terhadap hak atas tanah yang dikuasai oleh masyarakat. Begitu urgensinya pendaftaran tanah ini, sehingga diamanahkan oleh undang-undang yaitu UUPA khususnya diatur dalam Pasal 19 yang menyatakan bahwa:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan - ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi: a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah; b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Dari pengertian pendaftaran tanah diatas terdapat beberapa unsur dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yaitu:

1. Adanya serangkaian kegiatan. Kata-kata "serangkaian kegiatan" menunjuk kepada adanya ber bagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berturutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat.

Kegiatan pendaftaran tanah terdiri atas kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, bentuk kegiatannya adalah pengumpulan dan pengolahan data fisik; pembuktian hak dan pembukuannya; penerbitan sertifikat; penyajian data fisik dan data yuridis, dan penyimpanan daftar umum dan dokumen, dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, bentuk kegiatannya adalah pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan dua macam data, yaitu data fisik dan yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

2. Dilakukan oleh pemerintah. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat modern merupakan tugas negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), sedangkan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
3. Secara terus-menerus, berkesinambungan. Kata-kata "terus-menerus, berkesinambungan" menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang

sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menghasilkan tanda bukti hak berupa sertifikat. Dalam kegiatan pendaftaran tanah dapat terjadi peralihan hak, pembebanan hak, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah; pemecahan, pemisahan dan peng. gabungan bidang tanah; pembagian hak bersama; hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun; peralihan dan hapusnya hak tanggungan; perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan; dan perubahan nama pemegang hak harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.

4. Secara teratur. Kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum Negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah. Peraturan perundang-undangan yang mengatur pendaftaran tanah adalah UUPA, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997, Permen Agraria/ Kepala BPN No. 3 Tahun 1999, Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999, dan sebagainya.
5. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun. Kegiatan pendaftaran tanah dilakukan terhadap Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara.
6. Bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak berupa sertifikat atas bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan sertifikat hak milik atas satuan rumah susun. Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan

rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

7. Hak-hak tertentu yang membebaninya. Dalam pendaftaran tanah dapat terjadi objek pendaftaran tanah dibebani dengan hak yang lain, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, atau Hak Milik atas tanah dibebani dengan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

1. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah merupakan satu kesatuan kegiatan dalam suatu sistem administrasi untuk seluruh bidang tanah dan sekaligus merupakan manifestasi kepastian hukum atas tanah. Sistem pendaftaran tanah mempunyai pengertian yang sejalan dengan sistem publikasi tanah, karena setiap tanah yang didaftarkan harus dapat diketahui oleh siapa pun yang berkehendak.

Konsekuensi dari pendaftaran hak di mana data yuridis digunakan dalam pembuktian hak, maka pemerintah wajib menjamin kebenaran hak atas tanah yang diklaim oleh pemiliknya. Penilaian para ahli pendaftaran tanah bahwa sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) lebih dekat dengan pengertian sistem pendaftaran negatif. Adapun sistem pendaftaran hak (*registration of titles*) dekat dengan sistem pendaftaran positif.

Penggolongan sistem pendaftaran tanah dapat dipandang dari segi jaminan kepastian hukumnya, yaitu:

- a. Sistem negatif: data bidang tanah yang akan didaftar belum tentu dimiliki oleh pemilik tanah yang sebenarnya. Pada saat pendaftaran tanah negara hanya menerima data mengenai kepemilikan tanah. Selanjutnya pemilik tanah tersebut diberikan sertifikat, tetapi belum berkekuatan hukum tetap. Hal itu disebabkan apabila ada gugatan dan dimenangkan oleh pengadilan, maka sertifikat tanah yang diklaim dapat dibatalkan.
- b. Sistem positif: data tanah yang dimohon dijamin kebenarannya oleh negara. Artinya apabila ada gugatan atas suatu hak atas

tanah, maka negara yang akan memberikan kompensasi atas tanah tersebut.

Dalam pendaftaran tanah di Indonesia mempunyai system tersendiri, berbeda dengan negara lain. Namun yang lazim yaitu system pendaftaran tanah yang berlaku di Australia yang disebut dengan system Torrens. Secara umum ada dua jenis system pendaftaran tanah yaitu pendaftaran tanah dengan Stelsel Negatif dan system pendaftaran hak (*registration of title*).

Di samping dari Pasal 19 UUPA ada berapa ciri-ciri khusus sistem pendaftaran tanah yaitu sebagai berikut :

a. Torrens System

System pendaftaran tanah di Indonesia setelah berlakunya UUPA dan PP nomor 10 tahun 1961 yang kemudian di ubah menjadi PP nomor 24 tahun 1997, ini menggunakan model system Torrens yang digunakan di seluruh Asia. Karena system Torrens ini selain sederhana, efisien dan murah dan selalunya dapat diteliti pada akta pejabatnya siapa yang menandatangani pada akta PPAT-nya, dan pula pada sertifikat hak atas tanahnya. Apabila terjadi mutasi hak, maka nama dari pemilik sebelumnya dicoret dengan tinta halus, sehingga masih terbaca sedangkan dibawahnya tertulis nama pemilik yang baru dan disertai dengan alas haknya. Pendaftaran tanah dengan system Torrens ini mempunyai kelebihan dan kelemahan. Adapun kelebihannya yaitu:

- 1) menetapkan biaya-biaya yang tak dapat diduga sebelumnya
- 2) meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang
- 3) meniadakan kebanyakan rekaman
- 4) secara gas menyatakan dasar haknya
- 5) melindungi terhadap kesulitan-kesulitan yang tidak tersebut dalam sertifikat
- 6) meniadakan (hampir tak mungkin) pemalsuan
- 7) tetap memelihara sistem tersebut tanpa menambahkan kepada taksasi yang menjengkelkan, oleh karena yang memperoleh kemanfaatan dari sistem tersebut yang membayar biaya

- 8) meniadakan alas hak pajak
- 9) dia memberikan suatu alas hak yang abadi, oleh karena negara menjaminkannya tanpa batas

Di samping keuntungan yang terdapat dalam pendaftaran sistem Torrens tersebut, dapat diambil beberapa hal, yaitu: 1) dia mengganti kepastian dari ketidakpastian; 2) dia shilling dan waktu penyelesaian dari bulanan menjadi harian; 3) dia mengubah menjadi singkat dan kejelasan dari ketidakjelasan dan bertele-tele.

b. Asas Negative

Pendaftaran tanah dengan asas negatif, artinya belum tentu seseorang yang tertulis namanya pada sertifikat tanahnya adalah sebagai pemilik yang mutlak. Jika kita lihat Pasal 23 ayat 2 atau pasal 32 ayat 2 dan pasal 38 ayat 2 bahwa pendaftaran itu merupakan alat pembuktian yang kuat, dan tidak tertulis sebagai satu-satunya alat pembuktian (tentu kalau demikian sebagai asas positif²⁴). Dan kalau kita perhatikan pasal 3 PP 24 tahun 1997 disebutkan bahwa pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. (idem pasal 4 PP 24 tersebut).

Bahwa asas negatif tersebut hanya dapat berlangsung 5 tahun dan setelah itu jika tidak ada gugatan ke Pengadilan. Di sini asas negatif itu dibatasi hanya 5 tahun setelah diterbitkan sertifikatnya. (lihat juga pasal 32 ayat 2 PP 24 tahun 1997. Dengan asas negatif tersebut sungguhpun terbatas hanya sampai 5 tahun, adalah yang terbaik dalam pendaftaran tanah.

Bahwa pembuktian hak-hak atas tanah di Indonesia sangatlah kompleks sekali karena tidak ada tradisi ataupun peraturan yang menyebutkan keharusan pendaftaran tanah tersebut. Banyak hak-hak atas tanah tidak mempunyai bukti tertulis. atau hanya berdasarkan keadaan tertentu diakui sebagai hak-hak seseorang berdasarkan kepada hak-hak adat dan diakui oleh yang empunya

sempadan tanah tersebut. Jika terjadi mutasi kadangkala tidak ada bukti peralihannya ataupun bukti-bukti surat-surat ber materai yang ditandatangani oleh Kepala Desa dan saksi-saksi.

c. Asas Publisitas

Berdasarkan Pasal 3 PP 24 tahun 1997 menyatakan bahwa pendaftaran tanah juga untuk menyediakan informasi pertanahan kepada para pihak-pihak baik itu pemerintah maupun kepada masyarakat umum. Oleh karenanya setiap orang berhak untuk meminta informasi dari Kantor Pertanahan dan juga berhak untuk meminta surat keterangan pendaftaran tanah (SKPT) yang berisikan jenis hak luasnya, baik untuk kepentingan dalam keadaan sita atau sedang berperkara dan sebagainya. Surat keterangan ini lebih tepat disebut Surat Informasi pertanahan, karena penyebutan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah dikonotasikan bahwa sudah ada pendaftaran tanah dan dibuktikan dengan surat keterangan dari Kantor Pendaftaran Tanah dan begitu mengelirukan istilah ini sampaisampai ada SKPT yang diagunkan. SKPT (sebenarnya satu surat keterangan informasi) dari Kantor Pendaftaran Tanah (kini tugas tersebut diemban Kantor Pertanahan). Asas publisitas ini juga berkaitan dengan jika ada beberapa hal persyaratan dalam menetapkan hak seseorang akan dianggap berlaku bagi pihak ketiga jika memang didaftarkan di Kantor Pertanahan.

d. Asas Specialitas

Asas spesialitas dalam pendaftaran tanah terutama dari surat ukur adalah jelas sekali, karena himpunannya adalah desa, disertai pula jalan dan nomor dari jalan tersebut sehingga akan mudah ditelusuri tempatnya tersebut.

e. Rechtkadaster

Pada awalnya yang terlihat dari ketentuan PP 10 tahun 1961 bahwa pendaftaran tanah tersebut hanya untuk pendaftaran hak tersebut, tanpa ada lain-lain tujuan. Namun dengan berlakunya UU no 12 tahun 1985 dan diperbaiki dengan U.U. no 12 tahun 1994 dan terakhir dengan Undang-undang nomor 21 tahun 1997 tentang biaya balik nama, maka kini PPAT dan Kantor

Pertanahan tidak boleh menerima pembuatan akta tanah (PPAT) dan penerbitan sertifikat tanah sebelum dibayar pajak balik nama dan biaya balik nama tersebut.

f. Kepastian Hukum

Kepastian hukum dan perlindungan hukum. Berbeda dengan ketentuan pasal 19 UUPA, maka pada pasal 3 PP 24 tahun 1997 disebutkan bahwa pendaftaran tanah itu untuk kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemiliknya. Namun tidak berarti bahwa PP 24 tahun 1997 bersifat positif.

g. Pemastian Lembaga

Bahwasanya ada dua instansi yang melakukan perekaman (*recording*) yaitu Kantor Pertanahan melakukan pendaftaran yang pertama kali dan kemudian pendaftaran berkesinambungan (lihat pasal 1 angka 23 PP 24 tahun 1997) dan pasal 5 serta 11 PP 24 tahun 1997 (*recording of title and continuous recording*), sedangkan PPAT membantu Kepala Kantor Pertanahan melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu (pembuatan akta PPAT) seperti yang dirumuskan dalam pasal 6 ayat 2 PP 24 tahun 1997, (*recording of deeds of conveyance*) (mutasi hak, pengikatan jaminan dan pendirian hak baru (Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai di atas Hak Milik). Jika diperhatikan Indonesia dalam hal ini menganut system pendaftaran tanah Negatif, akan tapi bertensi Positif. Artinya dari pengertian ini bahwa pendaftaran tanah menggunakan system negative yang masih memungkinkan terjadinya kalim pengakuan ha katas tanah, tetapi di sisi lain pemerintah berupaya untuk memperoleh fakta sebenarnya mengenai klaim ha katas tanah.

2. Asas Pendaftaran Tanah Menurut UUPA

Dalam rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus memuat sejumlah dokumen yang berkaitan dengan tanah dan melalui suatu teknik yang sangat teliti serta terarah sehingga data mengenai tanah selalu dapat diketahui oleh siapa saja yang berkepentingan terhadap tanah tersebut. Data tanah

yang sudah dimuat dengan teknik yang sangat teliti dan terarah walaupun masih harus melihat masalah-masalah materiil yang ada di dalam setiap hak tetapi data itulah yang dianggap sudah benar, kecuali dapat dibuktikan sebaliknya.

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Asas pendaftaran ini telah dikuatkan dalam Pasal 2 PP 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dilaksanakan pendaftaran tanah ini yaitu untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi para pemegang haknya. Adapun penjelasan masing-masing asas pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah 24 tahun 1997 sebagai berikut:

- a. Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama hak atas tanah.
- b. Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.
- d. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan datanya. Dan data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas ini menuntut pula dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan
- e. Asas terbuka yaitu masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Sedangkan menurut Soedikno Martokusumo asas pendaftaran tanah terbagi atas:

- a. Asas *spesialiteit* atau asas spesialisitas yang berarti pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan atas dasar perundang-undangan tertentu yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya.
- b. Asas *openbaarheid* atau asas publisitas yang berarti setiap orang berhak untuk mengetahui data yuridis tentang subjek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak dan pembebanan hak atas tanah. Selain itu setiap orang berhak mengajukan keberatan sebelum penerbitan sertifikat, sertifikat pengganti, sertifikat hilang atau sertifikat rusak.

Dalam hal ini Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi Pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dan Pembuatan Peta dan daftar bidang tanah, serta Pemberian surat tanda bukti hak.

3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Kegiatan pendaftaran tanah merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus dan berkesinambungan, yang bertujuan untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, serta dengan mudah membuktikan bahwa yang memegang sertifikat itulah yang berhak atas suatu bidang tanah tertentu, melalui pemberian sertifikat hak atas tanah.

Makna dari kepastian hukum dalam kegiatan pendaftaran tanah yaitu : kepastian hukum mengenai orang atau badan yang menjadi pemegang hak (subjek hak); kepastian hukum mengenai lokasi, batas, serta luas suatu bidang tanah hak (subjek hak); dan kepastian hukum mengenai haknya.

Dalam kegiatan penyelenggaraan pendaftaran tanah, ada beberapa syarat penting untuk menjamin kepastian hukum yaitu:

- a. Peta-peta kadastral dapat dipakai rekonstruksi di lapangan dan digambarkan batas yang sah menurut hak
- b. Daftar ukur membuktikan pemegang hak terdaftar di dalamnya sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum
- c. Setiap hak dan peralihannya harus didaftarkan.

Sementara dalam rangka permohonan hak dan pembebanan hak tanggungan pendaftaran tanah dapat berfungsi:

- a. Sebagai syarat konstitutif lahirnya suatu hak atau hak tanggungan atau syarat yang harus dipenuhi untuk lahirnya hak.
- b. Sebagai keperluan pembuktian, sebab nama pemegang hak atau hak tanggungan akan dicatat pada buku tanah dan sertifikat hak atau hak tanggungan. Guna memperkuat dan memperluas pembuktian. Sedangkan dalam rangka jual beli dan pemindahan hak lainnya fungsi pendaftaran tanah yaitu untuk memperkuat pembuktian dan memperluas pembuktian, karena dengan pendaftaran tanah jual belinya dapat diketahui oleh umum atau siapa yang berkepentingan.

Jika dilihat dari tujuannya pendaftaran tanah ini sebagai: 1) Fiscal cadaster, yaitu pendaftaran tanah dalam rangka pemungutan pajak tanah (Misalnya: Pajak Bumi atau landrente, verponding Indonesia, Verponding Eropa, IPEDA, PBB); dan 2) Legal cadaster atau recht kadater, yaitu pendafaran tanah dalam rangka menjamin kepatian hukum dan kepastian hak atas tanah.

Adapun dasar hukum Pendaftaran tanah yang tertuang dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 yang kemudian di sempurkan dengan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 sebagai pengganti PP Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, setrta Peraturan Kepala BPN Nomor 2 tahun 1992. Aturan-aturan hukum yang mengatur pendaftaran tanah yaitu: 1) Undang-undang Pokok Agraria Pasal 19; 2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah; 3) Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun

1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997; 4) Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah; dan 5) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

Dalam Undang-undang Pokok Agraria khususnya Pasal 19 telah menetapkan mengenai pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Pendaftaran tanah ini menjadi suatu kewajiban bagi pemegang hak atas tanah. Ketentuan mengenai kewajiban mengenai pendaftaran tanah bagi pemerintah sebagai penyelenggara Negara diatur dalam Pasal 19 UUPA yaitu sebagai berikut:

- a. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- b. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi : a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah; b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- c. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- d. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Sedangkan tujuan pendaftaran tanah yang mengacu pada Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 yaitu :

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Menurut A.P. Parlindungan Peraturan Pemerintah 24 nomor 1997 telah memperkaya ketentuan dari Pasal 19 UUPA yaitu:

- a. bahwa dengan terbitnya sertifikat hak atas tanah ini memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemiliknya;
- b. di era system informasi ini, Kantor Badan Pertanahan sebagai garda terdepan harus terpelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk suatu bidang tanah, baik untuk pemerintah dalam merencanakan pembangunan maupun bagi masyarakat itu sendiri. Informasi itu penting karena untuk dapat memutuskan suatu yang diperlukan terlibat masalah tanah yaitu baik data fisik maupun yuridisnya termasuk untuk satuan rumah susun; dan
- c. sehingga untuk itu perlulah tertib administrasi pertanahan dijadikan suatu yang wajar.

Sedangkan Urip Santoso menyatakan untuk memberi jaminan kepastian hukum bagi hak-hak atas tanah masyarakat yang ada di seluruh wilayah kesatuan Republik Indonesia, maka tujuan di undangkan UUPA ini yaitu:

- a. tersedianya perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas untuk dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan undang-undang;

- b. penyelenggaraan pendaftaran tanah bagi pemegang hak atas tanah agar mudah untuk membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli atau kreditur, untuk mendapatkan keterangan yang dibutuhkan sebagai objek perbuatan hukum yang akan dilakukan.

Berdasarkan hal tersebut, tercatat dalam sejarah pertanahan, untuk pertama kali Bangsa Indonesia memiliki lembaga Pendaftaran Tanah yaitu ditandai dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (Peraturan Pelaksanaan dari Pasal 19 UUPA). Sejak saat itu telah berlangsung era baru dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah di Indonesia yaitu dengan berlakunya pendaftaran tanah secara uniform (seragam) di seluruh Indonesia baik terhadap hak-hak atas tanah yang tunduk kepada UUPA maupun hak-hak atas tanah yang untuk sementara masih diatur oleh ketentuan yang berada di luar UUPA.

Sebagai konsekuensi dari Peraturan Pemerintah nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian disempurkan dengan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 menjadi penggerak dalam pelaksanaan administrasi pertanahan sebagai salah satu program catur tertib pertanahan yang dikuatkan dalam Keputusan Presiden nomor 7 tahun 1978 yaitu:

- a. tertib hukum pertanahan
- b. tertib administrasi pertanahan
- c. tertib penggunaan tanah
- d. tertib pemerliharaan tanah
- e. tertib pemeliharaan lingkungan hidup.

Adapun pihak-pihak yang memperoleh manfaat dengan diselenggarakan pendaftaran tanah ini yaitu:

- a. Manfaat bagi pemegang hak yaitu :
 - 1) memberikan rasa aman
 - 2) dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya
 - 3) memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak
 - 4) harga tanah menjadi lebih tinggi
 - 5) dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan

- 6) penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.
- b. Manfaat bagi pemerintah yaitu:
- 1) akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan
 - 2) dapat memperlancar kegiatan Pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan
 - 3) dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas-batas tanah, pendudukan tanah secara liar.
- c. Manfaat bagi calon pembeli atau kreditur yaitu: bagi calon pembeli atau calon kreditur dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang jelas mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi objek perbuatan hukum mengenai tanah.

4. Objek Pendaftaran Tanah

Di dalam UUPA juga dalam hal ini mengatur mengenai kewajiban bagi pemegang Hak Milik (HM) diatur dalam Pasal 23, Hak Guna Usaha (HGU) diatur dalam Pasal 32, dan Hak Guna Bangunan (HGB) di atur dalam Pasal 35, serta Hak Pakai di atur dalam Pasal 41 untuk didaftarkan hak atas tanahnya. Sedangkan Hak Sewa untuk bangunan tidak wajib didaftarkan.

Sedangkan menurut Pasal 9 PP 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, yang menjadi objek Pendaftaran tanah yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, tanah hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun, hak tanggungan dan tanah Negara.

a. Hak Milik

Hak milik diatur dalam Pasal 20 ayat (1) yang berbunyi Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6. Sedangkan setiap peralihan, hapus dan pembebanannya dengan hak-hak lain itu harus didaftarkan, ini diatur dalam Pasal 23 UUPA yang menyatakan bahwa: ayat (1) Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19; dan ayat (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat

mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

b. Hak Guna Usaha

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu paling lama 35 tahun dapat dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan (Pasal 29 UUPA). Sedangkan dalam Pasal 8 PP 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah, jangka waktu HGU yaitu: untuk pertama kalinya paling lama 35 tahun, dapat diperpanjang dalam jangka waktu 25 tahun dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu 35 tahun.

Untuk setiap peralihan dan penghapusan hak, harus didaftarkan yang diatur dalam Pasal 32 UUPA yang berbunyi: ayat (1) Hak guna usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19; dan ayat (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

c. Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun (Pasal 35 UUPA). dari asal tanahnya, HGB dapat terjadi pada tanah Negara, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah Hak Milik.

Sedangkan jangka waktu HGB menurut Pasal 25 PP 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah yaitu: jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, serta dapat diberikan pembaharuan 30 tahun. Sementara pada Pasal 29 PP 40 tahun 1996, jangka waktu HGB atas tanah Hak Milik, paling lama 30 tahun tidak dapat diperpanjang, akan tetapi dapat

diperbaharui haknya atas kesepakatan pihak pemilik tanah dengan pemegang HBG dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hak tersebut wajib didaftarkan.

d. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini (Pasal 41 UUPA).

Menurut Pasal 39 PP 40 tahun 1996 yang dapat mempunyai Hak Pakai adalah: a) Warga Negara Indonesia; b) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; c) Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Pemerintah Daerah; d) Badan-badan keagamaan dan sosial; e) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia; f) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia; dan g) Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.

Hak Pakai ada yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan dan ada pula yang diberikan untuk jangka waktu yang ditentukan.

Hak Pakai yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya digunakan untuk keperluan tertentu diberikan kepada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah, Perwakilan Negara Asing, Perwakilan Badan Internasional, Badan Keagamaan, dan Badan Sosial.

Jangka waktu Hak Pakai atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan adalah untuk pertama kalinya paling lama 25 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 25 tahun. Jangka waktu Hak Pakai atas tanah Hak Milik adalah paling lama

25 tahun, tidak dapat diperpanjang, akan tetapi dapat diperbarui haknya atas dasar kesepakatan antara pemilik tanah dan pemegang Hak Pakai.

e. Tanah Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 jo. Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 1 angka 3 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 jo. Pasal 1 angka 3 Permen Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999, adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Secara lebih lengkap, pengertian Hak Pengelolaan dimuat dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan jo. Pasal 1 PP No. 36 Tahun 1997 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Karena Pemberian Hak Pengelolaan, adalah hak menguasai dari negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan/atau bekerja sama dengan pihak ketiga. Yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan yaitu: 1) Instansi Pemerintah; 2) BUMN/BUMD; 3) PT. Perseroan; 4) Badan Otoritas; dan 5) Badan hukum pemerintah lainna yang ditunjuk oleh pemerintah.

f. Tanah Wakaf

Wakaf tanah Hak Milik diatur dalam Pasal 49 ayat (3) UUPA, yaitu perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, yang dimaksud dengan wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Agama Islam.

Hak atas tanah yang dapat diwakafkan untuk kepentingan peribadatan atau kepentingan umum lainnya menurut ajaran Agama Islam hanyalah Hak Milik. Dalam perwakafan tanah Hak Milik terdapat pihak yang mewakafkan tanah disebut Wakif, pihak menerima tanah wakaf disebut Nadzir, pihak yang membuat Akta Ikrar Wakaf adalah Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, dan pihak yang mendaftarkan tanah yang diwakafkan adalah Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota

g. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun

Hak milik atas satuan rumah susun diatur dalam UU 20 tahun 2011 yang tercantum pada Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 20 Tahun 2011, adalah unit rumah susun yang tujuan utamanya digunakan secara terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat hunian dan mempunyai sarana penghubung ke jalan umum. Yang dimaksud dengan kepemilikan satuan rumah susun menurut Pasal 46 ayat (1) Undang-undang No. 20 Tahun 2011 merupakan hak milik atas satuan rumah susun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian ber sama benda bersama, dan tanah bersama.

h. Hak Tanggungan

Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan kepada hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap krediturkreditur lain (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah)

Hak-hak yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah negara yang menurut ketentuannya wajib didaftarkan dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun

yang berdiri di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah negara.

i. Tanah Negara

Tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah (Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997). Dalam hal tanah negara sebagai objek pendaftaran tanah, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah. Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran. Untuk tanah Negara tidak disediakan buku tanah dan oleh karenanya tanah Negara tidak diterbitkan sertifikat.

Dalam hal ini, Pemerintah sebagai pelaksana penyelenggara pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, yang meliputi seluruh bidang tanah baik yang sudah ada haknya atau pun belum ada. Untuk tanah yang sudah mempunyai hak kepemilikannya, pendaftaran dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah. Kepastian hukum yaitu memberikan kepastian tentang obyek, subyek, dan status hukum dari hak atas tanah. Kepastian hukum ini mengandung arti bahwa pemberian perlindungan hukum terhadap hak atas tanah. Serta kepastian hukum terhadap obyek yang terkait dengan fisik tanah misalnya letak, luas, batas-batas, jenis penggunaan tanahnya (pertanian atau non pertanian), dan benda yang ada di atasnya (jika ada). Kepastian subyek menyangkut identitas pemilik, riwayat perolehan tanah, dan hak-hak pihak lain serta beban-beban lain yang ada di atasnya. Kepastian status hukum yang berkaitan dengan macam hak yang diberikan di atas tanah tersebut.

Di samping itu pendaftaran hak atas tanah bertujuan menyelenggarakan tertib administrasi dan membangun sistem informasi pertanahan. Tertib administrasi pertanahan merupakan prasyarat bagi upaya untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah. Tanpa didukung oleh tertib

administrasi yang baik, tujuan pokok dari pendaftaran tanah tidak akan tercapai. Sistem informasi pertanahan merupakan perwujudan dari transparansi yang dituntut prinsip “good governance” yang bertujuan untuk membuka informasi berkenaan dengan tanah sehingga masyarakat luas dapat mengetahui tentang obyek, subyek, dan status hukum dari setiap hak tanah.

5. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah dilaksanakan melalui dua system yaitu: 1) Pendaftaran Tanah Sistematis, adalah pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN; 2) Pendaftaran Tanah Sporadik, adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individu atau massal. Pendaftaran tanah ini dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atas kuasanya.

a. Pendaftaran Tanah Pertama Kali

Pemohon mengajukan permohonan dengan mengisi blangko formulir permohonan pendaftaran tanah yang telah disediakan oleh Kantor Pertanahan, dengan melampirkan alat bukti sebagai berikut :

1) Alat Pembuktian hak baru (Pasal 23 PP No. 24 tahun 1997)

- a. Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan, menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari Tanah Negara/Tanah Hak Pengelolaan.

- b. Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan, apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai di atas hak milik.
 - c. Hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh pejabat yang berwenang.
 - d. Tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf.
 - e. hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan; f. Pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan.
- 2) Alat bukti hak lama (Pasal 24 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jo Pasal 60, 76 PMNA/Kepala BPN Nomor 3 tahun 1997)
- a. Dokumen asli yang membuktikan adanya hak
 - 1. Groose akta hak eigendom yang telah dibubuhi catatan, bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi hak milik atau Groose hak eigendom yang diterbitkan sejak berlakunya UUPA, sampai tanggal pendaftaran dilaksanakan menurut PP 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan, atau Surat bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan.
 - 2. Sertipikat Hak Milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria No. 9 Tahun 1959 atau Surat Keputusan Pemberian Hak Milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum ataupun sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaftarkan haknya, tetapi telah dipenuhi kewajiban yang disebut didalam Surat Keputusannya atau Petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, kekitir dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya PP No. 10 Tahun 1961, atau Akta pemindahan hak yang dibuat dibawah tangan, yang dibubuhi tanda tangan Saksi Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan, yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini, dengan disertai alas hak yang dialihkan atau Akta pemindahan hak atas tanah yang

dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan, dengan disertai alas hak yang dialihkan atau Akta Ikrar-wakaf / Surat Ikrar Wakaf yang dibuat sebelum atau sejak mulai dilaksanakan PP. Nomor 28 Tahun 1977, dengan disertai alas hak yang diwakafkan atau Risalah Lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan, dengan disertai alas hak yang dialihkan, atau Surat penunjukan atas pembelian kaveling tanah pengganti tanah, yang diambil oleh Pemerintah atau Pemda atau Surat Keterangan Riwayat Tanah yang pernah dibuat oleh Kantor PBB dengan disertai alas hak yang dialihkan atau Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apapun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal II, VI dan VII Ketentuan Konversi UUPA.

- b. Apabila bukti kepemilikan sebagaimana dimaksud dalam angka 1 tidak lengkap/tidak ada, dapat dilakukan dengan bukti lain yang dilengkapi dengan pernyataan yang bersangkutan, dan keterangan yang dapat dipercaya dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi dari masyarakat setempat, yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan, dan membenarkan bahwa yang bersangkutan adalah pemilik tanah tersebut.
- c. Untuk persyaratan tidak lengkap atau tidak ada, dapat dilengkapi dengan bukti lain, misalnya bukti pembayaran PBB atau kwitansi pembelian tanah, dan disertai dengan pernyataan yang bersangkutan, dan keterangan dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi, yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan, yang menyatakan adalah benar pemilik bidang tanah tersebut.
- d. Apabila bukti kepemilikan sebagaimana angka 1 dan 2 tidak ada, permohonan harus disertai dengan

- (1) surat pernyataan dari pemohon yang menyatakan hal-hal sebagai berikut:
 - (a) bahwa pemohon telah menguasai secara nyata tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-berturut, atau telah memperoleh penguasaan itu dari pihak atau pihak-pihak lain yang telah menguasainya, sehingga waktu penguasaan, pemohon dan pendahulunya tersebut berjumlah 20 tahun atau lebih;
 - (b) bahwa penguasaan tanah itu telah dilakukan dengan iktikad baik;
 - (c) bahwa penguasaan itu tidak pernah diganggu gugat, dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan;
 - (d) Bahwa secara fisik tanahnya secara nyata dikuasai dan digunakan sendiri oleh pihak yang bersangkutan;
 - (e) bahwa tanah tersebut sekarang tidak dalam sengketa;
- (6) bahwa apabila pernyataan tersebut memuat hal-hal yang tidak sesuai dengan kenyataan, penandatanganan bersedia dituntut dimuka Hakim secara pidana maupun perdata, karena memberikan keterangan palsu.
- (2) Keterangan dari Kepala Desa/Lurah dan sekurangnyakurangnya 2 (dua) orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya, karena fungsinya sebagai tetua adat setempat dan/atau penduduk yang sudah lama bertempat tinggal di desa/kelurahan letak tanah yang bersangkutan, dan tidak mempunyai hubungan keluarga pemohon sampai derajat kedua, baik dalam kekerabatan vertikal maupun horizontal, yang membenarkan apa yang dinyatakan oleh pemohon dalam surat pernyataan diatas.

e. Pengumpulan dan penelitian data yuridis bidang tanah, pembukuan dan penerbitan sertipikat.

(1) Pendaftaran Hak Baru

Untuk pendaftaran hak baru, pengumpulan dan penelitian data yuridis, antara lain:

- (a) Surat bukti hak baru sebagaimana ditentukan dalam pasal 23 PP No.24 Tahun 1997.
- (b) Bukti dipenuhinya kewajiban sebagaimana ditentukan dalam surat bukti hak baru, antara lain biaya pendaftaran hak, Surat Bukti Setor BPHTB
- (c) Persyaratan lainnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Apabila menurut hasil pengumpulan dan penelitian data yuridis permohonan lengkap dapat didaftar, untuk selanjutnya diproses sertifikatnya.

(2) Pendaftaran Hak Lama.

(a) Pendaftaran Hak Lama Yang Bukti Kepemilikannya Lengkap

Permohonan pendaftaran hak lama dikatakan lengkap bukti kepemilikannya, apabila surat-surat atau bukti tertulis yang disampaikan oleh pemohon sesuai dengan alat-alat bukti, sebagaimana tercantum dalam penjelasan pasal 24 (1) PP No.24 Tahun 1997, jo pasal 60 ayat (2), dan pasal 76 ayat (1). Permohonan tersebut dilaksanakan dengan Proses :

1. Dilakukan pengukuran bidang tanah.
2. Pengumpulan dan penelitian data yuridis. bersamaan dengan pelaksanaan penetapan batas dan pengukuran.
3. Hasil penelitian alat buktinya lengkap diproses melalui penegasan konversi menjadi hak milik.
4. Pengumuman selama 30 hari untuk pendaftaran tanah sistematis (Ajudikasi) atau 60 hari untuk pendaftaran tanah sporadis, di Kantor Pertanahan (sporadis)/Kantor Ajudikasi (sistematis) dan Kantor Desa/Kelurahan.

5. Pengesahan Data fisik dan Yuridis. (6) Pembukuan hak dan penerbitan sertipikat.
- (b) Pendaftaran Hak Lama Yang Alat Bukti Kepemilikannya Tidak Lengkap
- Permohonan pendaftaran hak lama dikatakan tidak lengkap alat bukti kepemilikannya apabila surat-surat bukti tertulis, sebagaimana tercantum pada penjelasan pasal 76 (1) tidak lengkap dipunyai oleh pemohon. Misalnya untuk tanah bekas milik adat yang surat bukti kepemilikannya yang dipunyai hanya akta pemindahan hak atas tanah, yang dibuat oleh PPAT, sedangkan petuk pajak bumi/landrente, girik, pipil atau kekitir yang dikeluarkan sebelum berlakunya PP No.10 Tahun 1961 tidak ada. Prosesnya adalah sebagai berikut :
1. Dilakukan pengukuran bidang tanah.
 2. Pengumpulan dan penelitian data yuridis. bersamaan dengan pelaksanaan penetapan batas dan pengukuran.
 3. Hasil penelitian alat bukti tidak lengkap maka diproses melalui pengakuan hak milik.
 4. Panitia A dalam permohonan sporadik atau Panitia Ajudikasi dalam permohonan sistematik, melakukan penelitian data fisik dan yuridis.
 5. Pengumuman selama 30 hari untuk pendaftaran tanah sistematik (Ajudikasi) atau 60 hari untuk pendaftaran tanah sporadik, di Kantor Pertanahan (sporadik)/Kantor Ajudikasi (sistematik) dan Kantor Desa/Kelurahan.
 6. Pengesahan Data fisik dan Yuridis.
 7. Pembukuan hak dan penerbitan sertipikat.
- (c) Pendaftaran Hak Lama Yang Alat Bukti Kepemilikannya Tidak Ada
- Yang dimaksud dengan hak lama yang alat bukti kepemilikannya tidak ada adalah hak lama yang pemiliknya tidak mempunyai sama sekali alat bukti

tertulis, sebagaimana ditentukan dalam pasal 60 ayat (2), Sebagai dasar untuk pembukuan hak tanah tersebut yaitu:

1. pemohon atau pemilik melengkapi dengan surat pernyataan penguasaan fisik atas bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun berturut-turut (lampiran 11), dan pernyataan tersebut dibenarkan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang dapat dipercaya dan memenuhi syarat sebagai saksi.
2. Kesaksian ini dapat diminta dari Ketua RT, Ketua RW, Kepala Lingkungan atau Kepala Dusun, dimana letak tanah dan/atau Tetua Adat setempat dan/atau penduduk yang sudah lama bertempat tinggal di Desa/Kelurahan letak tanah. Dalam surat pernyataan tersebut dicantumkan riwayat penguasaan fisik tanah ma 20 (dua puluh) tahun berturut-turut, dan nama dari pemilik terdahulu serta cara peralihannya.
3. Surat pernyataan ini dipergunakan sebagai alat bukti untuk pembukuan hak lama dengan pertimbangan kenyataan yang ada, dimana pemilik tanah tidak mempunyai satupun alat bukti tertulis yang membuktikan hak atas tanah yang dimilikinya adalah hak lama.
4. Dengan demikian maka hak lama yang dimiliki oleh seseorang yang sama sekali tidak mempunyai alat bukti tertulis, tetap dapat didaftarkan dan dibukukan haknya, dan selanjutnya dapat dikeluarkan sertifikatnya.

Proses yang dilakukan adalah sebagai berikut :

1. Dilakukan pengukuran bidang tanah.
2. Pengumpulan dan penelitian data yuridis. bersamaan dengan pelaksanaan penetapan batas dan pengukuran.

3. Hasil penelitian alat bukti tidak lengkap maka diproses melalui pengakuan hak milik.
4. Panitia A dalam permohonan sporadik atau Panitia Ajudikasi dalam permohonan sistematik, melakukan penelitian data fisik dan yuridis.
5. Pengumuman selama 30 hari untuk pendaftaran tanah sistematik (Ajudikasi) atau 60 hari untuk pendaftaran tanah sporadik, di Kantor Pertanahan (sporadik)/ Kantor Ajudikasi (sistematik) dan Kantor Desa/Kelurahan.
6. Pengesahan Data fisik dan Yuridis.
7. Pembukuan hak dan penerbitan sertifikat

Sedangkan untuk alat bukti tanah garapan mengacu pada Pasal 24 PP 24 tahun 1997 yang menyatakan bahwa

- 1) Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alatalat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematik atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.
- 2) Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alatalat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulupendahulunya, dengan syarat :
 - a) penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya.

- b) penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya

b. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang harus diperhatikan bukan hanya pada pelaksanaan pendaftaran tanah untuk yang pertama kalinya, tetapi juga pemeliharaan data pendaftaran tanah, yang dilakukan apabila terjadi perubahan, baik pada data fisik maupun data yuridis dari obyek pendaftaran tanah yang sudah terdaftar.

Menurut pasal 36 ayat (2) PP No.24 Tahun 1997, ditegaskan bahwa pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan tersebut. Ketentuan dimaksud sesuai dengan pasal 23, 32 dan pasal 38 UUPA, yang ditujukan kepada pemegang hak yang bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya.

Dengan demikian maksud dari pemeliharaan data pendaftaran tanah, adalah agar data pendaftaran tanah tersebut tetap “up to date”, artinya selalu sesuai dengan kenyataan di lapangan, sedangkan untuk pemegang hak yang berkepentingan dapat membuktikan haknya juga yang “up to date” kepada pihak ketiga yang beritikad baik.

Pemeliharaan data adalah perubahan data yuridis dan perubahan data fisik yang wajib didaftar telah disebutkan dalam pasal 94 ayat (2) dan (3) PMNA/Kepala BPN No. 3 tahun 1997. yang tidak wajib tetapi diperlukan apabila dimohon oleh pemegang hak adalah: penggantian sertifikat hilang, sertifikat rusak, dan perubahan wilayah administrasi karena pemekaran wilayah. Perlu diketahui bahwa 2 Jenis Pemeliharaan data, yaitu:

1) Perubahan Data Yuridis, seperti :

- a) Peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya;
- b) Peralihan hak karena pewarisan;

- c) Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi;
 - d) Pembebanan hak tanggungan; 5) Peralihan hak tanggungan;
 - e) Hapusnya hak atas tanah, Hak Pengelolaan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, dan Hak Tanggungan;
 - f) Pembagian Hak bersama;
 - g) Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan Ketua Pengadilan;
 - h) Perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama;
 - i) Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.
- 2) Perubahan data fisik, seperti:
- a) Pemecahan bidang tanah;
 - b) Pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah;
 - c) Penggabungan dua atau lebih bidang tanah

Dasar Perubahan Data Yuridis Akta tanah yang dibuat oleh PPAT (Pasal 95 PMNA/Kepala BPN No. 3 tahun 1997), akta PPAT tersebut, yaitu Akta Jual Beli, Akta Tukar Menukar, Akta Hibah Akta Pemasukan ke dalam Perseroan, Akta Pembagian Hak Bersama, Akta Pemberian Hak Tanggungan, Akta Pemberian HGB atas Tanah Hak Milik, dan Akta Pemberian HP atas Tanah Hak Milik.

Berdasarkan PP No. 24 tahun 1997, PP No. 37 tahun 1998, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 tahun 1997, PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) mempunyai tugas pokok : melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 merupakan langkah operasional untuk melakukan pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rancangan kerja yang dilakukan secara serentak bagi semua obyek pendaftaran tanah dan dilaksanakan di wilayah desa atau/ kelurahan. Pada pendaftaran

tanah secara sistematis ini biaya yang dikeluarkan relatif murah dan waktunya relatif lebih cepat karena kegiatan ini dilaksanakan oleh Pemerintah.

Dalam pengumpulan data pendaftaran tanahnya dilakukan serentak mengenai semua bidang tanah yang ada dalam suatu desa/kelurahan dan masyarakat luas mengetahui diadakannya pendaftaran tanah, sehingga keberatan keberatan yang ada dapat segera diketahui pula. Selain itu cara pendaftaran tanah sistematis juga menghasilkan peta pendaftaran tanah yang memuat peta bidang bidang tanah yang didaftar secara terkonsolidasi dan terhubung dengan titik ikat tertentu, sehingga di kemudian hari dapat dilakukan rekonstruksi batas dengan mudah. Dengan demikian dapat dihindarkan adanya sengketa mengenai batas bidang tanah yang sampai sekarang masih sering terjadi.

Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah salah satunya dengan mengeluarkan program pensertifikasian tanah secara massal salah satunya adalah program pensertifikasian tanah berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria yang pelaksanaannya Badan Pertanahan Nasional sebagaimana tugasnya. Proyek Operasi Nasional Agraria bertujuan memiliki tujuan untuk memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat, dan murah untuk mempercepat pendaftaran tanah di seluruh Indonesia sehingga dapat memberikan kepastian hukum hak atas tanah.

Proyek Operasi Nasional Agraria memiliki sejumlah kelemahan karena pendaftaran tanah dilaksanakan secara sporadis sehingga hanya tanah-tanah yang ikut Prona saja yang diukur. Proyek Operasi Nasional Agraria juga diperuntukkan untuk masyarakat yang tidak mampu atau ekonomi lemah. Selain itu pembiayaan yang dikeluarkan oleh peserta dalam Prona tidak diatur jelas. Sekarang ini pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN yang mempunyai kewenangan pendaftaran tanah telah berupaya untuk percepatan pendaftaran tanah dengan berbagai program/proyek dengan segala keterbatasannya, seperti yang telah ada sebelumnya yaitu: Pensertipikatan tanah untuk Usaha kecil (UKM) dan Nelayan,

(LARASITA) dan Program Nasional Agraria (PRONA) dan program yang terbaru saat ini adalah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diharapkan dapat menyelesaikan 126 juta bidang tanah di Indonesia terdaftar dan tersertifikasi pada tahun 2025.

Dalam rangka untuk mengatasi hal tersebut pemerintah telah mengeluarkan kebijakan baru pada tahun 2016 yaitu Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang diatur berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala BPN Nomor 28 Tahun 2016 tentang Percepatan Program Nasional Agraria melalui Pendaftaran Tanah Sistematis. Program tersebut memiliki pengertian program percepatan penetapan hak atas tanah dan pendaftaran tanah masyarakat yang dilaksanakan secara sistematis dan berkesinambungan desa/kelurahan demi desa/kelurahan di seluruh wilayah Republik Indonesia, sesuai dengan strategi pembangunan dari pinggiran.

Perkembangannya, untuk mewujudkan tujuan dari dilakukannya percepatan pendaftaran tanah lengkap di seluruh Republik Indonesia dirasa belum mengatur pemanfaatan tenaga profesional dan industri survei dan pemetaan, serta masih terbatasnya sumber-sumber pembiayaan dalam rangka pelaksanaan percepatan pendaftaran tanah lengkap, sehingga perlu disempurnakan, maka dikeluarkanlah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala BPN Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Istilah Program Nasional (PRONA), Program Nasional Agraria yang terdapat dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala BPN Nomor 28 Tahun 2016, sudah tidak ditemukan lagi dalam ketentuan umum Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala BPN Nomor 35 Tahun 2016. Istilah yang dapat ditemukan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala BPN Nomor 35 Tahun 2016 pada ketentuan umum Pasal 1 angka 1 nya yakni pendaftaran tanah sistematis lengkap, yang mempunyai makna kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala BPN Nomor 35 Tahun 2016 ternyata dinilai mengakomodir kebutuhan yang ada, maka aturan tersebut diubah dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017. Tidak berselang lama, peraturan menteri ini pun dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, namun semua ketentuan pelaksanaan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017.

Pada tahun 2017 Percepatan pelaksanaan Pendaftaran tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berdasarkan aturan Permen Agraria Nomor 1 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang kemudian diubah menjadi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Alasan perubahan peraturan menteri ini karena masih terdapat beberapa permasalahan dalam pelaksanaan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017, sehingga memerlukan penyempurnaan substansi/materi dengan menyesuaikan pada ketentuan peraturan perundang undangan yang mengatur tentang pendaftaran tanah maupun ketentuan pertanahan lainnya agar terselenggara pendaftaran tanah sistematis lengkap di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Adapun Tahapan/pelaksanaan percepatan pelaksanaan PTSL berdasarkan Permen ATR/Ka.BPN 6/2018 sebagai berikut:

- a. PTSL meliputi seluruh objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia
- b. Objek PTSL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali, baik bidang tanah yang belum ada

- hak atas tanahnya maupun bidang tanah hak yang memiliki hak dalam rangka memperbaiki kualitas data pendaftaran tanah.
- c. Objek PTSL sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi bidang tanah yang sudah ada tanda batasnya maupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam pelaksanaan kegiatan PTSL.
 - d. Pelaksanaan kegiatan PTSL dilakukan dengan tahapan:
 - 1) perencanaan;
 - 2) penetapan lokasi;
 - 3) persiapan;
 - 4) pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;
 - 5) penyuluhan;
 - 6) pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;
 - 7) penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
 - 8) pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;
 - 9) penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
 - 10) pembukuan hak;
 - 11) penerbitan sertifikat hak atas tanah;
 - 12) pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan;
 - 13) pelaporan.
 - e. Tahapan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilaksanakan sesuai objek, subjek, alas hak, dan proses serta pembiayaan kegiatan PTSL. (Pasal 4 Permen ATR/BPN-RI Nomor 6 Tahun 2018)

Ada perbedaan mendasar mengenai konsep PTSL dibandingkan dengan konsep pendaftaran tanah sistematis sebelumnya adalah, adanya kesadaran bahwa berdasarkan aspek yuridisnya tidak semua bidang tanah dapat diterbitkan setipikatnya. Untuk memenuhi aspek kelengkapan daftar tanah maka dalam Petunjuk Teknis Pengumpulan Data Yuridis PTSL Nomor 01/JUKNIS 400/XII/2016, mengklasifikasikan data yuridis bidang tanah menjadi 4 klaster yaitu:

- a. Klaster 1 yaitu data yuridis bidang tanah, memenuhi syarat diproses sampai dengan penerbitan sertifikat hak atas tanah;

- b. Klaster 2 (dua) yaitu bidang tanah yang data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan sertipikat namun terdapat perkara di Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016.
- c. Klaster 3 (tiga) yaitu bidang tanah yang data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan sertipikat karena Subyek Warga Negara Asing, Badan Hukum Swasta, subyek tidak diketahui, subyek tidak bersedia mengikuti pendaftaran tanah sistematis lengkap dan Obyek merupakan tanah P3MB, Prk 5, Rumah Golongan III, Obyek Nasionalisasi, Tanah Ulayat, Tanah Absente, Obyek tanah milik adat, dokumen yang membuktikan kepemilikan tidak lengkap, peserta tidak bersedia membuat surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah. Terhadap tanah yang tidak dapat dibukukan dan diterbitkan sertipikatnya dicatat dalam daftar.
- d. Kluster 4 untuk data yuridisnya subyeknya sudah lengkap karena sudah bersertipikat, obyek memenuhi syarat, namun belum memenuhi kualitas data spasial yang diharapkan.

Setiap kegiatan PTSL ditujukan kepada seluruh obyek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, baik yang sudah ada tanda batasnya ataupun yang akan ditetapkan tanda batasnya dalam kegiatan PTSL. Perencanaan dilakukan oleh setiap kantor pertanahan khususnya Kepala Kantor Pertanahan untuk menetapkan lokasi penyebaran target PTSL yang dikhususkan pada beberapa desa/kelurahan, dan atau kecamatan.

Asas yang digunakan dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yaitu sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka, serta akuntabel. PTSL yang dilaksanakan oleh Pemerintah pada dasarnya untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan ekonomi negara, selainitu juga untuk mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan akibat tidak adanya alat bukti yang kuat terhadap penguasaan suatu bidang tanah.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.

Peraturan Menteri ATR/BPN-RI Nomor 6 Tahun 2018 ini dimaksudkan sebagai pedoman pelaksanaan kegiatan PTSL yang dilaksanakan desa demi desa di wilayah kabupaten dan kelurahan demi kelurahan di wilayah perkotaan yang meliputi semua bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Dengan tujuan untuk mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat berlandaskan asas sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

Dengan diwacanakan sertifikat hak milik atas tanah dalam bentuk sistem elektronik atau biasa disebut e-sertifikat SHM oleh Pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) yang resmi mengeluarkan aturan penggunaan sertifikat tanah elektronik. Ketentuan ini telah diatur dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik.

Pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dilakukan secara elektronik meliputi pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah, hal ini diselenggarakan melalui Sistem Elektronik. Penyelenggaraan Sistem Elektronik dilaksanakan secara andal, aman, dan bertanggung jawab terhadap beroperasinya Sistem Elektronik. Pelaksanaan pendaftaran tanah secara elektronik ini meliputi pengumpulan data, pengolahan dan penyajian data.

Di dalam sertifikat elektronik akan dijamin keutuhan data yang berarti datanya akan selalu utuh, tidak dikurangi atau berubah dan untuk kerahasiaan kita sudah dilindungi oleh pengamanan dengan

menggunakan teknologi persandian dari Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN). Mengenai keabsahan esertipikat SHM tanah ini sangat kuat dan dijamin oleh hokum, arena tujuan daripada sertipikat elektronik yaitu bertujuan menciptakan efisiensi pendaftaran tanah, kepastian hukum dan perlindungan hukum, mengurangi jumlah sengketa, konflik dan perkara pengadilan mengenai pertanahan.

Hal ini telah dikuatkan dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik yang diubah menjadi Undang-undang 19 tahun 2016 yaitu Pasal 5 yang menyatakan bahwa:

- a. 1) Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah.
- b. Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan Hukum Acara yang berlaku di Indonesia.
- c. Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dinyatakan sah apabila menggunakan Sistem Elektronik sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UndangUndang ini.
- d. Ketentuan mengenai Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku untuk:
 - 1) surat yang menurut UndangUndang harus dibuat dalam bentuk tertulis;
 - 2) surat beserta dokumennya yang menurut Undang-Undang harus dibuat dalam bentuk akta notaril atau akta yang dibuat oleh pejabat pembuat akta.

Jaminan kepastian hukum sebagai salah satu tujuan pendaftaran tanah meliputi:

a. Kepastian Status Hak

Dengan pendaftaran tanah dapat diketahui dengan pasti status hak yang terdaftar, yaitu apakah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan ataupun hak milik atas satuan rumah susun.

b. Kepastian Subjek Hak.

Dengan pendaftaran tanah dapat diketahui dengan pasti siapa yang menjadi subjek hak atau pemegang haknya, yaitu perseorangan ataupun badan hukum.

c. Kepastian Objek Hak.

Dengan pendaftaran tanah dapat diketahui dengan pasti ukuran (luas) tanahnya, dan batas-batas tanahnya.

IV

HAK-HAK ATAS TANAH

Berbicara mengenai hak atas tanah dalam bab ini bertujuan untuk memahami mengenai hak-hak atas tanah yang tertuang dalam UUPA yaitu Pasal 16 yang dimaksud dalam Pasal 4 (1) yang menyatakan Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Mengulas mengenai hak atas tanah ini terlebih dahulu kita harus mengetahui apa itu “hak” dan apa itu “tanah”. Hak menurut KBBI menyatakan bahwa Hak mempunyai pengertian wewenang; kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh undang-undang, aturan, dan sebagainya). Dan Tanah diartikan sebagai bumi dalam arti permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali; keadaan bumi; permukaan bumi yang diberi batas; daratan; tanah air; negeri tempat kelahiran; daerah yang termasuk dalam sesuatu pemerintahan.

Berdasarkan definisi mengenai hak atas tanah tersebut diatas dapat diartikan bahwa hak atas tanah yaitu hak yang memberi wewenang kepada seseorang yang mempunyai hak dapat mempergunakan atau mengelolanya untuk mengambil manfaat dari hasil tanah tersebut. Jadi hak atas tanah ini berisikan:

- a. adanya Wewenang “artinya menggunakan tanah dan tubuh bumi, air, ruang angkasa sepanjang untuk kepentingan penggunaan haknya. Dalam hal ini tidak dibenarkan pemegang hak atas tanah menggali tubuh bumi sembarangan, diperlukan izin tersendiri untuk itu

- b. adanya Larangan artinya penggunaan wewenang tidak boleh merugikan pihak lain dan adanya pembatasan wewenang yang terletak pada sifat haknya misalnya Hak Guna Bangunan (HGB) tidak dibolehkan untuk pertain.
- c. adanya Kewajiban dalam hal ini yang mengelola atau mempergunakan tanah itu harus sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian haknya; wajib memelihara tanah; dan mengusahakan sendiri tanah tersebut secara aktif.

Konsep hak atas tanah yang terdapat dalam Hukum Agraria Nasional membagi hak-hak atas tanah dalam dua bentuk yaitu pertama, hak-hak atas tanah yang bersifat primer. Kedua, hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder. Hak atas tanah yang bersifat primer yaitu hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seseorang atau badan hukum yang mempunyai waktu lama dan dapat dialihkan kepada orang lain atau ahli warisnya. Adapun hak atas tanah yang bersifat primer dalam UUPA yaitu :

- a. Hak Milik atas tanah (HM)
- b. Hak Guna Usaha (HGU)
- c. Hak Guna Bangunan (HGB)
- d. Hak Pakai (HP)

Sedangkan hak atas tanah yang bersifat sekunder yaitu hak atas tanah yang sifatnya sementara, dikarenakan hak tersebut dipakai atau dinikmati dalam waktu tertentu/terbatas dan hak atas tanah ini dimiliki oleh orang lain. Adapun hak atas tanah yang sifatnya sementara ini diatur dalam Pasal 53 UUPA yaitu Hak gadai, Hak usaha bagi hasil, Hak menumpang dan Hak menyewa atas tanah pertanian.

Dalam pergeseran waktu hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA, ini mengalami perubahan khususnya yang menyangkut hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), dan hak pakai atas tanah (HP) hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

Pada dasarnya, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam hal ini ada hak yang dimiliki negara yaitu "hak menguasai" artinya negara diberi kewenangan untuk :

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- 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 hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan hak menguasai ini lah negara menentukan mengenai hak atas tanah yang diberikan kepada dan dimiliki oleh orang lain juga badan hukum. Kemudian hak-hak ini memberi kewenangan kepada yang menguasainya untuk dipergunakan atau dimanfaatkannya. Berdasarkan Pasal 16 Ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa terdapat hak-hak atas tanah antara lain sebagai berikut: hak milik; hak guna usaha; hak guna bangunan; hak pakai; hak sewa; hak membuka tanah; dan hak memungut hasil hutan. Selain itu, diakui pula hak-hak lain yang diatur pada peraturan lain dan hak lain yang memiliki sifat sementara.

A. Hak Milik Atas Tanah

Salah satu hak atas tanah yang termasuk dalam kategori bersifat primer adalah hak milik. Sebab hak milik merupakan hak primer yang paling utama, terkuat dan terpenuh, dibandingkan dengan hak-hak primer lainnya, seperti HGU, HGB, HP, atau hak-hak lainnya. Hal ini sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUPA yang berbunyi "Hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6. (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain." pemberian hak milik atas tanah, bukan saja diberikan kepada perseorangan, tetapi juga dapat diberikan kepada

badan-badan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan lihat Pasal 21 ayat (2). Adapun yang dapat menjadi Hak Milik yaitu:

1. Hanya warganegara Indonesia;
2. Kepala BPN nomor 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan

Menurut A.P. Parlindungan, kata terkuat dan terpenuh bermaksud intik membedakan dengan HGU, HGB, HP dan hak-hak lainnya, yaitu untuk menunjukkan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai orang, hak miliklah yang "ter" (paling kuat dan penuh).⁵¹

Begitu pentingnya hak milik, disini pemerintah memberikan perhatian yang serius terhadap persoalan hak milik atas tanah ini, sehingga dengan membuktikan keseriusannya pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1993 jo Peraturan Ka. BPN Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu dinyatakan bahwa Kepala Kantor Pertanahan memberi keputusan mengenai (Pasal 3 Ka. BPN 1-2011) :

1. Pemberian Hak Milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 20.000 M² (dua puluh ribu meter persegi).
2. Pemberian Hak Milik atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 M² (dua ribu meter persegi).
3. Pemberian Hak Milik atas tanah dalam rangka pelaksanaan program transmigrasi, redistribusi tanah, konsolidasi tanah dan Pendaftaran Tanah yang bersifat strategis, massal, dan program lainnya.

Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara

⁵¹ A.P. Parlindungan. *Op.Cit*

sistematik atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal 24 PP 24 Tahun 1997, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulupendahulunya, dengan syarat :

1. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya.
2. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa\kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang Agraria ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu (1) tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung. Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik. (Lihat Pasal 21 UUPA ayat 3).

Hak milik hapus bila :

1. Tanahnya jatuh kepada negara, dengan alasan karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18, karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, karena diterlantarkan; (Lihat PP Nomor 11 Tahun 2010) dan. karena ketentuan -pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2).
2. Tanahnya musnah. Mengacu pada ketentuan Pasal 27, maka hak atas sebidang tanah hapus disebabkan oleh pencabutan tanah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 18 UUPA yang menyatakan bahwa Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang. Untuk menindaklanjuti Pasal 18 UUPA tersebut pemerintah mengeluarkan UU Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya. Pencabutan hak atas tanah merupakan suatu sarana yang disediakan pemerintah untuk mengambil hak atas tanah warga negara demi kepentingan umum, yang didalamnya terdapat kepentingan bersama rakyat, kepentingan bangsa dan negara, serta kepentingan pembangunan.

B. Hak Guna Usaha

Hak guna-usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Hak guna-usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan tehnik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman. Hak guna-usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Hak guna-usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun. Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna-usaha untuk waktu paling lama 35 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) dan (2) pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 tahun.

Dalam Pasal 30 dinyatakan bahwa :

(1) Yang dapat mempunyai hak guna-usaha ialah :

- a. warga-negara Indonesia;
- b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia

(2) Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna-usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna-usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak gunausaha, yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuanketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah

Hak guna-usaha hapus karena :

1. jangka waktunya berakhir
2. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi
3. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
4. dicabut untuk kepentingan umum
5. diterlantarkan
6. tanahnya musnah
7. ketentuan dalam pasal 30 ayat (2) yaitu Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat 1 pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak guna bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuanketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah

C. Hak Guna-Bangunan

Hak guna-bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Hak guna-bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Dalam Pasal 36 menyatakan bahwa :

- (1) Yang dapat mempunyai hak guna-bangunan ialah :
 - a. warga-negara Indonesia
 - b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia
- (2) Orang atau badan hukum yang mempunyai hak gunabangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna-bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak gunabangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Hak guna-bangunan hapus karena :

1. jangka waktunya berakhir
2. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi
3. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir
4. dicabut untuk kepentingan umum
5. diterlantarkan
6. tanahnya musnah
7. ketentuan dalam pasal 36 ayat (2).

D. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan Undang-undang ini. Hak pakai dapat diberikan:

1. selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;
2. dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan. Yang dapat mempunyai hak pakai ialah

1. warga-negara Indonesia;
2. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
3. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
4. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang. Hak pakai atas tanah-milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

Catatan: bila kita bandingkan UUPA pasal 29 dengan UU 25 tahun 2007 tentang Penanaman modal pada Pasal 22 yaitu :

1. Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun.

2. Hak Guna Bangunan dapat diberikan dengan jumlah 80 (delapan puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 30 (tiga puluh) tahun;
3. Hak Pakai dapat diberikan dengan jumlah 70 (tujuh puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45 (empat puluh lima) tahun dan dapat diperbarui selama 25 (dua puluh lima) tahun.

Munculnya UU Ini sangatlah bertentangan dengan roh UUPA yang intinya UUPA adalah keperpihakan kepada kesejahteraan rakyat (pribumi), maka setelah diundangkannya UUPMA 25/2007 ini mengacu ekonomi liberalis dan meng-anak emaskan kaum kapitalis (pemilik modal).

V

REFORMA AGRARIA

A. LATAR BELAKANG REFORMA AGRARIA

Reformasi Agraria di Indonesia, merupakan amanah dari TAP MPR nomor IX/MPR/2001, dan setelah diterbitkannya Keputusan MPR nomor 5 tahun 2003 yang mengamanahkan kepada Pemerintah untuk melaksanakan pembaharuan agraria. Ketetapan dan keputusan MPR ini oleh banyak banyak pihak dianggap sebagai sejarah dimulainya Reforma Agraria Indonesia. Sebab Ketetapan dan Keputusan MPR ini merupakan mandat bagi Presiden dan DPR-RI untuk bersama-sama melaksanakan pembaharuan agraria. Pembaharuan Agraria (Reforma Agraria) adalah respon MPR atas tuntutan reformasi oleh people power movement di tahun 1998. Pada periode ini merupakan semangat atau gairah Reforma agraria atau land reform.

Arah kebijakan Pembaharuan Agraria (Reforma Agraria) yang dikehendaki MPR untuk ditindaklanjuti Presiden dan DPR sebagaimana prinsip-prinsip yang diatur Pasal 4 TAP MPR No. IX/IX/MPR, yaitu :

1. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksudkan Pasal 4 Ketetapan ini
2. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat

3. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform
4. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip yang diatur TAP MPR No. IX/IX/MPR
5. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaharuan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi
6. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaharuan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Tanah merupakan aset penting bagi pertumbuhan ekonomi, pembangunan sosial, dan pengentasan kemiskinan. Istilah di mana tanah dikuasai, digunakan, dan dipindahkan memiliki konsekuensi penting bagi pertumbuhan ekonomi, distribusi kekayaan, dan pengentasan kemiskinan. Tanah dinilai oleh beberapa orang sebagai peluang investasi, oleh orang lain sebagai jaring pengaman, dan oleh orang lain sebagai penting untuk identitas budaya mereka. Dengan demikian, reforma agraria semakin menjadi kebutuhan mendesak di banyak bagian Negara. Banyak negara berkembang berusaha untuk melampaui hukum yang diwarisi dari masa lalu kolonial atau memperbarui hukum pertanahan.

Peran penguasaan tanah hak milik atas tanah ini telah menjadi perhatian utama dalam wacana pembangunan dari zaman Adam Smith dan Karl Marx hingga tokoh-tokoh masa kini, seperti Hernando de Soto. Terlepas dari perspektif mereka yang berbeda secara substansial, tidak satu pun dari mereka yang layak

meragukan pentingnya hak atas tanah dan hak milik dalam proses pembangunan.⁵²

Konflik antara kepentingan nasional dan kepentingan lokal menambah dimensi baru bagi masalah marjinalisasi dan konsentrasi kepemilikan tanah yang semakin besar di daerahdaerah padat penduduk di Indonesia, yang tidak hanya terjadi di Jawa saja. Meskipun pada tingkat ideologis bisa saja tidak ada konflik semacam itu, tapi pada tingkat sosial beberapa perselisihan soal penggunaan sumberdaya tertentu telah terjadi akibat adanya perbedaan interpretasi kepentingan. Karena kepentingan nasional lebih tinggi daripada kepentingan lokal, maka pemerintah memiliki kekuatan tunggal untuk mengimplementasikan program-program pembangunan, padahal di banyak kasus program-program itu dilakukan dengan biaya masyarakat lokal.⁵³

Pada 1950-an, pemerintah Indonesia berupaya memajukan pembangunan sosial-ekonomi dengan cara yang lebih sistematis. Watak perekonomiannya yang sangat terkait dengan tanah menyebabkan rumusan kebijakan dan implementasinya terutama difokuskan pada pembangunan pertanian. Dalam praktiknya, kebijakan itu merupakan suatu kebijakan “bertaruh pada yang kuat” (*betting on the strong*), sebab hanya petani bersawah, yang berstatus layak mendapat kredit yang bisa ikut dalam program pemerintah. Oleh karena sebagian besar petani tidak mendapatkan apapun dari fasilitas baru itu, maka produksi keseluruhan tetap rendah. Padahal, syarat utama untuk meningkatkan kesejahteraan orang miskin desa adalah diikutkannya petani gurem dan petani tak bertanah ke dalam program reforma agraria yang dilaksanakan pemerintah. Beberapa kabinet yang berkuasa sejak 1946 hingga 1960 selalu memasukkan upaya perbaikan peraturan agraria dalam program mereka, tetapi baru pada 1960 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diterima oleh DPR.

⁵² John W. Bruce. 2006. *Land Law Reform Achieving Development Policy Objectives*, Washington DC 20433

⁵³ Gunawan Wiradi. 2009. *Reforma Agraria Perjalanan Yang Belum Berakhir*, Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar, Jawa Barat

Bertentangan dengan opini umum di Indonesia zaman sekarang, UUPA dan Undang-Undang Pokok Bagi Hasil 1960 (yang mengatur maksimum luas tanah pertanian yang boleh dimiliki seseorang di areal yang berbeda-beda menurut kepadatan penduduk 5,0 ha di Jawa yang padat penduduk, misalnya dan minimum 50 persen hasil diberikan kepada penggarap dalam sistem bagi hasil, dengan biaya tanam dibagi dua) sangatlah moderat jika dibandingkan dengan beberapa undangundang agraria di negara lain. Konflik antara kepentingan nasional dan kepentingan lokal menambah dimensi baru bagi masalah marjinalisasi dan konsentrasi kepemilikan tanah yang semakin besar di daerahdaerah padat penduduk di Indonesia, yang tidak hanya terjadi di Jawa saja. Meskipun pada tingkat ideologis bisa saja tidak ada konflik semacam itu, tapi pada tingkat sosial beberapa perselisihan soal penggunaan sumberdaya tertentu telah terjadi akibat adanya perbedaan interpretasi kepentingan.

Setidaknya ada dua pemicu konflik agraria, pertama kurang tepatnya hukum dan kebijakan pengatur masalah agraria, baik terkait pandangan atas tanah, status tanah dan kepemilikan, hak-hak atas tanah, maupun metode untuk memperoleh hak-hak atas tanah. Kedua, kelambanan dan ketidakadilan dalam proses penyelesaian sengketa tanah, yang akhirnya berujung pada konflik. Pengangguran menyebabkan bertambahnya penduduk miskin di daerah terpencil seperti pedesaan yang sebagian besar adalah petani dan nelayan. Oleh karena itu, Reforma Agraria hadir untuk mempersempit ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah yang sejatinya akan memberikan harapan baru untuk perubahan dan pemerataan sosial ekonomi masyarakat secara menyeluruh.

Dalam praktiknya, terdapat tiga persoalan pokok dalam melaksanakan reforma agraria; pertama ketimpangan penguasaan tanah negara, kedua timbulnya konflik agrarian yang dipicu tumpang tindihnya kebijakan distribusi lahan pada masa lalu, ketiga timbulnya krisis sosial dan ekologi di pedesaan. Terkait tiga persoalan pokok tersebut, maka pemerintah merasa perlu untuk melakukan reforma agraria yang bertujuan, Satu mengurangi kemiskinan, kedua menciptakan lapangan kerja, ketiga memperbaiki akses masyarakat

kepada sumber-sumber ekonomi terutama tanah, keempat menata ulang ketimpangan penguasaan pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber-sumber agraria, kelima mengurangi konflik dan sengketa pertanahan dan keagrariaan, keenam memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, ketujuh meningkatkan ketahanan pangan dan energi masyarakat.

Masalah landreform atau reforma agraria dan masyarakat perkebunan di Indonesia merupakan hal yang sangat kompleks. Hal itu tidak saja berhubungan dengan masalah sistem ekonomi perkebunan, tapi juga pertarungan dan perebutan pengelolaan sumber-sumber agrariannya, yang juga melibatkan kebijakan politik agraria serta ideologi yang mendasarinya. Terlebih lagi pada satu dekade terakhir, konflik agraria di wilayah perkebunan masih terus berlangsung, dan kasus yang paling menggemparkan seperti yang terjadi pada tahun 2011 di Mesuji, Lampung.¹ Belum lagi kasus Mesuji diselesaikan tiba-tiba muncul lagi kasus bentrok antara masyarakat dengan Perkebunan di Ogan Ilir, Sumatera Selatan, pada pertengahan Juli 2012. Kemudian disusul berbagai konflik diberbagai daerah, salah satunya terjadi kerusuhan di Dusun Mandiku, Desa Sidodadi, Kecamatan Tempurejo, Kabupaten Jember, Jawa Timur, pada Juni 2013. Tampaknya konflik dengan kekerasan ini masih akan terus terjadi selama ketimpangan agraria belum segera diurus dengan benar.⁵⁴

Meningkatnya konflik agraria di Indonesia pada dasarnya sebagai akibat dari derasnya penetrasi kapitalisme di sektor agraria dan semakin sulitnya rakyat mengakses sumber-sumber agraria. Sehingga yang terjadi kemudian adalah ketimpangan kepemilikan tanah, akses rakyat terhadap tanah semakin sempitsebaliknya pemodal aksesnya terbuka lebar. Dikarenakan perumusan kebijakannya di Indonesia lebih memberi peluang bagi proses menuju konsentrasi tanah pada satu kekuatan modal. Sehingga masyarakat lokal disingkirkan secara perlahan dari akses atas tanahnya.

⁵⁴ Tri Chandra Aprianto. 2016. *Perjuangan Landreform Masyarakat Perkebunan Partisipasi Politik, Klaim, dan Konflik Agraria di Jember*. Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh: STPN Press

Menurut Tri Chandra Aprianto menyatakan bahwa setidaknya ada beberapa bentuk penyingkiran masyarakat dari akses terhadap tanah oleh rezim penguasa agraria: (i) pengaturan akses terhadap tanah; (ii) ekspansi ruang untuk pembatasan tanah-tanah pertanian; (iii) konversi tanah untuk produksi tanaman sejenis (monocrops); (iv) konversi tanah yang penggunaannya di luar sektor agraris; (v) proses perubahan kelas agraria pada skala desa tertentu; dan (vi) mobilisasi kolektif untuk mempertahankan atau menuntut akses tanah dengan mengorbankan pengguna tanah lain atau penggunaan tanah lainnya.

Praktek penyingkiran dan perampasan yang dilakukan oleh lembaga pemodal besar yang didukung kebijakan politik negara (penguasa agraria) bukanlah hal yang baru di Indonesia. Begitu pula dengan sejarah ketimpangan struktur kepemilikan agraria di Indonesia sudah berlangsung lama, khususnya pada saat hadirnya sistem kolonial, yang mengubah struktur agraria dari yang bercirikan tidak padat modal, kurang berorientasi pada pasar karena lebih ke arah subsistensi (Sartono Kartodirdjo dan Djoko Suryo; 1991) menjadi struktur agraria yang ekstraktif dan berorientasi pada pasar internasional, berupa perusahaan perkebunan. Kehadiran pemodal besar yang melakukan ekstraksi tanah dalam bentuk perusahaan perkebunan besar tidak saja melahirkan ketimpangan kepemilikan tanah, tapi juga menimbulkan demoralisasi sosial, karena adanya pembelahan sosial yang sangat jelas antara lapisan bawah yaitu golongan tani pribumi dan lapisan atas golongan pengusaha asing.

B. PENGERTIAN DAN DASAR HUKUM LAND REFORM

Secara harfiah istilah *Landreform* berasal dari bahasa Inggris yang terdiri dari kata “*land*” yang berarti tanah dan kata “*reform*” yang berarti perombakan. Oleh karena itu, *Landreform* secara sederhana dapat diartikan sebagai perombakan tanah. Akan tetapi dalam konsep *Landreform* yang sesungguhnya tidaklah sesederhana itu, artinya tidak hanya perombakan tanah atau perombakan struktur penguasaan tanah, melainkan perombakan terhadap hubungan manusia dengan tanah, hubungan manusia dengan manusia yang berkenaan dengan tanah, guna meningkatkan penghasilan petani dan perombakan ini sifatnya mendasar.

Oleh karena itu, untuk mempelajari konsep *Landreform* yang sebenarnya ada beberapa pendapat para ahli mengenai *Landreform* yang dapat lihat dalam beberapa literatur-literatur agraria. Dari pernyataan diatas tersebut bahwa pengertian tanah mempunyai arti yang bermacam-macam dan sangat tergantung dalam bidang ilmu mana orang melihatnya. Dari aspek hukum tanah dapat diartikan sebagai milik (hak milik), tetapi dari disiplin lain pengertian tanah tidak demikian, bisa saja mempunyai arti sumber kekuatan atau strategi politik, factor produksi, merupakan bagian dari system social yang menunjukkan pada, atau mempunyai pengertian lahan dalam ilmu pertaniandan lain-lain. Tetapi secara umum pengertian stratifikasi social tanah tersebut menunjukkan pada penggunaan tanah. Sedangkan istilah reform sudah jelas menunjukkan kepada perombakan, mengubah/membentuk kembali sesuatu untuk menuju perbaikan. Dengan demikian Landreform berkaitan dengan perubahan struktur secara institusional yang mengatur hubungan manusia dengan tanah.

Pengertian yang lain Landreform berarti mengubah dan menyusun kembali tatanan dan prosedur-prosedur dalam usaha untuk membuat sistem penguasaan tanah itu konsisten dengan persyaratan-persyaratan secara keseluruhan dari pembangunan ekonomi. Pandangan ini didasari oleh suatu pemikiran bahwa tatanan yang berlaku (dalam sistem penguasaan tanah) pada suatu kondisi tertentu ditinjau dari perspektif pembangunan ekonomi sudah tidak memungkinkan lagi. Oleh karena itu perlu dilakukan perombakan atau reformasi. Pandangan ini tentu saja melihat Landreform lebih berorientasi pada aspek ekonomi.

Pengertian land reform diartikan juga sebagai *Agrarian Reform/Reforma Agraria*, hal ini didukung oleh pendapat para sarjana diantaranya dalam hal ini yang memberi pengertian bahwa Reformasi Agraria ialah Penataan kembali struktur/susunan kepemilikan, kekuasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria yang berkeadilan untuk kepentingan rakyat kecil: petani, buruh tani, nelayan secara menyeluruh dan komprehensif meningkatkan aset yang disertai penataan akses untuk kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini juga Gunawan Wiradi

menegaskan bahwa Reforma Agraria bukan sekedar hanya membagi-bagi lahan semata namun bagaimana pasca redistribusi tanah itu.

Istilah *Landreform* di Indonesia yang pertama kali diperkenalkan oleh Presiden Soekarno merupakan salah satu bagian dari konsep pembaruan agrarian (*Agrarian Reform/Reforma Agraria*) yang terkandung dalam UUPA. Namun seringkali antara *Agrarian Reform* dan *Landreform* dianggap identik, meskipun sebenarnya sudah disepakati secara umum bahwa *Agrarian Reform* lebih luas pengertiannya dari *Landreform*.

Pengertian *Landreform* menurut ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria adalah pengertian dalam arti luas, dan perumusannya sesuai dengan pengertian *Landreform* yang dirumuskan oleh *Food and Agriculture Organization (FAO)*, yaitu suatu program tindakan yang saling berhubungan yang bertujuan untuk menghilangkan penghalang-penghalang di bidang ekonomi, sosial yang timbul dari kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam struktur pertanian.

Prinsip *land reform* berasaskan prinsip hak menguasai dari Negara. Dengan *land reform* diatur siap-siap yang berhak mempunyai hak milik, pembatasan luas minimal dan maksimal luas tanah, pencegahan tanah menjadi terlantar dan tanda bukti pemilik atas tanah.⁵⁵ Jika diperinci, landasan *land reform* ialah:

1. Ada hak Negara untuk menguasai seluruh kekayaan alam Indonesia yang bersumber dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Hak menguasai dari Negara bukan hak pemilikan dari Negara (kolonial) seperti *asas domein*, tetapi sama dengan hak ulayat dalam hukum adat. Dalam kaitannya dengan itu, Negara diberi kewenangan untuk mengatur agar kekayaan itu mensejahterakan rakyat, antara lain dengan mengatur peruntukan, penggunaan persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa (Pasal 2 UUPA)
2. Memberikan kewenangan pada Negara untuk mengeluarkan tanda bukti pemilikan atas tanah. Pemegang hak milik atas tanah hanya WNI tanpa membedakan jenis kelamin. WNA tidak

⁵⁵ Noer Fauzi. 1999. *Petani dan Penguasa Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: INSIST, KPA Bekerjasama dengan Pustaka Pelajar.

diberikan hak yang demikian (prinsip nasionalitas lihat Pasal 9 jo. Pasal 21 ayat (1) UUPA). Pasal ini membatasi kebebasan WNA untuk menguasai tanah Indonesia. Hal ini untuk mencegah beralihnya keuntungan SDA Indonesia, seperti tanah partikelir yang menyebabkan rakyat Indonesia harus menjadi buruh tani milik WNA. Pemilik adalah penguasa yang mengambil hasil kerja buruh tani.

3. Luas tanah dengan status hak milik dibatasi luasannya, luas minimal maupun maksimal. Pertimbangannya, luas maksimal pemilikan tanah dibatasi agar tidak tumbuh lagi tuan-tuan tanah yang menghisap tenaga kerja petani melalui system persewaan tanah atau gadai tanah (Pasal 7 jo. Pasal 17 UUPA). Pengaturan batas minimal ditujukan agar keluarga petani tidak hidup dari luas tanah yang kecil. Terdapat kolerasi yang saling menguatkan antara kecilnya produktivitas dengan kecilnya pemilikan atas tanah. Pemilikan tanah yang terlalu kecil, tidak hanya berakibat kecilnya pendapatan pemiliknya, juga secara makro (Nasional) merugikan karena rendahnya produktivitas (Pasal 13 jo Pasal 17 UUPA). Pemilikan tanah yang tidak terbatas (tanpa batas maksimal) akan membuka peluang bagi sekelompok kecil orang menguasai tanah dalam luas yang sangat besar dan sebagian besar yang lain terpaksa hanya mengandalkan tenaganya untuk menjadi buruh. Ketimpangan pendapatan dan ketidak-adilan senantiasa akrab dalam struktur masyarakat yang demikian. Sebaliknya, jika tanah didistribusikan pada setiap orang, setiap orang memperoleh tanah sedikit, memang lebih menjamin pemerataan tetapi resikonya adalah produktivitas menjadi rendah, atau rata dalam “kemiskinan”.
4. Pemilikan yang berhak atas tanah haruslah menggarap sendiri tanahnya secara aktif (Pasal 10 UUPA), sehingga dapat membawa manfaat bagi dirinya, keluarga maupun masyarakat banyak. UUPA melarang pemilikan tanah pertanian yang tidak dikerjakan sendiri oleh pemiliknya karena akan menimbulkan tanah terlantar (tanah guntai/absentee) atau meluasnya hubungan buruh tani dan pemilik tanah yang mempunyai kecenderungan yang memeras (Pasal 10 ayat (1) jo. Pasal 11 ayat (1)).

5. Panitia land reform akan mendaftarkan mereka yang mendapatkan pemilikan tanah atau yang sudah menguasai hak atas tanah, untuk selanjutnya mereka akan diberikan suatu tanda bukti pemilikan hak atas tanah. Alat bukti pemilikan itu untuk menjadi kepastian hukum atas tanah (Pasal 19 ayat (1)).

Dalam hal ini Reforma Agraria merupakan mengatasi berbagai persoalan umum dibidang Agraria, sosial, ekonomi politik, pertahanan dan keamanan seperti adanya :

1. Ketimpangan penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah
2. Sengketa dan konflik agrarian
3. Alih fungsi lahan pertanian yang massif
4. Turunnya kualitas lingkungan hidup
5. Kemiskinan dan pengangguran; dan
6. Kesenjangan sosial.

C. PELAKSANAAN REFORMA AGRARIA

Secara ideologis, reforma agraria ini disiapkan dan dijalankan sebagai pelaksanaan dari amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 bahwa perekonomian negara disusun dan ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan mengembangkan bentuk-bentuk ekonomi kerakyatan. Secara khusus, strategi nasional ini juga menjalankan amanat Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" yang menjadi landasan konstitusional bagi pelaksanaan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, hutan dan kekayaan alam.

Di era Orde Baru, kewenangan pemerintah pusat mengatur penguasaan, pemilikan penggunaan, serta pemanfaatan tanah dan kekayaan alam dilakukan secara sektoral, otoritarian, dan sentralistik. Setelah berlakunya Otonomi Daerah di tahun 2000, kewenangan pemerintah daerah menguat dalam pengaturan tanah dan kekayaan alam khususnya dalam pemberian lisensi-lisensi pemanfaatan lahan/hutan/tambang. Penafsiran mengenai konsep

penguasaan negara terhadap Pasal 33 UUD 1945 telah ditetapkan secara otoritatif oleh Mahkamah Konstitusi dengan memberikan wewenang kepada pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum yang ditujukan untuk memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat (MK;2003). Konsepsi penguasaan negara itu diwujudkan dalam lima bentuk kewenangan, yaitu pembuatan kebijakan (*beleid*), melakukan tindakan-tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), menyelenggarakan pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sementara itu pada kenyataannya, pemberian izinizin pemanfaatan kekayaan alam kepada badan-badan usaha tersebut mengakibatkan tiga masalah utama, yakni ketimpangan penguasaan lahan, konflik-konflik agraria dan pengelolaan sumber daya alam, serta kerusakan lingkungan. Strategi Nasional Reforma Agraria (Stranas PRA) ini merujuk pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX Tahun 2001 (TAP MPR RI Nomor IX/ MPRRI/2001) tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sebagai konsensus nasional di awal era reformasi untuk mengatasi tiga masalah utama tersebut. Ketiganya diatasi secara terpisah dengan merujuk pada kebijakan-kebijakan pembaruan agraria dan kebijakankebijakan pengelolaan sumber daya alam. Serta di terbitkannya Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Ini merupakan pengejawantahan Agenda reforma agraria dimuat dalam dokumen Jalan Perubahan Menuju Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian, “Visi, Misi, dan Program Aksi Joko Widodo – M. Jusuf Kalla”.⁵⁶

Nawacita yang secara esensial diterjemahkan dari semangat dan ajaran Trisakti, yakni: berdaulat secara politik, mandiri di bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam budaya, melandasi jiwa dan pelaksanaan reforma agrarian. Secara esensial, Nawacita memuat agenda reforma agraria dan strategi membangun Indonesia dari pinggiran dimulai dari daerah dan desa (Strategi Nasional Reforma Agraria; 2017). Penyusunan Prioritas Nasional Reforma Agraria

⁵⁶ Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam RKP Tahun 2017

sebagaimana tercantum dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017, yang mencakup lima komponen utama, yakni:

1. Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria, yang ditujukan untuk menyediakan basis regulasi yang memadai bagi pelaksanaan agenda-agenda reforma agraria dan menyediakan keadilan melalui kepastian tenurial bagi tanah-tanah masyarakat yang berada dalam konflikkonflik agraria;
2. Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk mengidentifikasi subjek penerima dan objek tanah-tanah yang akan diatur kembali hubungan penguasaan dan kepemilikannya;
3. Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas Tanah Objek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk memberikan kepastian hukum dan penguatan hak dalam upaya mengatasi kesenjangan ekonomi dengan meredistribusikan lahan menjadi milik rakyat;
4. Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan, dan Produksi atas Tanah Obyek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk mengurangi kemiskinan dengan perbaikan tata guna dan pemanfaatan lahan, serta pembentukan kekuatan-kekuatan produktif baru;
5. Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah, untuk memastikan tersedianya dukungan kelembagaan di pemerintah pusat dan daerah, serta memampukan desa untuk mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelola desa.

Tiap-tiap program ini diisi oleh kegiatan-kegiatan prioritas yang akan dikerjakan secara sendiri-sendiri dan bekerja sama antara kementerian dan lembaga pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pemerintah desa. Partisipasi masyarakat baik kelompok-kelompok organisasi masyarakat sipil maupun para perwakilan dari masyarakat yang mendapatkan manfaat dari program, mutlak menjadi penentu proses dan pencapaian keberhasilan program-program ini.

Faktor penentu keberhasilan Reforma Agraria ini terletak pada kebijakan yang konsisten, rancangan kelembagaan dan program yang layak, komitmen yang kuat, koordinasi dan sinergi antara kementerian dan lembaga pelaksana program-program, peran pemerintah daerah dan desa, serta partisipasi aktif masyarakat dalam pelaksanaan reforma agraria. Ada 5 (lima) program prioritas, yakni :

1. Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria;
2. Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria;
3. Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas Tanah Obyek Reforma Agraria;
4. Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan dan Produksi atas Tanah Obyek Reforma Agraria;
5. Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah.

Namun keberhasilan reforma agrarian tentu bukan hanya mereform tanah melainkan lebih luas dari tanah itu sendiri. Dikarenakan reformasi agrarian itu merupakan suatu penataan kembali/perombakan atau perubahan struktur yang mendasar atas hubungan-hubungan dalam (intra) yaitu antara subjek dalam agrarian dan pemanfaatan objek agraria tersebut. Bagaimana subjek-subjek ini memanfaatkan objek agrarian, kemudian dinatara subjek agrarian ini akhirnya bisa terjadi konflik atau terjadi kolaborasi tentang pemanfaatan objek agrarian ini. Artinya ruang lingkup agrarian ini *man to man and human on man on man relation on the land*.

Boleh kita bayangkan, yang akan di reforma atau diubah itu struktur tentu hal ini bukan hanya sekedar mengubah manajemen yang mengubah fungsi, tetapi ini adanya perubahan mendasar kerana dalam hal ini akan merubah strukturnya. Jadi reforma agrarian ini bukan saja membahas bagaimana pemerintah mendistribusikan sumber daya agrarian supaya memberi keadilan, tetapi kemudian bagaimana pasca reforma ini kan harus didukung oleh kelembagaan terkait yang mensupport keberlanjutan subjek agrarian untuk memanfaatkan objek agrarian tersebut.

Sampai disini, muncul pertanyaan: sebenarnya reforma agrarian ini untuk siapa? Petani penggarap, tunakisma (*landless*, yaitu petani yang tidak punya lahan, dan petani gurem, yaitu petani yang memiliki lahan pertanian $< 0,5$ ha), namun sebaliknya dalam kenyataannya yang menggarap itu hanya bekerja kepada tuan tanah (*landlord*). Dalam hal ini relasi yang timpang ini yang akan dijawab diperbaiki sehingga keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia tercapai.

VI

KONFLIK PENGUASAAN TANAH

A. PENGERTIAN KONFLIK DAN SENGKETA TANAH

Konflik berasal dari kata kerja latin *configere* yang berarti saling memukul. Secara sosiologis konflik diartikan sebagai suatu proses social antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) dimana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya. Sementara menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2014) diartikan dengan pertentangan, percekocan.

Hal yang sama juga dinyatakan Muchasan dalam Hambali Thalib menyatakan konflik merupakan perbedaan pendapat, perselisihan paham, sengketa antara dua pihak tentang hak dan kewajiban pada saat dan keadaan yang sama. Secara umum konflik atau perselisihan paham, sengketa, diartikan dengan pendapat yang berlainan antara dua pihak mengenai masalah tertentu pada saat keadaan yang sama. Sedangkan Hambali Thalib menyatakan bahwa kata "konflik" mempunyai pengertian yang lebih luas, oleh karena istilah konflik tidak hanya digunakan dalam kasus pertanahan yang terkait dengan proses perkara pidana, juga terkait dalam proses perkara perdata dan proses perkara tata usaha negara.⁵⁷

Schuyt menggunakan istilah konflik yang punya pengertian yang sama dengan sengketa. Ada beberapa makna konflik yang berbeda-beda, antara lain konflik sebagai persepsi (perebutan kepentingan/kebutuhan nilai); konflik sebagai perasaan

⁵⁷ Hambali Thalib. 2011. *Sanksi Pemidanaan dalam konflik Pertanahan: Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

(ketidakcocokan), rasa sedih, marah, takut, putus asa; konflik sebagai tindakan ini juga disebut sengketa yakni tindakan untuk mendapatkan kebutuhan.⁵⁸

Konflik agraria merupakan konflik yang berhubungan dengan tanah. Konflik agraria terjadi karena berbagai faktor, diantaranya adalah penguasaan atas tanah serta perebutan sumber daya alam. Konflik agraria timbul sebagai akibat dari adanya ketidakserasian/kesenjangan terkait sumber-sumber agraria yang tidak lain adalah Sumber Daya Alam (SDA). Pada umumnya konflik agraria melibatkan banyak pihak serta banyak peraturan, oleh karena itu konflik agraria merupakan sebuah konflik yang kompleks. Situasi konflik dalam pengelolaan SDA berakibat timbulnya konflik antara masyarakat dengan pihak pemerintah dan pengusaha (investor).

Pengelolaan sumber daya alam rentan menimbulkan konflik. Teori konflik menekankan bahwa masyarakat terdiri atas kelompok-kelompok yang terlibat dalam persaingan sengit mengenai sumber daya yang langka. Pengertian sengketa menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2014) merupakan segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertikaian atau perbantahan. Sementara Rachmadi Usman menyatakan bahwa Sengketa merupakan kelanjutan dari konflik, sedangkan konflik itu sendiri adalah suatu perselisihan antara dua pihak, tetapi perselisihan itu hanya dipendam dan tidak diperlihatkan dan apabila perselisihan itu diberitahukan kepada pihak lain maka akan menjadi sengketa.⁵⁹ Sedangkan Rusmadi Murad Timbulnya sengketa hukum mengenai tanah berawal dari pengaduan suatu pihak (orang atau badan hukum) yang berisi keberatan keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.⁶⁰

⁵⁸ Schuyt, C.J.M. 1983. *Rech En Conflict dalam Recht En Samenleving*, Scalpino, Robert A., "Ideology and Modernization" dalam. Apter, ed., *Ideology -and Discontent*. N.Y.: The Free Press, 1964

⁵⁹ Rachmadi Usman. 2003. *Pilihan Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.

⁶⁰ Rusmadi Murad. 1991. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Bandung: Mandar Madju.

Sifat permasalahan dari suatu sengketa secara umum ada beberapa macam yaitu:

1. Masalah yang menyangkut prioritas dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak, atau atas tanah yang belum ada haknya;
2. Bantahan terhadap sesuatu alas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak;
3. Kekeliruan/kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang atau tidak benar;
4. Sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis.

Sedangkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) mengklasifikasi kasus pertanahan menjadi konflik, sengketa, dan perkara. Konflik merupakan permasalahan pertanahan yang memiliki nuansa/aspek sosial dan politik yang luas, sedangkan sengketa adalah permasalahan pertanahan yang tidak memiliki nuansa sosial politik yang begitu luas, umumnya permasalahan antarindividu. Kemudian, perkara merupakan konflik dan sengketa yang sudah masuk ke pengadilan, baik pengadilan negeri, tinggi, maupun PTUN. Sengketa dan konflik pertanahan terjadi karena adanya perbedaan persepsi, pendapat, kepentingan, dan nilai antara dua pihak atau lebih mengenai status tanah, status penguasaan, status kepemilikan, atau status surat keputusan mengenai kepemilikan atas tanah tertentu yang berkepanjangan dan dianggap merugikan salah satu pihak yang kemudian muncul ke permukaan.

BPN juga mengelompokkan kasus pertanahan menjadi delapan tipologi, yaitu :

1. penguasaan dan pemilikan tanah;
2. penetapan hak dan pendaftaran tanah;
3. batas atau letak bidang tanah;
4. pengadaan/pembebasan tanah;
5. tanah objek landreform;
6. tuntutan ganti rugi tanah partikelir;
7. tanah ulayat/adat; dan

8. pelaksanaan putusan pengadilan. Selain itu, BPN juga membagi kasus pertanahan berdasarkan sektor, yaitu pertanahan, perkebunan, kehutanan, dan pertambangan. Pengelompokan tipologi tersebut dilakukan BPN untuk memudahkan pemetaan dan penanganan kasus di internal BPN. Namun, pengelompokan itu belum dapat memetakan pihakpihak yang terkait dan langkah koordinasi apa yang diperlukan serta langkah kebijakan yang harus dilakukan guna penanganan dan pencegahan kasus pertanahan tersebut.

Pada masa Orde Baru, kebijakan politik dalam pengelolaan SDA bersifat otoriter, hal ini diwujudkan dengan menghilangkan kekuatan politik rakyat dan focus pada kekuasaan yaitu pada pemerintytahan semata. Otoritarisme ini berlaku secara keseluruhan, bukan hanya pada bidang politik agrarian saja. Munculnya otoritarisme ini dikarenakan adanya tiga factor yaitu: Petama, situasi structural, dimana krisis politik dan ekonomi yang diwarisi zaman Soekarno; Kedua, gabungan kekuasaan lebbih dominan mendukung zaman Orde Baru, dan Ketiga, caracara pimpinan koalisi baru dalam memandang dan merespon berbagai tantangan dan kesempatan.⁶¹

Kompleksitas konflik pertanahan sebagai akibat dari kebutuhan tanah, dengan sendirinya harus diantisipasi oleh pemerintah dengan berbagai upaya dan langkah-langkah baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif . oleh karenanya, di samping mempersiapkan sumber daya aparat yang berkualitas dan professional, juga diperlukan adanya tindakan nyata berupa penegakan hokum dalam berbagai aspek terhadap berbagai peraturan perundang-undangan baru yang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan perkembangan konflik pertanahan yang terjadi.⁶²

⁶¹ Mochtar Mas'ood. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, Jakarta: LP3ES.

⁶² Hambali Thalib. 2011. *Sanksi Pemidanaan dalam konflik Pertanahan: Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Sengketa dan konflik pertanahan adalah bentuk permasalahan yang sifatnya kompleks dan multidimensi. Oleh karena itu usaha pencegahan, penanganan dan penyelesaiannya harus memperhitungkan berbagai aspek baik hukum maupun non hukum. Seringkali penanganan dan penyelesaian terhadap sengketa dan konflik pertanahan dihadapkan pada dilemadilema antara berbagai kepentingan yang sama-sama penting. Mencari keseimbangan atau win-win solution atas konflik yang sudah terjadi jelas membutuhkan upaya yang tidak mudah. Peraturan perundang-undangan yang berlaku terhadap pengadaan tanah belum mengakomodasikan paradigma pembangunan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Terlihat ketidaksesuaian antara bentuk pengaturan kebijakan seringkali menimbulkan sengketa atau konflik.

Berbagai ragam sengketa hak atas tanah, akan terus mengalami perkembangan dari waktu ke waktu, baik yang menyangkut sengketa perebutan hak, sengketa status tanah maupun bentuk-bentuk sengketa yang lainnya. Sengketa tersebut akan melibatkan banyak kesatuan masyarakat, antara lain sengketa antar kesatuan masyarakat hukum adat, masyarakat dengan pemerintah, masyarakat dengan institusi lain non pemerintah, antar masyarakat itu sendiri, yang akan terus mengalami peningkatan, sehingga terhadap berbagai sengketa tersebut harus ditemukan format penyelesaiannya.

Sengketa hak atas tanah adalah perebutan hak bukan perebutan tanah, sehingga yang diperebutkan adalah status hak yang melekat pada obyek yang disebut tanah. Hak yang melekat pada tanah bisa saja berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak-hak yang lainnya.

Permasalahan pertanahan nasional pada tahun 2012 ditandai oleh dua isu utama, yaitu terjadinya berbagai kasus perselisihan pertanahan dan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Isu pertama berkaitan dengan masalah belum baiknya sistem administrasi pertanahan, sedangkan isu kedua terkait dengan kendala dalam pengaturan mengenai kerangka waktu dalam pelaksanaannya. Bagaimana kedua isu itu mencuat, dapat dilihat dari tingginya pemberitaan di media massa.

Pada awal tahun 2012, berbagai media massa nasional banyak memberitakan kasus pertanahan, beberapa di antaranya adalah yang terjadi di Mesuji (Lampung), Bima (Nusa Tenggara Barat), Harjokuncaran (Jawa Timur), Situbondo (Jawa Timur), dan Pangkalan Udara Atang Sanjaya (Jawa Barat). Berdasarkan data, pada tahun 2011 telah terjadi 14.376 kasus sengketa tanah di Indonesia.

Munculnya kasus pertanahan tersebut berpengaruh terhadap kondisi ekonomi, sosial, politik, pertahanan, dan keamanan. Dalam skala lokal, sengketa tanah yang terjadi di Mesuji dan Bima, misalnya, selain menimbulkan dampak sosial, juga mengindikasikan adanya pelanggaran HAM berat karena mengakibatkan jatuhnya korban jiwa (Vivanews, Januari 2012). Sengketa yang berkepanjangan di Bima juga menyebabkan terbakarnya kantor pemerintah sehingga mengganggu pelayanan masyarakat. Selain itu, dampak ekonomi juga dirasakan oleh ASDP Pelabuhan Sape yang menderita kerugian hingga satu miliar rupiah akibat aksi masyarakat Bima yang menduduki Pelabuhan Sape selama lima hari.

Bila ditinjau dari sisi objeknya, terdapat tujuh bentuk/hal yang terkait dengan kasus pertanahan di Indonesia, yaitu:

1. pendudukan dan penyerobotan tanah-tanah perkebunan yang telah dilekati dengan Hak Guna Usaha (HGU), baik yang masih berlaku maupun yang sudah berakhir;
2. sengketa kawasan hutan;
3. sengketa yang berkaitan dengan kawasan pertambangan;
4. tumpang tindih atau sengketa batas, tanah bekas milik adat (girik) dan tanah bekas eigendom;
5. tukarmenukar tanah bengkok desa/tanah kas desa menjadi aset Pemda;
6. tanah eks partikelir dan
7. putusan pengadilan yang tidak dapat diterima dan dijalkan.

Persoalan atau sengketa tanah di berbagai daerah menunjukkan peningkatan yang semakin tidak bisa dihindarkan karena mengiringi perubahan sosial yang muncul secara bersamaan di berbagai daerah. Perubahan sosial dan hukum khususnya hukum tentang kepemilikan hak atas tanah menjadi masalah yang mendasar, hal ini harus segera mendapatkan perhatian khusus dan solusi.

Ada empat tingkatan konflik, diantaranya adalah :

1. societal atau konflik antarkelompok yang berbasis pada ras, suku, jenis kelamin, agama, status sosial, ekonomi, bahasa, dan keyakinan politik.
2. komunal atau konflik yang mengatasnamakan isu agama dan etnis di balik persoalan kesejahteraan ekonomi yang tidak merata, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam. Konflik ini lebih sempit dibandingkan dengan konflik societal.
3. konflik antarnegara. Keempat, konflik antarpersonal.

Menurut Alao konflik sumber daya alam berada di dalam keempat tingkatan konflik tersebut. Untuk menjelaskan konflik sumber daya alam lebih lanjut, dia membagi konflik tersebut ke dalam lima tingkatan, yaitu konflik antara komunitas/kelompok dan negara, konflik di antara komunitas yang melampaui batasbatas negara, konflik antara komunitas dan pemerintah pusat, konflik antara komunitas dan perusahaan multinasional, serta konflik antar pemerintah.⁶³

Masalah yang mendasar ini paling tidak ada beberapa persoalan yaitu tentang keadilan sosial, tentang hubungan antara tanah, negara dan Individu, kedudukan petani dan buruh tani karena pengaruh dari luar, dan unifikasi hukum pertanahan dalam kaitannya dengan persatuan dan kesatuan nasional.⁶⁴

⁶³ Abiodun Alao. 2007. *Natural Resources and Conflict in Africa: The Tragedy of Endowment*. New York: University of Rochester Press.

⁶⁴ Achmad Sodiki. 2000. Makalah Pidato Pengukuhan Guru Besar Agraria di Unibraw Malang pada tanggal 17 Juni 2000.

Menurut Ahmad Sodiki sejarah perkembangan kepemilikan hak atas tanah di Indonesia telah mengalami lima kali kegoncangan diantaranya :

1. Pada masa Belanda meninggalkan Indonesia dan Jepang menjadi penjajah baru, dalam masa ini penataan kepemilikan hak atas tanah mengalami fase awal penataan karena aturanaturan dan penguasaan tanah masih atas nama penjajah Belanda sementara Indonesia dikuasai penjajah Jepang. Dalam masa ini sebagian besar tanah bekas perkebunan Belanda dikuasai Jepang dan belum dilakukan penataan secara teratur, karena hanya kurang waktu 3,5 tahun Jepang sudah meninggalkan Indonesia.
2. Pada masa kemerdekaan, pada masa ini penataan tanah eks perkebunan Belanda banyak dikuasai oleh darurat militer yang bekerja sama dengan penduduk setempat untuk menggarap lahan bekas perkebunan tersebut, sehingga belum ada penataan secara pasti tentang kepemilikan hak atas.
3. Pada masa diundangkan UUPA 1960: Pada masa ini penataan kepemilikan hak atas tanah mulai dilakukan dengan berdasarkan hukum yang sudah ditentukan oleh pemerintah Republik Indonesia, termasuk di dalamnya adalah tanah-tanah yang menjadi obyek land reform tahun „64 SK/49/KA/64 tentang redistribusi tanah perkebunan untuk kepentingan penduduk dan desa yang ada di sekitar perkebunan. Belum tuntas mengenai penataan tanah sudah muncul gejolak tahun 1965 tentang G/30.S/PKI yang menyisakan persoalan tentang penataan tanah tersebut.
4. Pada masa perubahan dari rezim Orde Lama ke rezim Orde Baru, dalam masa ini persoalan tanah bermunculan karena kepemilikan tanah secara legal dilakukan dengan cara-cara paksa oleh mereka yang berkuasa secara politik pada waktu itu terhadap mereka yang dianggap terlibat G/30 S/PKI. Sehingga penataan tanah pada masa Orde Baru tersebut tidak bisa memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat pada masa itu. Meskipun demikian masyarakat tidak mengalami gejolak karena ditekan oleh pihak aparat keamanan dengan dasar stabilitas nasional.

5. Masa reformasi; pergantian dari rezim Orde Baru ke reformasi menyisakan problem pertanahan yang mengakibatkan tuntutan warga yang merasa dirampas haknya pada masa Orde Baru muncul di permukaan, sehingga hampir mencapai 50% lebih tanah perkebunan di wilayah Indonesia umumnya dan khususnya Kabupaten Blitar mengalami sengketa dengan landasan menuntut dikembalikan hak mereka yang pernah dirampas oleh rezim Orde Baru ketika itu.

Sebagian besar persoalan yang muncul berkaitan dengan kasus-kasus pertanahan (khususnya tanah perkebunan), hal ini disebabkan adanya kesenjangan sosial ekonomi yang timpang antara penguasa perkebunan dengan masyarakat yang bermukim di sekitarnya dan disertai adanya intervensi negara yang masih dominan didukung dengan perlakuan yang represif dari aparaturnya pemerintah maupun penegak hukum dengan dalih “demi dan atas nama” stabilitas nasional. (Sholih Mu‘adi; 2008). Bersamaan dengan jatuhnya rezim represif Orde Baru, masyarakat mulai sadar akan hak-haknya yang telah lama hilang, sehingga hal tersebut terakumulasi menjadi sebuah tuntutan yang timbul pada saat sekarang dan berakibat pada muncul gejala dan sengketa di berbagai wilayah Indonesia.

Munculnya sengketa sebenarnya tidak terlepas dari pemahaman masyarakat tentang kepemilikan hak atas tanah yang dipersepsikan berbeda dengan kepemilikan hak atas tanah oleh hukum secara formal. Sejarah panjang kepemilikan tanah di Indonesia mengalami pasang surut. Diawali dengan zaman kerajaan, kemudian masuk zaman penjajahan Belanda, Jepang dan kemudian masa kemerdekaan hingga masa Reformasi bergulir. Dari masa ke masa tersebut masyarakat juga mengalami perubahan dalam perilaku dan pola berpikir, termasuk dalam kaitannya dengan masalah kepemilikan, baik secara faktual maupun secara formal.

Menurut Arie S. Hutagalung Peta permasalahan tanah dapat dikelompokkan menjadi lima hal, antara lain adalah :

1. Masalah penggarapan rakyat atas areal tanah kehutanan, perkebunan, proyek perumahan yang diterlantarkan dll.
2. masalah yang berkenaan dengan pelanggaran ketentuan tentang land reform.
3. eksekusi dalam penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan.
4. sengketa perdata berkenaan dengan tanah.
5. Masalah yang berkenaan dengan hak ulayat masyarakat hukum adat.

Sedangkan dari segi yuridis praktis, Arie S. Hutagalung mencatat terhadap tanah yang disengketakan antara lain adalah:

1. Sengketa mengenai bidang tanah yang mana yang dimaksudkan
2. Sengketa mengenai batas-batas bidang
3. Sengketa mengenai luas bidang tanah
4. Sengketa mengenai status tanahnya apakah tanah negara atau tanah hak
5. Sengketa mengenai pemegang haknya
6. Sengketa mengenai hak yang membebaninya
7. Sengketa mengenai pemindahan haknya
8. Sengketa mengenai penunjuk lokasi dan penetapan luasnya untuk suatu proyek pemerintah atau swasta
9. Sengketa mengenai pelepasan/pembebasan tanah
10. Sengketa mengenai pengosongan tanah dan
11. Sengketa.

Kasus pertanahan yang terjadi di Indonesia meningkat dari tahun ke tahun dan belum ditemukan metode penyelesaian yang efektif, dalam arti tidak merugikan pihak yang bersengketa. Maraknya kasus pertanahan mengindikasikan belum optimalnya pelaksanaan sistem pengelolaan pertanahan serta menghambat program-program pembangunan yang sedang berjalan. Peningkatan jumlah kasus pertanahan tentu menjadi perhatian penting untuk dicari jalan keluar sehingga tanah dapat dikelola dan dimanfaatkan sebagai aset yang dapat memberikan sebesar-besarnya kemakmuran bagi rakyat Indonesia.

Dalam hal ini, masyarakat memandang bahwa fakta penguasaan dan kepemilikan hak atas tanah didasarkan pada sejarah turun temurun penguasaan tanah dan kepemilikan tanah. Jadi siapapun yang secara turun temurun memiliki hak atas tanah dan menguasai tanah maka merekalah sebetulnya pemilik sah hak atas tanah hal yang demikian sering dikatakan sebagai *ipso facto*.

Berbeda dengan pandangan masyarakat tersebut pandangan hukum secara formal, yakni pandangan hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah didasarkan pada akte kepemilikan dan penguasaan terhadap akte tanah tersebut, sehingga siapapun yang memiliki akte kepemilikan tanah (sertifikat tanah) atas nama pemilik tanah tersebut maka dia adalah pemilik sah hak atas tanah secara hukum. Hal yang demikian sering disebut sebagai pemahaman tentang kepemilikan tanah secara hukum (yuridis) *ipso jure*

Dua pemahaman yang berbeda ini, kemudian memicu adanya sengketa kepemilikan hak atas tanah perkebunan, sehingga perebutan kepemilikan hak atas tanah perkebunan bagi masyarakat setempat berdasarkan pada fakta-fakta kepemilikan yang secara turun temurun, sementara pandangan hukum formal berpedoman pada kepemilikan tanah dengan dasar kepemilikan formal sertifikat Hak Guna Usaha yang diperoleh secara sah oleh pihak perkebunan.

Dengan demikian, bukti-bukti yang dimiliki masyarakat tentang hak atas tanah didasarkan pada bukti-bukti empirik (di lapangan) dan secara historis turun temurun, sedangkan kepemilikan pihak perkebunan akan hak atas tanah di dasarkan pada bukti formal berupa sertifikat Hak Guna Usaha yang dikeluarkan pihak agraria, sehingga pertentangan muncul sebagai perbedaan pemahaman dan perbedaan persepsi atas kepemilikan hak atas tanah yang didasarkan pada konsep tradisional kepemilikan turun temurun dengan kepemilikan dengan dasar hukum yang rasional modern yang mendasarkan pada aspek formalitas.⁶⁵

⁶⁵ Sholih Mu'adi. 2008. *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan Melalui Cara Non Litigasi (Studi Litigasi Dalam Situasi Transisional)*. Departemen Pendidikan Nasional Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang

Sengketa perkebunan menjadi persoalan yang mendesak untuk segera dicarikan jalan keluarnya, jika tidak penyelesaian konflik pertanahan akan dampak pada lemahnya proses penegakan hukum, Investasi ekonomi, dan kondisi sosial yang semakin tidak menentu. Konflik perkebunan merupakan sebuah konflik yang melibatkan dua kelompok masyarakat. Berbagai konflik pertanahan khususnya masalah perkebunan di Indonesia banyak diakibatkan dengan adanya ketimpangan dan ketidakselarasan. Ketimpangan itu antara lain ketimpangan soal struktur kepemilikan tanah, ketimpangan dalam penggunaan tanah dan ketimpangan dalam persepsi serta konsepsi mengenai kepemilikan tanah.

B. SEJARAH URUSAN PERTANAHAN DAN HUBUNGAN DENGAN PEMERINTAHAN

Kebijakan pertanahan nasional yang dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 didasarkan pada konsepsi bahwa semua tanah adalah tanah bangsa Indonesia sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Eda, yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara untuk digunakan sebesar-nesarnya kemakmuran rakyat. Dan hak menguasai oleh Negara yang pada dasarnya telah dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA yang memberikan kewenangan dalam mengatur dan menetapkan berbagai segi pemnguasaan tanah sejak semula menurut sifatnya selalu dianggap sebagai tugas pemerintah pusat.

Pengaturan dan penetapan ini meliputi perencanaan peruntukan tanah, penguasaan dan perbuatan-perbuatan hokum mengenai tanah serta pendaftaran tanah, pelaksanaan ketentuan hukumnya pada dasarnya selalu dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Jika pun ada pelimpahan kewengan dalam pelaksanaannya dilakukan dalam rangka dekonsentrasi kepada pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah ataupun kepada pemerintah daera dalam rangka *medebewind*, bukan otonomi daerah.⁶⁶

⁶⁶ Arie S. Hutagalung dan Markus Gunawan. 2008. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Sejarah perjalanan pelaksanaan urusan pertanahan/agrarian hubungan dengan pemerintahan di Indonesia senantiasa mengalami pasang surut seiring dengan perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia. Beragam peraturan perundang-undangan terkait yang mengatur secara khusus tentang kebijakan pertanahan sejak negara ini berdiri.

Peraturan perundang-undangan mengenai agraria di Indonesia telah di atur berdasarkan Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar Pokok-pokok agrarian yang dikenal dengan sebutan UU Pokok Agraria disingkat UUPA. Hal ini mengacu pada Undang-undang Dasar 1945 khususnya pasal 33 yang berbunyi bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Kemudian di tahun yang sama pemerintah membentuk suatu Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden yaitu Departemen Agraria dari tahun 1960-1966, Pada tahun 1968 secara kelembagaan mengalami perubahan.pada saat itu dimasukan dalam bagian departemen dalam negeri dengan nama direktorat jenderal agraria. selama periode 1968-1990 tetap bertahan tanpa ada perubahan secara kelembagaan begitupula dengan peraturan yang diterbitkan lihat Keppres No 26/1988 BPN.

Pada tahu 1990-2014 Pada periode ini kembali mengalami perubahan menjadi menteri Negara agraria/badan pertanahan nasional, pada tahun 2001 atau tiga tahun pasca Reformasi, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan Ketetapan melalui TAP MPR Nomor IX/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (PA dan PSDA). Ketetapan ini merupakan hasil dari tuntutan rakyat dan kaum tani untuk mengembalikan prinsip kebijakan pengelolaan kekayaan agraria nasional kepada Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (UUPA 1960) yang dipetamatkan selama rezim orde baru berkuasa. Hal ini juga yang mengakibatkan banyaknya UU dan peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan kekayaan agraria nasional bertentangan dengan UUPA 1960 yang mempunyai nafas kerakyatan

dan keadilan sosial sebagai payung hukum pengelolaan kekayaan agraria nasional.

Salah satu mandat ketetapan tersebut ialah, "Menugaskan kepada DPR RI bersama Presiden Republik Indonesia untuk segera mengatur lebih lanjut tentang pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dengan menjadikan ketetapan ini sebagai landasan dalam setiap pembuatan kebijakan, dan semua Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan ketetapan ini harus segera dicabut, diubah dan atau/diganti (Pasal 7 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001). Meskipun begitu, TAP MPR ini masih terdapat kelemahan, salah satunya makna Pembaruan Agraria disempitkan menjadi pengelolaan pertanahan.

Pada tahun 2003, pemerintahan Megawati Soekarnoputri mengeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan, hal ini bertujuan untuk mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Badan Pertanahan Nasional melakukan langkah-langkah percepatan: 1) penyusunan Rancangan Undang-undang Penyempurnaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Rancangan Undangundang tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundangundangan lainnya di bidang pertanahan; dan 2) pembangunan sistim informasi dan manajemen pertanahan yang meliputi: a) penyusunan basis data tanah-tanah aset negara/pemerintah/pemerintah daerah di seluruh Indonesia; b) penyiapan aplikasi data tekstual dan spasial dalam pelayanan pendaftaran tanah dan penyusunan basis data penguasaan dan pemilikan tanah, yang dihubungkan dengan e-government, ecommerce dan e-payment; c) pemetaan kadasteral dalam rangka inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan teknologi citra satelit dan teknologi informasi untuk menunjang kebijakan pelaksanaan landreform dan pemberian hak atas tanah; d) pembangunan dan pengembangan

pengelolaan penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui sistim informasi geografi, dengan mengutamakan penetapan zona sawah beririgasi, dalam rangka memelihara ketahanan pangan nasional.

Penyelenggaraan Pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalisasi, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antara susunan Pemerintahan. Pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota atau antar Pemerintahan Daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem Pemerintahan. Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang di desentralisasikan.

Urusan Pemerintah yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah dibedakan atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi. Urusan Pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan Pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota merupakan urusan dalam skala kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan Pemerintah yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi daerah yang bersangkutan. Urusan Pemerintahan tersebut antara lain, pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pariwisata.

Namun dengan berjalannya waktu masa reformasi 1998 perkembangan system ketatanegaraan pun berubah, ini dikarenakan adanya perubahan pola kewenangan pemerintah daerah yang dikuatkan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Mengenai Undang-undang Pemerintahan Daerah itu dimulai dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang sifatnya sentralistik, kemudian masa reformasi muncul Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan terakhir Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang sifatnya otonomi.

Berdasarkan Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah disebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah dalam pembagian urusan pemerintahan bidang pertanahan yaitu :

1. Izin Lokasi;
2. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum;
3. Sengketa Tanah Garapan;
4. Ganti Kerugian dan Santunan Tanah Untuk Pembangunan;
5. Subyek dan Obyek Redistribusi Tanah, serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah Absentee;
6. Tanah Ulayat;
7. Tanah Kosong;
8. Izin Membuka Tanah;
9. Penggunaan Tanah. (lihat: Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Provinsi Dan Daerah Kabupaten/Kota pada lampiran)
10. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pertanahan).

Namun di lain aturan pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Bapan Pertanahan Nasional yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral (Pasal 2 Perpres 10/2006), yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat antara lain yaitu :

1. Pengaturan, Penguasaan, dan Pemilikan Tanah;
2. Penatagunaan tanah;
3. Pengurusan Hak atas Tanah;
4. Pengukuran dan Pendaftaran Tanah;

5. Penelitian dan Pengembangan Pertanahan;
6. Pengembangan dan Pembinaan SDM Pertanahan;
7. Pengaturan Pertanahan di Wilayah Pesisir, Laut dan Pulau Kecil;
8. Pengelolaan Pertanahan di Wilayah Perbatasan dan Pulau-pulau Terpencil;
9. Pengelolaan Ruang atas dan bawah tanah serta reklamasi;
10. Pengendalian dan monitoring pasca penerbitan sertifikat;
11. Pengendalian nilai tanah dan Penilaian Sumber Daya;
12. Pembangunan sistem informasi pertanahan (lebih detail baca pasal 3 Perpres 10/2006)

Berkaitan dengan kewenangan pemerintahan pada tahun 2007 pemerintah mengeluarkan suatu kebijakan atau aturan berupa Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Dan pada tahun 2012 Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Yang bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak.

C. KONFLIK PENGUASAAN TANAH

Akses tanah diatur lewat sistem penguasaan tanah. Penguasaan tanah (*land tenure*) adalah hubungan hukum atau hubungan adat di antara orang-orang sebagai individu atau kelompok dalam kaitannya dengan tanah. Sistem itu adalah sistem yang menata hak dan institusi. Sistem itu mengatur akses tanah dan penggunaan tanah. Institusi itu terdiri dari beberapa aturan yang dibuat oleh masyarakat untuk mengatur perilaku. Aturan-aturan itu menentukan hak akses orang ke beberapa sumber daya alam tertentu. Aturan-aturan itu juga merupakan sebarang penegasan sosial atas hubungan-hubungan itu, seperti bagaimana hak milik atas tanah diberikan kepada pihakpihak yang ada dalam masyarakat,

dan bagaimana akses diberikan bagi hak untuk menggunakan, menguasai dan mengalih tangankan lahan. Juga, aturan-aturan itu mengatur tanggung jawab dan larangan yang terkait dengan hak itu. Tanah dan sumber daya alam yang terdapat padanya merupakan objek dari penataan penguasaan tanah. Penataan penguasaan tanah itu ditentukan oleh para aktor sebagai proses social.

1. Sistem Penguasaan Tanah Adat dan Sistem Penguasaan Tanah Hak di Indonesia

Undang-undang Pokok Agraria 1960 mengatur keseluruhan bidang pertanahan di Indonesia. Undangundang itu menjadi panduan bagi pemerintah untuk mengakui dan memberikan tujuh jenis hak terkait tanah. Jika dilihat dari sudut pandang hukum barat umum, hak yang paling menyeluruh dan pasti adalah hak milik. Enam hak lainnya berbentuk hak pemanfaatan tanah yang dimiliki oleh Negara. Dengan adanya Peraturan Pemerintah no. 24, maka tanah pun digolongkan menjadi dua jenis, jenis pertama adalah Tanah Adat (hak lama), hak semacam itu diakui sudah lebih dulu ada daripada berlakunya Undang-Undang Agraria 1960, dan jenis kedua adalah Tanah Negara, yang terbuka untuk dibagi-bagikan kepada pihak privat, menjadi hak baru.

Di sisi lain, kawasan hutan berada di bawah yurisdiksi Departemen Kehutanan. Undang-undang Kehutanan 1999 memberi kewenangan bagi Departemen Kehutanan untuk menentukan dan mengatur zona hutan Indonesia. Undang-undang itu menggolongkan hutan menjadi dua area berbeda :

- a. Kawasan Hutan Negara, di situ pemerintah menetapkan bahwa hak privat atas tanah hutan itu tidak ada;
- b. Hutan Hak, di situ tanah dan tutupan lahan itu dianggap sebagai hutan, dan hak privat pun terlekat pada tanah itu.

Dua undang-undang itu dan banyak peraturan tambahan lainnya memberi banyak perhatian pada pengakuan Hak Ulayat, tetapi kenyataannya pengakuan de facto sangatlah sedikit dan sejauh ini memang tipis sekali kemauan politik untuk terwujudnya pengakuan itu. Salah satu perkecualian pentingnya adalah prosedur

pengakuan ‘titel tanah komunal privat’ bagi beberapa komunitas adat yang diberlakukan dalam sebuah keputusan Badan Pertanahan Nasional 1999. Keputusan itu menjadi panduan untuk pencatatan tanah adat (Keputusan Menteri no. 5 tahun 1999). Undang-undang Pokok Agraria menegaskan bahwa hak adat yang ada tidak bisa diakui atas “tanah yang dikuasai langsung oleh Negara”, tetapi hal ini tidak disebutkan jelas dalam undang-undang kehutanan. Pemerintah Indonesia mengakui hak komunitas adat hanya dalam prinsip saja dan bukan dalam praktiknya.

Kesepakatan penguasaan tanah yang diatur dalam undang-undang itu dapat berubah jika para aktornya memandang persoalan dengan cara berbeda-beda. Sayangnya Keputusan DPR no IX/2001 tentang Reforma Tanah dan Manajemen Sumber Daya Alam yang diharapkan bisa memecahkan masalah tumpang tindihnya hukum dan interpretasi itu tidak berhasil mendorong para aktor untuk mewujudkan kesatuan penataan penguasaan tanah.

Kategori Hutan Adat kini telah diakui oleh konstitusi, terhitung sejak 16 Mei 2013. Hutan adat bukan lagi bagian dari kawasan hutan negara yang berada di bawah penguasaan Kementerian Kehutanan, tetapi hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Demikian keputusan MK dalam perkara Nomor 35/PUU-X/2012 menindak-lanjuti gugatan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN). Keputusan ini membatalkan Pasal 1 Ayat (6)–dan beberapa pasal lain–dalam UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Aturan-aturan dan norma-norma yang mengatur penguasaan tanah itu biasanya ditangani oleh organisasi dengan bentuk penguasaan hak dan organisasi adat. Karenanya, untuk memahami penguasaan tanah, orang harus sepenuhnya memahami konteks sejarah dan politik yang membentuk sistem penguasaan tanah itu. Konflik penguasaan tanah merupakan hasil dari persaingan perebutan kekuasaan, ideologi dan sejarah lokal, yang menyebabkan terjadinya pola ketidakmerataan yang terus berubah. Jelas, itu menunjukkan bahwa penguasaan itu bukan hanya terkait institusi, tetapi juga menyangkut proses yang memunculkan institusi-institusi itu. Institusi-institusi mengacu pada tata kelola hutan (*forest*

governance). Istilah “tata kelola hutan” itu meliputi beberapa topik yang terkait dengan bagaimana sumber daya hutan itu diatur dan bagaimana ditetapkannya keputusan penggunaan hutan, dan siapa yang terlibat dalam proses pembuatan keputusan, hingga penegakan hukum hutan dan kebijakan di lapangan. Banyak aktor terlibat dalam proses itu, sehingga terciptalah sebuah hubungan rumit yang terdiri dari persekutuan atau persaingan terkait dengan tanah. Bagaimanapun, ketika satu pemain kuat mengejar kepentingannya dan merugikan orang lain, maka konflik pun bisa meletus. akan tetapi harus diingat bahwa konflik tanah bukan hanya merupakan konflik kepentingan di antara para aktor yang bertarung.

2. Penguasaan Tanah Berbeda dari Bentuk Penguasaan Lain

Piranti RaTA (*Rapid Land Tenure Assessment*) atau penilaian cepat atas penguasaan tanah difokuskan untuk mengurus sengketa persoalan penguasaan tanah. Piranti ini digunakan untuk menangani hak dan institusi yang menentukan akses dan penggunaan tanah. Akan tetapi, meskipun cakupan piranti ini terbatas, kita tidak boleh mengabaikan kemungkinan adanya bentuk penguasaan tanah lain yang juga bisa dipersengketakan, seperti penguasaan pohon, air, dll. Hak atas pohon seringkali berbeda dari hak atas tanah. Penguasaan pohon meliputi sekumpulan hak atas pohon dan hasilnya yang bisa diambil oleh bermacam orang pada waktu yang berbeda-beda. Hak atas pohon itu meliputi hak untuk memiliki atau mewarisi pohon, hak untuk menanam pohon, hak untuk memanfaatkan pohon dan hasil pohon. Di Indonesia, hak semacam itu bisa ditemukan di Kalimantan, seperti misalnya Tembawang. Tembawang adalah sebuah sistem pertanian hutan yang mengelompokkan pohon dalam golongan pohon pribadi dan pohon milik keluarga, tanpa memperhitungkan siapa pemilik lahan tempat tumbuhnya pohon itu.

Penguasaan air mengacu pada hak pengguna untuk memanfaatkan air dari sumber air, misalnya aliran sungai, danau atau sumber air tanah. Di beberapa daerah yang melimpah airnya dan penggunaannya sedikit, maka sistem penguasaan air itu umumnya tidak rumit atau penuh pertentangan. Di beberapa daerah lain, terutama daerah kering yang di situ terdapat aliran irigasi, maka

sistem penguasaan air itu seringkali merupakan sumber konflik, entah sengketa hukum maupun bentrokan fisik. Penelitian yang membahas sistem penguasaan air di Indonesia telah banyak dilakukan. Hak jenis itu di Indonesia diatur dalam Undang-undang No 7/2004.

Herrera dan da Passano menggolong tiga jenis penyebab konflik penguasaan tanah. Salah satu penyebab utama konflik itu adalah pengaruh politik, yang selalu ada di hampir setiap konflik penguasaan tanah.⁶⁷ Potensi meletus menjadi konflik ketika beberapa perubahan besar (yang sungguh terjadi atau dianggap ada) terjadi atas akses yang dimiliki satu atau lebih pihak ke tanah dan atas kepastian penguasaan tanah. Seperti yang sudah diamati, tumpang tindihnya sistem perundang-undangan status hak di atas sistem adat memunculkan beberapa peluang bagi orang untuk mencari keuntungan dari bermacam sistem itu ketika mengklaim sumber daya.⁶⁸

Penyebab lain yang bisa menimbulkan konflik penguasaan tanah adalah beberapa aspek hukum. Pada banyak konflik penguasaan tanah, masalah utamanya adalah bahwa beberapa aktor tidak tahu akan hak hukum mereka atau tidak tahu tentang bermacam kerangka hukum yang mengatur akses ke beberapa area dan pemanfaatan sumber daya alam dengan cara yang saling berlawanan. Benturan antara dua atau lebih organisasi yang memegang kewenangan hukum untuk mengatur daerah yang sama juga bisa menimbulkan terjadinya konflik penguasaan tanah. Penyebab besar lain konflik penguasaan tanah adalah faktor ekonomi. Jika misalnya tanah merupakan satusatunya sumber pendapatan dan menjadi sumber daya satu-satunya si aktor dan menjadi gantungan hidupnya, maka mereka semakin mungkin untuk terlibat dalam konflik, dan mereka siap untuk melakukan apa pun untuk mempertahankan kedudukan mereka.

⁶⁷ Herrera A, da Passano MG. 2006. *Land tenure alternative conflict management [Pengelolaan alternatif konflik penguasaan tanah]*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

⁶⁸ Peluso NL. 1995. *Whose woods are these? Counter-mapping forest territories in Kalimantan, Indonesia [Ini hutan siapa? Kontra pemetaan teritori hutan di Kalimantan, Indonesia]*. *Antipode* 27: 383-406

Dari penjelasan di atas, konflik penguasaan tanah secara jelas disebabkan oleh tiga penyebab itu. Akan tetapi tidak ada analisis rinci tentang sengketa klaim atas akses dan pemanfaatan tanah sebagai sumber utama konflik penguasaan tanah. Sumber utama klaim sengketa itu bisa dilacak pada tidak adanya kejelasan, legitimasi, dan legalitas kebijakan penguasaan tanah (lihat Kotak 3 untuk sumber-sumber utama klaim sengketa masalah penguasaan tanah). Legalitas mengacu pada segarisnya keadaan pada hak dan prinsip konstitusional, sementara legitimasi mengacu pada keterlibatan penuh aktor dalam diskusi tentang reformasi hukum. Konflik penguasaan tanah itu muncul dari persepsi dan bermacam interpretasi orang terkait hak mereka atas tanah dan sumber daya hutan.

3. Sumber Klaim Sengketa Terkait Masalah Penguasaan Tanah

Perubahan historis pemerintah dari komunitas lokal menuju campuran dukungan kolonial kepada para penguasa setempat dan kontrol luar atas kepentingan ekonomi dan politik negara, dan menyatunya komunitas lokal itu kedalam sebuah negara kesatuan yang memberlakukan hukum formal, yang demikian ini meninggalkan berbagai pihak bersengketa atas tanah dan wilayah.

Dualitas sistem penguasaan tanah antara undangundang negara formal (yang juga dipahami dan diterapkan setengah-setengah) melawan klaim informal atau klaim adat yang sebagian besar tidak berhasil diselesaikan. Sengketa batas tanah yang disebabkan oleh status kepemilikan atau status pengelolaan, atau perbedaan persepsi atas kepemilikan tanah.

Tumpang tindih berbagai bentuk hak di atas bidang tanah yang sama akibat berbeda-bedanya tujuan, kepentingan dan yurisdiksi bermacam departemen pemerintah atau karena undang-undangnya berubah-ubah. Tidak adanya pengakuan atas hak adat atau hak informal dalam proyek pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah.

Catatan register tanah yang tidak jelas dan hak atas tanah yang berbeda-beda di atas tanah yang sama oleh beberapa pihak. Semakin besarnya penggunaan tanah untuk pertanian komersial

yang ekstensif, sehingga terjadi persaingan untuk memperebutkan akses atas tanah. Ketidakmerataan pemilikan tanah, yang terkait dengan kemiskinan ekstrem dan hilangnya kesempatan penghidupan, sehingga perebutan atas tanah pun semakin sengit.

Terusir dan pulangnya kembali penduduk akibat konflik yang disebabkan oleh perang atau pemindahan paksa penduduk yang dilakukan pemerintah. Berpindahnya penduduk luar ke dalam komunitas dan sistem penguasaan yang telah mapan, sehingga terjadi konflik dan kesalahpahaman terkait aturan akses ke tanah, serta mudah tergodanya pengusaha setempat yang menjual klaim ilegal atas tanah.

Kenyataan lain yang harus disebut adalah bahwa konflik yang terkait persoalan penguasaan tanah itu memang dinamis, bukan statis, dan harus dilihat dan dinilai lewat adaptabilitas terhadap sistem penguasaan tanah. Seperti halnya sebagian besar tata penguasaan tanah dan sumber daya, kita memulai penilaian itu dengan objek sumber daya alam yang nyata, seperti bidang lahan, sumber daya alam yang ada di permukaan lahan seperti pohon, hutan, dll., air dan arus air, bahan tambang yang ada di bawahnya seperti air mineral dan bahan tambang lain. Dalam situasi terakhir itu, kelola penguasaan hutan memang sedemikian dinamis, meliputi pula sumber daya alam yang tidak bisa disentuh. Sumber daya alam yang tidak bisa dilihat tetapi bisa dirasakan dan dihargai didunia global oleh layanan karbonnya; stok karbon; titipan karbon (carbon sequestration), dan beberapa emisi gas, dll.

Tantangan yang dihadapi oleh analisis empiris adalah ia harus memahami kompleksitas dinamika itu, terutama ketika aturan yang ada dalam sistem penguasaan tanah itu berubah ketika banyak aktor terlibat di dalamnya, atau ketika aturan itu berubah karena adanya campur tangan pemerintah atas tata kelola akses lahan dan semakin besarnya kewenangan setempat, atau karena adanya peluang pasar atau alasan ekonomi lain (Cotula, 2007). Perubahan-perubahan itu membuat banyak aktor memiliki kekuasaan dan klaim “legitimate” yang mempengaruhi sistem penguasaan tanah. Konflik bisa muncul ketika aktor-aktor itu mengejar “klaim legitimate” mereka itu;

sehingga analisis atas sistem penguasaan tanah itu pun tidak boleh terlalu mementingkan hubungan kekuasaan di antara para aktor.

Konflik penguasaan tanah itu harus juga berkaitan dengan kepastian tanah di luar aspek hukum. Ada anggapan bahwa sebuah bukti tanah legal (legal land title) bisa disamakan dengan hak tanah pasti (secure land rights). Anggapan itu memandang bukti tanah dan hak tanah pasti sebagai syarat mutlak bagi para petani untuk berinvestasi atas tanah dan syarat manajemen yang bagus atas sumber daya alam. Anggapan itu membuat orang hanya memperhatikan aspek hukum dan mengabaikan rajutan rumit faktor sosial, ekonomi, dan politik yang berpengaruh pada kepastian dan ketidakpastian sistem penguasaan tanah.

Karena itu, negosiasi dan penegakan hak dan klaim pun menjadi fokus utama diskusi, sementara pentingnya relasi kekuasaan itu sudah diakui. Akibatnya, penggunaan tanah dan penguasaan tanah pun menjadi sebuah arena rumit yang berisi relasi sosial dan relasi politik yang saling tumpang tindih dan saling bersaing. Ambiguitas dan beberapa tatanan normatif yang saling bertentangan pun bisa saja hadir bersamaan, dan bermacam kelompok dan institusi bisa berebut yurisdiksi untuk menyelesaikan sengketa dan menetapkan norma. Kalau seperti itu, maka klaim penguasaan tanah yang saling berlawanan itu harus dilihat dalam kaitannya dengan kapasitas para aktor untuk membela hak mereka.

Banyak sekali klaim, kepentingan, interpretasi atas hak dan norma, dan fakta yang digunakan oleh para aktor untuk bersengketa itu pun merupakan sebuah contoh sempurna pluralisme hukum dan pentingnya relasi kekuasaan dalam mengembangkan penyelesaian konflik.⁶⁹ Sejauh mana orang bisa membuat hukum menguntungkannya pun tergantung pada distribusi kekuasaan.⁷⁰ Sejarah adalah sebuah catatan yang dikonstruksi dan direkonstruksi

⁶⁹ Biezeveld R. 2004. *Discourse shopping in a dispute over land in rural Indonesia [Belanja wacana dalam sengketa tanah di pedesaan di Indonesia]*. Ethnology Journal. Vol.43 No.2 pg.137-154

⁷⁰ Turk AT. 1978. *Law as a weapon in social conflict*. In: Reasons C, Rich R, eds. *The sociology of law: a conflict perspective [Hukum sebagai senjata dalam konflik sosial]*. Dalam: Reasons C, Rich R, eds. *Sosiologi hukum: perspektif konflik*. Toronto: Butterworths. pg. 213-32..

oleh orang. Juga peta dan arsip pun tidak bisa menjadi bukti objektif, dan distribusi kekuasaan itu menentukan versi kenyataan mana yang akan menang. Akibatnya, penegakan hak pun menjadi bagian dari analisis ini. Dalam konteks ini, RaTA bisa membantu orang semakin memahami pentingnya relasi sosial, termasuk relasi kekuasaan, dalam menegakkan klaim penguasaan tanah dan dalam proses terus-menerus penciptaan, negosiasi dan perebutan hak itu.

4. Studi Kasus Sengketa Tanah

Bagian ini menyajikan empat studi kasus yang terjadi di Indonesia. Studi pertama dilakukan di Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur. Studi itu lebih memperlihatkan bagaimana RaTA bisa digunakan untuk membantu penilaian hukum dan sosial. Selain itu, tiga studi kasus lainnya dijalankan di bekas proyek Eks Proyek Tanah Gambut Sejuta Hektar, Kalimantan Tengah, Taman Nasional Gunung Halimun-Salak, Banten dan Jawa Barat dan Suaka Alam Sungai Lamandau, Kalimantan Tengah. Studi-studi kasus itu lebih dipusatkan pada dampak dan implikasinya lebih jauh. Studi kasus terakhir di Lamandau memperlihatkan sebuah kenyataan menarik ketika klaim penguasaan tanah dibedakan dari klaim penguasaan pohon.

a. Studi Kasus 1. Penilaian Sosial Dan Hukum Atas Pengelolaan Sumber Daya Hutan Yang Berbasis Komunitas Di Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur

Untuk menindaklanjuti usaha mengendalikan Perubahan iklim, maka studi kasus di kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur, dilaksanakan sebagai sebuah studi kasus untuk meneliti bagaimana RaTA bisa digunakan untuk menindaklanjuti rencana REDD+, terutama untuk menangani aspek penguasaan tanah dan sumber daya agar cocok dengan standar CCBA terutama Draft REDD+ Social and Environment Standard (edisi 2 Oktober 2009) (The Climate, Community and Biodiversity Alliance, 2009). Meskipun kerja penilaian yang dilakukan bersama WWFIndonesia itu belum terwujud tetapi proses itu menunjukkan langkah-langkah bagaimana RaTA digunakan untuk penilaian. Temuan yang didapatkan dari studi ini telah dipresentasikan di Sendawar, Kutai Barat, Kalimantan

Timur pada 18 Mei 2010 oleh Martua Sirait, Andiko, Andi Mangopo, Jentra dan Bambang Rudi Ananto.

Program Kehutanan Masyarakat (KHM) mengalokasikan hutan seluas 114.000 ha di kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur. Area itu dianggap sebagai bukan kawasan hutan. Area itu harusnya berada di luar kawasan hutan, yang berada di bawah kewenangan pemerintah setempat. Meskipun KHM berada di luar area hutan dan dikelola di bawah kewenangan pemerintah setempat, tidak ada jaminan bahwa area KHM akan bebas dari klaim tumpang tindih dari pemerintah pusat (i.e. Kementerian Kehutanan), pemerintah setempat dan juga klaim dari komunitas setempat. Beberapa kepentingan antara pemerintah pusat, pemerintah setempat dan juga komunitas setempat dan agenda komunitas global harus dipahami lebih baik agar orang bisa menyusun rencana pengelolaan sumber daya alam komprehensif yang ditujukan untuk mencegah kemerosotan hutan lebih lanjut.

Untuk memahami lebih jelas kekuatan yang menggerakkan deforestasi dan deteriorisasi hutan dan untuk membela kesejahteraan komunitas setempat, maka penilaian pun dikembangkan, terutama untuk menangani persoalan perubahan iklim dan kerangka REDD lewat CCBA sebagai salah satu standar dan usaha lain untuk mempertahankan hutan yang tersisa di Jantung Kalimantan.

Langkah-langkah Tim peneliti menjalankan aktivitas beberapa langkah berikut ini: 1. Melakukan penelitian literatur terkait aspek sosial dan aspek hukum yang ada di sekeliling Kehutanan Masyarakat di kabupaten Kutai Barat dan memeriksa beberapa prinsip, kriteia, dan indikator yang terkait dengan persoalan penguasaan tanah, i.e. prinsip 1 Hak atas tanah, wilayah dan sumber daya harus diakui dan dihormati.

b. Studi Kasus 2. Titik Lokasi Emisi Dan Ketidakpastian: Penguasaan Tanah, Beberapa Kebijakan Yang Bermasalah Dan Klaim Sengketa Di Arena Proyek Gambut Sejuta Hektar Di Kalimantan Tengah

Sebagai tuan rumah Conference of Parties (COP) ke13 pada konvensi perubahan iklim tahun 2007 yang ditujukan untuk sebuah “Bali Road Map”, maka pemerintah Indonesia berkemauan untuk menjalankan pertama kali skema pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi (REDD), untuk membangun sebuah jaringan nasional implementasi jangka panjang dan untuk memecahkan persoalan metodologis berat. Pelaksanaan COP ke-15 pada Desember 2009 diharapkan mengesahkan skema REDD internasional dan mengadakan mekanisme pendanaan internasional. Detail-detailnya masih dinegosiasikan dan meliputi ‘cakupan’ mekanisme yang sejauh ini didasarkan pada konsep hutan (deforestasi dan degradasi hutan) yang mungkin atau mungkin tidak bisa diterapkan pada area tanah gambut.

Daerah gambut di Kalimantan Tengah bisa menjadi tempat penting untuk mencari cara terbaik dalam mengurangi emisi dan memasukkan emisi tanah gambut ke dalam skema REDD yang sedang dibuat. Ada sebuah kesepakatan yang tersebar luas bahwa jenis pengurangan emisi itu secara teknis mudah, mendesak (emisi tinggi) dan mungkin efektif dalam penggunaan biaya. Pengurangan emisi di sini mengharuskan adanya restorasi ekologis, sehingga berlawanan dengan rencana pemerintah untuk mengubah sebuah area yang dianggap tidak banyak membawa perkembangan terkait dengan kerusakan lingkungannya. Berbagai tahap kebijakan dan program pemerintah yang meliputi mobilitas orang, telah membuat banyak aktor memiliki klaim atas berbagai hak. Sekelompok pengklaim pun muncul padahal sengketa atas hak pada periode sebelumnya belum diselesaikan.

Dalam sejarahnya, sungai-sungai yang ada di daerah gambut di Kalimantan Tengah itu hanya menjadi titik masuk untuk digunakan oleh manusia, dengan adanya serangkaian pemukiman dan tradisi pergerakan orang hulu-hilir berbagai kelompok suku, yang mempraktikkan “ladang bergulir” di sepanjang daerah dekat desa.

Bermacam klaim orang atas beberapa bagian pinggir sungai dan daerah pedalaman pun tergantung pada rincian sejarah pemukiman. Dibangunnya saluran drainase untuk Proyek Gambut Sejuta Hektar dan dibangunnya pemukiman transmigrasi bukan hanya menyebabkan datangnya banyak orang dengan berbagai klaim atas tanah, tetapi juga mengubah banyak penataan kelembagaan komunitas dan sistem penguasaan tanah yang ada. Kebijakan pemerintah setempat untuk mengundang perusahaan kelapa sawit dan perusahaan tambang ke area itu bukan hanya menyebabkan terjadinya masalah dan perubahan atas sistem penguasaan tanah, tetapi juga berlawanan dengan kebijakan nasional dan keputusan untuk melestarikan dan melindungi area gambut dari penggunaan tanah.

REDD dan harapan “pasar karbon” pun memunculkan beberapa persoalan “hak”. Isu penting dalam debat REDD antara lain: (1) siapa yang memiliki atau bisa mengklaim hak untuk “menjual karbon” atau mengundang ko-investasi dalam usaha pengurangan emisi (komunitas setempat, mereka yang mendapatkan konsesi, satuan manajemen hutan, pemerintah setempat, pemerintah nasional); dan (2) siapa yang memiliki atau bisa mengklaim hak untuk menerima pembayaran dari kerusakan yang dihindari. Dua persoalan itu mengharuskan adanya kejelasan dan keadilan prosedur lewat resolusi penguasaan tanah dan hak manajemen hutan dan hak aktor atas tanah berhutan dan sumber dayanya. Kejelasan itu tidak selalu ada dalam banyak daerah. Di sebuah area gambut, bentuk khusus aksi kolektif pun dibutuhkan karena pengeringan “spons” di tiap sisi itu pastilah berdampak pada hidrologi bukit gambut itu secara keseluruhan. Sejauh ini, tidak ada lembaga atau konsep hak dan tanggung jawab yang muncul dan cocok dengan skala sumber dayanya. Studi ini meringkas dan berfokus pada usaha untuk memperjelas hak dalam konteks pengurangan emisi dan implementasi REDD.

Studi penguasaan tanah ini dirancang berbarengan dengan beberapa penelitian tentang kehidupan sehari-hari, perkembangan institusional sekitar REDD, dan pilihan untuk perbaikan kesejahteraan berbasis pohon. Tempat studi ini di Blok A (selatan)

dan Blok E (utara) di area Proyek Gambut Sejuta Hektar, kabupaten Kapuas, Kalimantan Tengah. Dua lokasi itu dipilih untuk merepresentasikan area hutan dan area kehutanan yang terdegradasi. Menurut administrasinya, dua desa itu termasuk dalam dua kecamatan di kabupaten Kapuas: kecamatan Mantangai dan Kecamatan Timpah. Secara keseluruhan ada 13 pemukiman di sepanjang sungai Kapuas.

Di Kalimantan Tengah, tingkat struktur desa yang muncul pun mengakui adanya Damang (dewan adat) sebagai lembaga peradilan adat (Biro Pemerintahan Desa, 1996). Kekuasaan kolonial Belanda datang belakangan atas sebagian besar wilayah Kalimantan, karena basis sumber daya yang sedikit itu tidak dianggap layak untuk dimanfaatkan. Penguasaan atas daerah pantai dan perdagangannya pun lebih diutamakan daripada klaim teritorial. Di dalam negosiasi Tumbang Anoi tahun 1894 antara pemerintah kolonial Hindia Belanda dan para penguasa setempat, ditetapkan bahwa peran Damang pun diperluas untuk memberikan bantuan dan dukungan bagi tugas pemerintahan. Akan tetapi hak penggunaan tanah adat belum secara eksplisit menjadi bagian dari proses legalisasi. Baru tahun 1928, kewenangan adat atas hak penggunaan tanah pun diakui oleh pemerintah kolonial.

Menurut pengakuan itu, lembaga adat bisa mengeluarkan hak guna tanah (surat segel) bagi komunitas setempat dan rumah tangga yang ada di komunitas itu. Beberapa hak guna tanah adat yang ada dan diakui selama jaman itu dan masih dipraktikkan hingga sekarang antara lain adalah :

1. Eka Malan Manan Satiar adalah hak bagi komunitas setempat untuk berburu hewan, membuka hutan untuk ladang, dan mengumpulkan hasil hutan non kayu seperti damar, gemor, jelutung, rotan dan panting. Daerah itu disebut sebagai tanah yang digunakan oleh komunitas, dan biasanya memiliki lebar lima kilometer di sekeliling pemukiman komunitas.
2. Kaleka adalah sebutan untuk sebuah pemukiman komunitas adat kuno yang telah ditinggalkan dan sudah menjadi hutan sekunder. Area itu dianggap sebagai tempat yang suci dan dianggap sebagai tempat yang berada di bawah hak tanah adat komunal.

3. Petak bahu adalah sebuah area bekas ladang berpindah yang telah berubah menjadi hutan tanaman, sebagian besar petak bahu itu ditanami durian, cempedak, karet dan rotan, beserta regenerasi hutan alamnya. Banyak pengolah ladang bergulir itu sebenarnya berdasarkan hak terdahulu, dibolehkan menggunakan dan mengumpulkan hasil hutan di situ.
4. Pahewan/tajahan dan sepan adalah area hutan suci, di situ komunitas setempat memiliki hak dan kewajiban untuk melindungi area itu dari aktivitas penggunaan tanah apa pun.
5. Beje adalah sebutan untuk kolam ikan yang dibuat oleh komunitas setempat untuk menjebak dan menyimpan ikan selama musim kemarau. Kolam itu bisa dimiliki pribadi atau dimiliki komunal.
6. Handil adalah hak komunitas setempat untuk membangun saluran pengeringan kecil untuk membuka ladang berpindah. Pekerjaan itu biasanya dilakukan dalam aktivitas kelompok dan tiap anggota kelompok pun mendapatkan dua hektar tanah sepanjang saluran itu. Kepemilikan dianggap komunal.
7. Tatas adalah hak untuk membangun saluran air kecil untuk mengumpulkan kayu dan hasil hutan non kayu di tanah hutan dan untuk mendapatkan ikan. Para pemegang tatas bisa memungut pajak atau bea untuk tiap hasil hutan yang dikumpulkan oleh komunitas setempat yang melintasi saluran air itu. Biasanya pungutan yang dikumpulkan itu tidak lebih dari 10 persen nilai hasil hutan yang diangkut.

Pada masa awal kemerdekaan Republik Indonesia, status quo hak setempat pun masih berlaku. Tahun 1953, pemerintahan baru itu tetap mendukung yurisdiksi adat. Hak guna tanah adat masih diakui dan dilegalkan dalam kerangka pemerintah Indonesia lewat UUPA tahun 1960. Karena undang-undang itu belum dihapus, maka pasal-pasal-pasal pun penting untuk perdebatan legalitas, karena beberapa aturan yang muncul sesudahnya mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Selama masa itu, pemerintah berusaha mengintegrasikan hak penggunaan tanah komunitas yang ada itu secara serasi ke dalam undang-undang pertanahan negara. Munculnya Orde Baru tahun 1965 menimbulkan beralihnya kekuasaan pemerintah pusat.

Selama pemerintahan Soeharto (1965-1998), pemerintah mengeluarkan banyak izin untuk perusahaan internasional maupun perusahaan nasional untuk mengeksploitasi tanah hutan, meskipun ada persoalan yang belum selesai tentang bagaimana pemerintah memandang hak penggunaan tanah adat yang tercantum pada undang-undang negara. Sebuah studi yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Urusan Agraria tahun 1970-an meneliti adanya hak penggunaan tanah adat di Kalimantan Tengah, dan menyatakan bahwa lembaga adat telah semakin lemah. Akhirnya, pernyataan itu menunjukkan bahwa penggunaan tanah oleh komunitas yang ada itu tidak bisa diakui sebagai hak guna tanah (Abdurrahman, 1996). Di paruh kedua tahun 1970-an, pemerintah mengeluarkan Undang-undang no. 5/1979, yang kemudian menghapus proses tradisional dan mengganti peran Damang sebagai pemimpin komunitas dengan kepala desa yang dipilih oleh pemerintah. Undang-undang baru itu menghancurkan sistem hukum dan pembuatan keputusan adat, dan merongrong kepercayaan orang atas lembaga adat.

Beberapa akademisi menentang penafsiran itu, tetapi pemerintah tetap bersikukuh dengan pendapat mereka bahwa hak penggunaan tanah hanya bisa diakui jika lembaga adat yang mengatur masyarakat itu masih ada, dan tidak adanya lembaga itu membuat pemerintah pusat berhak mengeluarkan hak konsesi. Penelitian ini dan diberlakukannya Tata Guna Hutan Kesepakatan 1982 menjadi dasar bagi pemerintah untuk menyebut tanah hutan Kalimantan Tengah sebagai tanah negara. Di tahun itu pula, beberapa peraturan dikeluarkan oleh Departemen Dalam Negeri (Peraturan Menteri No. 26/1982, tertanggal 13 Mei 1982) dan oleh Direktorat Agraria (Peraturan Menteri No. 586/1982, tertanggal 17 Juli 1982), memerintahkan Gubernur Kalimantan Tengah untuk mendukung kesepakatan itu. Kebijakan itu menjadi dasar kuat bagi perusahaan kayu untuk beroperasi di tanah hutan.

Untuk mendukung operasi perusahaan kayu, beberapa peraturan dikeluarkan untuk memperkecil hak guna adat di dalam wilayah konsesi perusahaan kayu, seperti misalnya Peraturan Pemerintah no. 12/1970 dan Peraturan Pemerintah no. 28/1985. Usaha untuk membatasi komunitas dalam menggunakan tanah

dalam area konsesi hutan itu juga didukung oleh beberapa keputusan menteri, seperti Keputusan Menteri Pertanian no. 749/1974 dan Keputusan Menteri Kehutanan no.194/1986 dan no. 251/ 1993. Dalam struktur kekuasaan jaman itu, aturan-aturan itu menjadi dasar hukum bagi konsesi kayu untuk mengendalikan aktivitas komunitas adat dan secara bertahap merampas hak guna tanah mereka (Pramono, 1990). Undang-undang Pokok Agraria 1960 dengan bermacam kesepakatannya pun dianggap ketinggalan jaman, tetapi belum secara formal dihapus.

Tahun 1984, menteri dalam negeri mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri no. 539/5707/SJ yang menghapus kewenangan kepala desa dan camat untuk memberikan surat keterangan tanah kepada komunitas setempat. Sehingga, komunitas itu pun tidak lagi memiliki perlindungan hukum atas hak guna tanah historis mereka dan tanah mereka pun semakin banyak jatuh dalam kekuasaan konsesi hutan dan semakin banyak area konsesi yang memakan area guna tanah komunitas.

Banyak area suci dan area komunal diduduki oleh perusahaan kayu dan kemudian diubah menjadi kepemilikan pribadi sehingga banyak komunitas setempat membuka hutan menurut hak handil dan tatas. Jadi dampak besar konsesi hutan itu adalah lenyapnya hak suci dan hak komunal atas area tertentu dan diubahnya hak itu menjadi hak privat. Peran negara dalam mengubah hak milik dan relasi milik itu jelas sekali. Apa yang kita temukan lewat berbagai klaim itu adalah kompleksnya dinamika yang terjadi seiring bergulirnya waktu dan adanya relasi sosial yang terus berubah sebagai kekuatan proaktif dan kekuatan reaktif terhadap dinamika internal dan aksi eksternal, terutama aksi negara dan perusahaan. Di akhir tahun 1995, pemerintah mengalokasikan tanah hutan 715.945 ha di area penelitian itu kepada 12 konsesi hutan (Dinas Kehutanan Daerah Kalimantan Tengah, 1995).

Swasembada beras adalah tujuan yang pernah dicapai di masa awal Orde Baru dan dianggap sebagai kepentingan nasional strategis. Swasembada itu mulai merosot di paruh pertama tahun 1990-an. Untuk menghadapi ancaman itu, Presiden Soeharto memberikan dukungan besar bagi gagasan untuk mengadakan

sebuah “proyek besar” di Kalimantan Tengah dengan mengubah hutan gambut yang sudah digunduli menjadi persawahan, dengan membuat jaringan saluran pengeringan dan diterapkannya sistem produksi padi Jawa, yang difasilitasi dengan didatangkannya transmigran dari luar daerah itu. Proyek itu dikenal sebagai Proyek Gambut Sejuta Hektar dan diperkuat dengan Keputusan Presiden no. 82 dan 83.⁷¹

Dari sebuah pola pengelolaan kehutanan produksi selektif berkelanjutan (setidaknya di atas kertas), sebuah peralihan bisa dilakukan menuju “pembabatan hutan liar” atau pola pembabatan habis lewat Keputusan Menteri Kehutanan no. 166/1996.⁷² Karenanya, hak penebangan hutan itu dialihkan kepada para pengembang proyek tanah gambut sejuta hektar itu. Ironisnya, salah satu alasan dasar dijalankannya proyek tanah gambut sejuta hektar itu adalah bahwa area itu dianggap sebagai tanah negara sehingga harus bebas dari klaim penggunaan tanah dan hak yang dipegang oleh komunitas setempat.⁷³ Keyakinan itu jelas tidak berdasar pada realitas di lapangan.

Antara tahun 1997 dan 1999, banyak demonstrasi dilakukan oleh komunitas, menuntut pemerintah untuk memberi ganti rugi atas tanah mereka dan untuk menghormati dan mengembalikan hak tanah mereka. Tahun 2001 pemerintah Kabupaten Kapuas mengeluarkan sebuah Keputusan Bupati No. 17/580.1/BPN.42.2001a yang memerintahkan kantor pertanahan kabupaten dan beberapa kantor pemerintah untuk mendaftarkan hak guna lahan komunitas yang sudah digunakan oleh proyek tanah gambut sejuta hektar itu dan memberi wewenang kepada dinas-dinas itu untuk memberikan ganti rugi yang “adil” bagi kerugian tanah mereka. Akan tetapi pemerintah hanya mendaftarkan dan mengganti rugi area 90 meter untuk kebun komunitas dan 150 meter untuk beje/tatas/handil di pinggir saluran

⁷¹ Hidayat H. 2008. *Politik lingkungan: pengelolaan hutan di masa Orde Baru dan Reformasi*. Jakarta: Yayasan Obor.

⁷² Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. 1997. *Kebijakan pengembangan tanah gambut di Kalimantan Tengah*. Palangkaraya, Indonesia: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Kalimantan Tengah

⁷³ Pemda Kalimantan Tengah. 1996. *Selayang pandang pengembangan tanah gambut untuk tanaman pangan di propinsi Kalimantan Tengah*. Palangkaraya, Indonesia: Pemerintah Daerah Kalimantan Tengah.

air proyek tanah gambut sejuta hektar (Yayasan Petak Danum, 2002). Kebijakan itu jelas mengecewakan komunitas setempat yang bertahun-tahun menggunakan tanah jauh lebih luas daripada itu, terutama ketika Badan Pertanahan Nasional tahun 2003 mengakui penggunaan tanah komunitas dan luas tanah mereka yang lebih luas daripada tanah ganti rugi.

Proses inventarisasi itu terbukti sulit karena banyak batas alam yang digunakan untuk menandai batas wilayah hak guna tanah komunitas telah dilenyapkan oleh kerja konstruksi proyek tanah gambut sejuta hektar itu. Konflik terkait persoalan itu pun belum terselesaikan dan banyak komunitas menuntut agar pemerintah memberikan ganti rugi yang “adil” bagi kerugian mereka atas hilangnya hak guna tanah. Dampak proyek tanah gambut sejuta hektar itu bukan hanya hilangnya mata pencaharian komunitas, tetapi juga timbulnya ketidakpastian akses dan penggunaan berkelanjutan mereka atas hak tanah mereka. Tidak adanya dasar hukum untuk aktivitas yang ditetapkan pemerintah itu pun memunculkan masalah nantinya, ketika tujuan kebijakan pusat bergeser.

Setelah kekuasaan Soeharto berakhir, lewat beberapa keputusan presiden, seperti Keputusan Presiden No. 80/ 1998, No. 74/1998, No 133/1998 dan No. 80/1999, maka pemerintah pusat memutuskan menghentikan proyek tanah gambut sejuta hektar itu dan menyerahkan hak kelolanya kepada pemerintah provinsi. Hal itu menjadi tanda bermulanya periode “otonomi daerah”. Pemerintah mengeluarkan Undang-undang no. 62/1998, yang memberikan kewenangan atas sejumlah urusan kehutanan kepada bupati. Ketika kebijakan desentralisasi itu dijalankan tahun 2001, maka pemerintah kabupaten Kapuas pun segera mengeluarkan sebanyak mungkin konsesi skala kecil dan mulai memungut pajak dari perusahaan konsesi hutan. Selama masa itu, bupati dan gubernur pun diijinkan memberi ijin penebangan hutan per tahun 100 ha dan konsesi hutan kecil 10.000 ha bagi pemilik lahan pribadi, komunitas dan pemilik hutan adat. Pemerintah kabupaten Kapuas antara lain juga mulai memungut bea bagi banyak sekali aktivitas kehutanan, memungut pajak kayu, pajak ekspor kayu gelondongan dan bea transportasi

kayu gelondongan. Area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar itu pun semakin gundul dan mengalami penurunan kualitas hutan akibat kebijakan-kebijakan itu, sekitar 41 konsesi kecil sekarang beroperasi di area bekas proyek gambut itu.

Karena adanya banyak kritik pedas atas terjadinya penggundulan hutan dan pembalakan liar itu, maka pada bulan Februari 2002, kementerian kehutanan menghapus kewenangan kabupaten untuk menangani ijin konsesi skala kecil. Beberapa aturan baru pun dikeluarkan oleh pemerintah pusat, seperti Keputusan Menteri Kehutanan no. 6886/2002, No. P.03/2005 dan No. P.07/2005. Aturanaturan itu mengembalikan kewenangan kepada Kementerian Kehutanan untuk mengeluarkan konsesi hutan. Tetapi tidak satupun aturan itu menyebut persoalan pengelolaan area bekas proyek gambut sejuta hektar, terutama menyangkut masalah pembagian hak.

Tahun 2003, sebuah peraturan pemerintah provinsi no. 8/2003 dikeluarkan oleh Bappeda sebagai dasar hukum bagi aktivitas pemerintah kabupaten untuk menggunakan dan membagi-bagikan area hutan untuk kebun kelapa sawit dan pertambangan. Setelah pemerintah menghapuskan kewenangan kabupaten untuk memberikan ijin konsesi skala kecil, maka pemerintah kabupaten pun mengeluarkan bermacam aturan untuk mengeksploitasi area tanah yang berhutan. Sekitar 369.000 ha area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar itu pun dijadikan konsesi perkebunan sawit, sementara 41.536 dialokasikan untuk konsesi tambang.⁷⁴ Menariknya, kedua ijin itu tumpang tindih sehingga menimbulkan kebingungan bagi pemegang ijin.

Kebijakan yang diambil oleh pemerintah setempat untuk mengeksploitasi area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar itu bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat. Kenyataannya pemerintah kabupaten itu mengaku memiliki dukungan ilmiah untuk kebijakannya itu. Berdasarkan penelitian Dinas Penelitian dan

⁷⁴ Badan Pengelola Kawasan Pengembangan Terpadu Daerah Aliran Sungai Kahayan, Kapuas dan Barito. 2008. Laporan akhir sinkronisasi program tahun 2009 BP KAPET DAS KAKAB. Palangkaraya, Indonesia: Badan Pengelola Kawasan Pengembangan Terpadu Daerah Aliran Sungai Kahayan, Kapuas dan Barito, Kalimantan Tengah.

Pengembangan Pertanian 1998, sekitar 327.853 ha area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar itu dianggap cocok untuk perkebunan sawit, dan 345.340 ha cocok untuk karet.⁷⁵

Era setelah proyek tanah gambut sejuta hektar itu juga menjadi awal munculnya pengakuan atas lembaga adat. Pemerintah kabupaten mengesahkan peraturan pemerintah kabupaten Kapuas no. 14/1998 yang mengakui adanya lembaga kadamangan dan memberikan peran pengelolaan bagi lembaga adat. Tetapi aturan itu tidak berisi pasal yang menjelaskan hak penggunaan tanah adat. Tahun 1998, pemerintah provinsi Kalimantan Tengah pun mengeluarkan pernyataan yang mengatakan bahwa tanah sejauh lima kilometer dari tepi sungai harus diberikan kepada komunitas menurut hak penggunaan tanah adat, meskipun pernyataannya itu tidak memiliki dasar hukum. Karenanya tidak jelas perlindungan sejauh apa yang bisa diberikan oleh pernyataan itu kepada hak penggunaan tanah adat di jaman yang dipenuhi campur aduk kebijakan itu, sebab jaman itu menimbulkan sengketa akses terbuka dan klaim sengketa atas area itu. Tiap orang punya tafsiran tentang siapa yang harus mengatur dan menggunakan tanah area bekas proyek gambut sejuta hektar. Pada tingkat kebijakan, pemerintah pusat dan pemerintah setempat saling berbenturan dan memiliki pandangan mereka masing-masing tentang alokasi hak atas area itu. Konflik yang sedang berlangsung seperti itu memperparah sistem penguasaan tanah di area tersebut. Konflik itu juga menjadi halangan utama terwujudnya pengakuan hak penggunaan tanah adat.

Perkiraan karbon dioksida dan emisi gas rumah kaca lain yang muncul dari publikasi di Indonesia menempatkan negara ini sebagai salah satu penghasil gas karbon dioksida dan emisi gas rumah kaca terbesar, dengan lebih dari separuh gas itu berasal dari daerah gambut. Pada tahun 2007 pemerintah pusat mengeluarkan sebuah Keputusan Presiden no. 2/2007, tentang pengelolaan dan alokasi area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar untuk konservasi, rehabilitasi dan perkebunan. Untuk mendukung inisiatif keputusan

⁷⁵ Balai Penelitian dan Pengembangan Pertanian, 1998.

terkait konservasi dan rehabilitasi itu, tahun 2008 Kementerian Kehutanan mengeluarkan Peraturan Menteri no. 55/2008 yang berisi sebuah rencana besar konservasi dan rehabilitasi area gambut untuk 10 tahun (2007-2017). Dua surat keputusan itu memperkuat kekuasaan pemerintah pusat atas area gambut dengan menempatkan area itu dalam program konservasi dan rehabilitasinya. Tetapi, dua keputusan itu pastilah bertumpang tindih dengan kepentingan pemerintah setempat. Menurut dua keputusan itu, sedikit sekali dari area gambut itu yang bisa digunakan untuk perkebunan, 10.000 ha untuk perkebunan sawit dan 7.500 ha untuk perkebunan karet, jika dibandingkan dengan Perencanaan Spasial Kalimantan Tengah, yang mengalokasikan 369.000 ha untuk perkebunan sawit dan 41.536 ha untuk pertambangan.

Untuk mencegah agar kepentingan-kepentingan itu jangan sampai meluas, pada Juli 2008, pemerintah provinsi mengedarkan sebuah nota bagi semua dinas provinsi dan kabupaten yang memerintahkan mereka untuk tidak memproses tiap permohonan sertifikat atau hak hingga alokasi penggunaan tanah di Kalimantan Tengah yang saling berbenturan itu selesai. Meskipun sebagian besar konsesi perkebunan sawit memang menunggu proses selesainya sertifikat tanah mereka, tetapi nota itu tidak otomatis menghentikan konsesi itu untuk beroperasi penuh. Menurut kebijakan nasional itu, pemerintah kabupaten harus menghapuskan beberapa ijin konsesi perkebunan sawit.⁷⁶ Itu adalah sebuah tindakan yang didukung oleh pemerintah provinsi (Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah no. 525/05/EK, tertanggal 20 Januari 2009). Akan tetapi tidak semua konsesi dibatalkan. Penutupan aktivitas operasional konsesi perkebunan sawit akan menjadi tugas bagi pemerintah kabupaten karena banyak konsesi itu sudah mendapatkan arahan lokasi dan ijin pembukaan lahan jauh sebelum Perda provinsi itu diedarkan.

⁷⁶ Keputusan Pemerintah Kabupaten Kapuas No. 89 Tahun 2009

Ironisnya, sedikit sekali konsesi yang dilengkapi oleh analisis dampak lingkungan untuk memenuhi syarat hukum selanjutnya. Keputusan Menteri Lingkungan Hidup no. 5/2001 mengharuskan tiap pemegang konsesi untuk mengadakan analisis dampak lingkungan itu sebelum beroperasi, tetapi pemerintah kabupaten maupun pemegang konsesi tidak mentaati keputusan itu. Jelas kebijakan yang membuat pemerintah pusat memegang lagi kewenangan itu dan yang menghapus hak alokasi pemerintah setempat atas area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar itu tidak memecahkan masalah-masalah yang terkait dengan banyak sekali klaim sengketa yang ada, tetapi malah memperparah situasi.

Bahasan tentang lahan gambut yang diatur dengan kebijakan-kebijakan yang tidak efektif itu bisa menunjukkan bahwa area gambut itu bukan hanya merupakan area penghasil CO₂ yang besar, tetapi juga merupakan titik api konflik segitiga antara aktor komunitas setempat, aktor pemerintah setempat dan aktor pemerintah pusat. Dalam sejarahnya, perbenturan di antara kebijakan dan lembaga itu pernah mengubah sistem penguasaan tanah pra kolonial menjadi sebuah ketidakpastian penguasaan tanah tingkat tinggi untuk semua aktor di area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar di Kalimantan Tengah. Dampak yang sekarang dirasakan akibat terjadinya perubahan kebijakan itu adalah adanya kebingungan tentang siapa yang sesungguhnya mengatur tanah dan siapa yang berwenang untuk mengeluarkan hak atas tanah. Jika usaha untuk mengurangi oksidasi lahan gambut itu sungguh berhasil, penyelesaian atas konflik-konflik itu harus dijadikan prioritas tertinggi, yang membutuhkan sebuah cara pandang yang peka terhadap semua perspektif, tetapi juga yang bisa memberikan cara untuk membuat tujuan-tujuan yang lebih tinggi bisa berdamai lewat negosiasi.

Di jaman dulu, area itu berada di bawah kewenangan lembaga adat, yang mengalokasikan beberapa hak bagi komunitas lokal untuk mengakses dan menggunakan tanah hutan itu. Hak alokasi itu dihormati dan diakui oleh pemerintah Hindia Belanda dan juga diakui oleh republik Indonesia yang baru terbentuk. Tetapi hak-hak itu secara bertahap diubah, terutama ketika konsesi hutan mulai

beroperasi di area itu. Beberapa kebijakan tahun 1970-an dan 1980-an pun memperkecil kewenangan banyak lembaga adat, sehingga konsesi hutan pun semakin mudah beroperasi. Pemerintah tidak sadar bahwa banyak komunitas setempat masih memegang hak adat dan masih memiliki kewenangan lembaga adat hingga sekarang. Para operator konsesi hutan jaman itu memiliki kekuasaan untuk menghilangkan hak dan klaim penggunaan tanah adat.

Dampak atas area itu adalah banyak komunitas setempat yang melihat peluang baru untuk menentang pengaturan akses tanah yang sekarang dan bergabung dengan konsesi hutan untuk membuka dan menebang hutan. Banyak komunitas membangun sistem drainase kecil untuk mengangkut kayu gelondongan dari hutan, sehingga mendapatkan hak handil dan hak tatas dari pekerjaan itu, yang jelas mengubah situasi penguasaan tanah. Sebelum itu, banyak komunitas memiliki hak milik yang luasnya tidak lebih dari lima kilometer dari pemukiman mereka, tetapi pekerjaan drainase itu memperluas kepemilikan mereka lebih jauh dan tentu saja mengubah sistem penguasaan tanah sebelumnya.

Masa yang paling menghancurkan adalah masa setelah terhentinya proyek tanah gambut sejuta hektar itu. Praktik penggunaan tanah yang dilakukan banyak komunitas pun dirusak oleh proyek itu, dan ironisnya tidak ada ganti rugi atas kerusakan itu hanya karena pemerintah meyakini bahwa komunitas tidak memiliki hak guna atas tanah yang berada di area itu. Tetapi ketika proyek tanah gambut sejuta hektar dihentikan dan pemerintah berusaha memberikan ganti rugi yang “adil” bagi komunitas atas kerugian hak guna itu, maka batas-batas tanah yang menandai mana hak mereka pun telah dilenyapkan oleh proyek itu, sehingga pemerintah dan komunitas pun kesulitan untuk menyelesaikan masalah hak penggunaan tanah dan kepemilikannya. Banyak klaim tanah yang diajukan komunitas bertambah besar tiap tahun dan beberapa komunitas telah mendapatkan surat keterangan tanah dari kepala desa. Meskipun pemerintah setempat mengakui adanya hak guna tanah adat di tahun 1999 dan 2008, tetapi pengakuan itu tidak pernah terwujud dalam praktik.

Ketidaktejelasan siapa yang mengatur area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar itu sebenarnya diketahui oleh para pembuat kebijakan di pemerintah setempat (kabupaten dan provinsi) dan juga di tingkat pemerintah pusat. Tahun 1999, pemerintah menyerahkan bekas proyek tanah gambut sejuta hektar itu kepada pemerintah provinsi. Pemerintah provinsi pun menggunakan kewenangan itu untuk membagi-bagikan area itu untuk konsesi pertambangan dan perkebunan kelapa sawit. Tetapi kemudian pemerintah pusat mengambil alih lagi kewenangan itu di tahun 2007. Kebingungan pun semakin parah, karena sebagian besar area itu telah dialokasikan oleh pemerintah setempat untuk konsesi pertambangan dan kelapa sawit sejak tahun 2004, dan beberapa area sudah beroperasi aktif. Lalu tahun 2008 pemerintah pusat mengalokasikan tanah itu untuk tujuan konservasi dan rehabilitasi. Hingga sekarang, masih ada ketidakpastian besar tentang cara terbaik untuk menghilangkan kebingungan tentang pengelolaan dan alokasi hak.

Dampak utama bermacam interpretasi dan kebijakan yang saling berbenturan itu adalah terjadinya konflik dan munculnya sengketa klaim penguasaan tanah yang terjadi di antara komunitas dan di dalam komunitas yang bermukim di area bekas proyek gambut sejuta hektar. Akibatnya, konflik dan sengketa klaim itu berdampak pada sistem penguasaan tanah dan menyebabkan ketidakpastian penguasaan tanah.

Tahun 2004 sebuah perusahaan perkebunan sawit menggunakan tanah yang berada di area yang dikelola oleh desa Matangai Hulu, desa Kalumpang dan desa Sei. Hal yang paling dipermasalahkan oleh komunitas itu adalah bahwa konsesi dijalankan dua hingga tiga kilometer tanah dari tepi sungai sehingga mencaplok tanah yang diklaim milik komunitas, mereka memiliki hak atas tanah hingga sejauh lima kilometer dari tepi sungai. Konflik itu semakin parah karena banyak dari tanah konsesi itu bukan hanya ditanami kelapa sawit tetapi juga dibagikan kepada orang dari luar desa. Jadi ada potensi terjadinya konflik horizontal di area itu antara komunitas lokal dan pendatang. Komunitas sudah berusaha berkonsultasi tentang masalah itu dengan Dewan Perwakilan Daerah

Kabupaten dan Bupati tetapi belum dicapai penyelesaiannya. Konflik semacam itu bukan hanya terjadi di tiga desa tersebut, tetapi juga di banyak desa lain yang berada di area bekas proyek gambut sejuta hektar. Banyak perusahaan kelapa sawit beroperasi di area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar dan perusahaan-perusahaan itu berkonflik dengan para penduduk desa. Perusahaan-perusahaan itu menguasai sekitar 55.000 ha tanah.

Konflik besar lain terjadi di area itu terkait dengan batas desa. Dilaporkan konflik batas desa telah terjadi di beberapa desa termasuk di desa Matangai Hulu, Kalumpang, Sei Ahas dan Katunjung. Setelah proyek tanah gambut sejuta hektar itu dihentikan, komunitas lokal pun mulai menggunakan tanah yang terbengkalai itu untuk ditanami. Sebelumnya, komunitas-komunitas itu telah membuka dan menggunakan area itu melalui hak handel dan tatas sebelum era konsesi hutan. Ketika mereka mendengar bahwa area pertanian mereka itu dialokasikan untuk konsesi perkebunan sawit oleh pemerintah kabupaten, maka para anggota komunitas itu pun segera memperkuat klaim mereka atas tanah dengan cara berusaha mendapatkan surat keterangan tanah dari kepala desa. Sayangnya banyak surat keterangan tanah itu menimbulkan konflik antar warga desa karena surat keterangan tanah itu dikeluarkan tanpa melihat batas desa.

Penelitian ini menunjukkan bahwa ketidakpastian penguasaan tanah adalah sebuah persoalan besar di area ini. Ketidakpastian tenurial adalah sebuah elemen dasar dalam mitigasi perubahan iklim. Studi ini juga menunjukkan dampak dari ketidakpastian hak tanah dan penguasaan tanah itu yang turut menyebabkan timbulnya konflik di area bekas proyek gambut sejuta hektar, sebab sistem penguasaan tanah yang mengatur dan menata daerah itu masih tidak pasti. Beberapa komunitas setempat memegang beberapa hak adat atas penggunaan dan akses tanah, tetapi masih cukup tidak pasti bagaimana mereka akan diakui dan dilindungi oleh pemerintah. Beberapa dari komunitas lokal itu masih memegang surat keterangan tanah dari kepala desa, tetapi hak itu masih tumpang tindih. Konflik antar desa pun terjadi karena hak yang dikeluarkan oleh kepala desa itu tidak memperhitungkan batas desa. Persoalan

hak yang belum selesai dan dipersengketakan itu bisa menjadi penghalang bagi skema REDD.

Meskipun hak adat diakui oleh pemerintah setempat, tetapi pengakuan itu tidak memberi perlindungan hukum bagi komunitas. Konsesi perkebunan sawit telah menggunakan beberapa area lahan tanpa persetujuan komunitas. Konflik pun terjadi di banyak tempat. Hak adat juga belum dicakup dalam proses perencanaan spasial provinsi, sehingga banyak konsesi perkebunan sawit beroperasi dalam keadaan berbenturan dengan hak guna tanah adat. Hak adat juga tidak dimasukkan dalam proses perencanaan spasial provinsi karena tidak ada pengakuan pemerintah atas hak itu. Pemerintah gagal mengakui hak adat kolektif dari kaum adat atas hutan yang mereka warisi dari leluhur mereka, atau pemerintah hanya mengakui sedikit sekali tanah tradisi mereka, dan menetapkan hutan lain sebagai “tanah negara”.

Kebingungan terkait hak tanah juga terjadi di antara para pembuat kebijakan. Pemerintah setempat dan pemerintah pusat pun masih berselisih tentang bagaimana menggunakan area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar itu. Pemerintah setempat mengatakan bahwa mereka ingin menggunakan area itu untuk tujuan pembangunan dengan mengundang perusahaan tambang dan konsesi kelapa sawit ke area itu dan mereka juga memberikan perlindungan hukum untuk konsesi itu agar beroperasi. Tetapi di pihak lain, pemerintah pusat mengalokasikan area itu hanya untuk tujuan rehabilitasi dan reforestasi. Pemerintah pusat berusaha melindungi bukit gambut dari aktivitas penggunaan tanah, sebab lahan gambut itu mudah sekali terbakar. Pemerintah pusat telah menghapus hak pemerintah setempat atas area itu. Sekarang pun belum pasti kapan konflik itu akan selesai.

Area bekas proyek tanah gambut sejuta hektar mengandung banyak masalah seperti misalnya bermacam interpretasi atas dan tumpang tindih di antara kebijakan terkait alokasi hak antara pemerintah setempat dan pemerintah pusat, masalah penataan institusional, pengakuan atas hak guna tanah adat yang tidak pasti, dan masalah strategi penghidupan komunitas setempat.

Pada dasarnya masalah lingkungan yang sedang berlangsung itu terkait dengan struktur pemerintahan yang berbenturan di berbagai level. Perencanaan penggunaan tanah dan penggolongan hutan pun masih diperselisihkan, dan bisa menjadi masalah yang membutuhkan penanganan untuk dipecahkan, sehingga nantinya memudahkan implementasi skema REDD. Sejarah perencanaan pemerintah untuk area itu menimbulkan tingkat kerumitan yang besar dan mungkin istimewa. Kebijakan yang sekarang dijalankan pun berusaha memperkuat kewenangan pemerintah pusat dan kenyataannya kebijakan itu bisa memperparah situasi, lewat penerapan kebijakan kehutanan yang ketinggalan jaman yang memperkuat demarkasi area hutan lindung, padahal demarkasi itu sudah tentu tidak memecahkan beragamnya masalah klaim sengketa yang terjadi di area itu.

c. Studi Kasus 3. Gunung Halimun-Salak: Sebuah Kebingungan Mengenai Hak Legal Atas Beragam Klaim Historis

Pada tahun 2003 pemerintah Indonesia menyatakan area Gunung Halimun-Salak sebagai taman nasional, dengan alasan adanya kekayaan ekosistem dan fungsi hidrologisnya. Secara administratif, area itu terletak di provinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten di dalam wilayah tiga kabupaten (Bogor, Sukabumi, dan Lebak) dengan luas area 113.357 hektar. Taman nasional itu sendiri bisa dicapai empat jam dari Jakarta, ibu kota Indonesia, dengan berkendara menuju kota Rangkasbitung, ibu kota kabupaten Lebak.

Ketika pemerintah mengubah status Gunung SalakHalimun menjadi taman nasional, orang yang bermukim di dalam area taman nasional itu pun melihat pengubahan status itu sebagai perampasan hak mereka atas tanah. Karena takut diusir, maka mulai 16 hingga 18 Oktober, orang dari 31 desa yang berada di taman nasional itu pun mengadakan pertemuan di Bogor dan menolak keputusan pemerintah. Perlawanan masyarakat setempat itu dan ketidakmauan

pemerintah untuk mengakui hak orang setempat banyak dilaporkan oleh koran nasional dan local.⁷⁷

Konflik itu semakin memburuk di awal tahun 2008, ketika bupati Lebak menyatakan di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengeluarkan 15.000 hektar lahan dari area taman nasional. Para bupati itu menggunakan beberapa undang-undang dan kebijakan sebagai dasar untuk mengklaim tanah yang berada di wilayah taman nasional itu. Salah satu alasan gagalnya penyelesaian konflik itu adalah bahwa tidak satupun lembaga meneliti klaim yang dianggap legal oleh tiap aktor yang menggunakan dan menguasai tiap petak lahan di area taman nasional.

Sejarah preservasi di Indonesia bermula pada tahun 1880-an di bawah kekuasaan kolonial Belanda. Mungkin regulasi preservasi paling terkenal yang dikeluarkan oleh pemerintah Belanda waktu itu adalah Undang-undang Perlindungan Alam 1941 (*Natuurbeschermings Ordonantie* 1941) yang mengakui hak kaum pribumi dan mengharuskan dipertimbangkannya kaum pribumi itu ketika menetapkan suaka alam.⁷⁸ Tetapi waktu itu tidak jelas juga bagaimana hak kaum pribumi itu ditangani.

Waktu itu, area Gunung Halimun-Salak belum dinyatakan sebagai suaka alam, tetapi lebih sebagai hutan lindung.⁷⁹ Beberapa proses pemetaan dan penetapan batas pun dilakukan selama tahun 1906 hingga 1939 untuk menentukan batas hutan antara tanah hutan negara dan tanah hutan bukan milik negara.⁸⁰ Pada awal tahun 1940-an, pemerintah kolonial Belanda mulai menjalankan proses untuk mempertimbangkan Gunung Halimun-Salam sebagai suaka alam, tetapi proses itu terhenti dan tidak dilanjutkan hingga kemerdekaan Indonesia. Tetapi pembicaraan tentang preservasi itu masih ada di antara para ahli hutan Indonesia, dosen universitas dan pembuat kebijakan.

⁷⁷ Kompas. 2003. *Kawasan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak dirambah*. 1 November 2003. p. 28

⁷⁸ Danasaputro M. 1985. *Hukum lingkungan*. buku II: Nasional. Jakarta: Bina Cipta.

⁷⁹ Hoemacommissie Bantam. 1932. *Tjiberang verslag [Laporan Ciberang]*. p. 61.

⁸⁰ Galudra G, Pasya G, Sirait M, Fay C. 2006. *Rapid land tenure assessment (RaTA): panduan ringkas bagi praktisi*. Bogor, Indonesia: World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program

Selama jaman kekuasaan Orde Baru, antara tahun 1967 hingga 1997, preservasi tetap menjadi pembicaraan dominan untuk pengelolaan area terlindung. Tahun 1979, dengan menggunakan pemetakan hutan yang dilakukan oleh pemerintah Belanda, maka pemerintah Indonesia pun menyatakan Gunung Halimun sebagai sebuah suaka alam, dengan area seluas 40.000 ha. Ketetapan itu diberlakukan dengan Keputusan Menteri Kehutanan no. 40/ 1979.⁸¹ Akan tetapi luas area suaka alam itu pun mengecil hingga kurang dari 38.000 ha akibat protes yang dilancarkan oleh Perum Perhutani (sebuah konsesi perusahaan kayu gelondongan milik negara).

Pada bulan Februari 1992, pemerintah memutuskan untuk mengubah area itu menjadi sebuah taman nasional. Status yang berubah itu sesungguhnya tidak mengakomodasi persoalan konservasi koridor hutan Halimun Salak. Kaum konservasionis khawatir bahwa koridor hutan itu akan terdegradasi dan terdeforestasi akibat adanya aktivitas penebangan kayu dan penyerobotan tanah yang dilakukan oleh komunitas, sehingga banyak spesies makhluk hidup terlindungi pun terancam. Kekhawatiran mereka itu pun terbukti. Di bawah manajemen Perum Perhutani koridor itu kehilangan 50% dari hutannya, merosot dari 666.508 ha menjadi hanya 347.523 ha dalam waktu 11 tahun dari 1990 hingga 2001.

Baru setelah terjadinya beberapa bencana alam, maka pemerintah pun memperhatikan persoalan penggundulan hutan dan persoalan perlindungan alam liar. Tahun 2001, lebih dari 60.000 orang mengungsi ketika sekitar 102 desa di kabupaten Lebak, Pandeglang dan Serang (di barat area Halimun-Salak) diterjang banjir. Bencana alam yang terjadi di sekeliling area Gunung Halimun-Salak itu memberi pembenaran bagi kaum konservasionis untuk mendorong pemerintah menyatakan keseluruhan area itu sebagai area lindung.⁸² Lebih jauh, penggundulan hutan itu juga digunakan untuk membuktikan buruknya pengelolaan yang

⁸¹ Ryadisoetrisno B. 1992. *Konservasi dan Masyarakat*. Jakarta: [BSCC] Biological Science Club, University of Indonesia

⁸² Kompas. 2003. *Krisis air di Pulau Jawa*. 15 August 2003. p. 37.

dijalankan oleh Perum Perhutani.⁸³ Selama periode 1989 hingga 2001, area Gunung Halimun-Salak kehilangan 22.000 ha atau 25% hutannya karena adanya aktivitas penebangan dan perluasan pertanian ilegal, sehingga terjadilah krisis air di daerah di sekelilingnya dan habisnya habitat hewan dan tumbuhan liar.⁸⁵

Dengan alasan-alasan itulah maka tahun 2003, pemerintah pun mengeluarkan surat Keputusan Menteri Kehutanan no. 175/2003 yang menyatakan bahwa keseluruhan area Gunung Halimun-Salak merupakan taman nasional. Perum Perhutani berusaha melawan, tetapi gagal, sebab Perhutani telah kehilangan legitimasinya untuk mengelola area itu karena “buruknya manajemen”. Keputusan itu menandai kemenangan kaum konservasionis, tetapi dampak dari kontrol pemerintah atas area itu di bawah manajemen taman nasional itu akan jelas berbeda.

Pertama-tama, dasar klaim legal Departemen Kehutanan untuk mendapatkan area Gunung Halimun-Salak itu tidak pasti. Sebelumnya, fungsi hidrologis dan kekayaan hayati menjadi alasan yang mendorong ditetapkannya Gunung Halimun-Salak menjadi taman nasional, tetapi klaim itu hanya didasarkan pada argumen ilmiah dan argumen politik dan bukannya didasarkan pada klaim hukum. Keputusan Menteri 195/2003 dan Keputusan Menteri 419/1999 menegaskan bahwa area Gunung Halimun-Salak yang berada di wilayah Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten itu adalah area hutan. Meskipun dua keputusan itu merupakan dasar hukum yang bisa digunakan oleh Departemen Kehutanan, tetapi keputusan lain (Keputusan Menteri 175/2003) mengharuskan pemerintah pusat dan daerah untuk mempetak-petakkan area Gunung Halimun Salak, sebelum ditetapkan sebagai zona hutan negara.

⁸³ Kompas. 2003. *Banjir bandang di Pelabuhan Ratu akibat penggundulan hutan*. 22 November 2003. p. 9.

⁸⁴ Kompas. 2003. *Pelabuhan Ratu diterjang banjir bandang, 1050 rumah terendam*. 27 November 2003. p. 20.

⁸⁵ apan International Cooperation Agency. 2006. *Rencana pengelolaan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak*. Unpublished.

Mendesaknya keputusan menteri itu membuat beberapa dinas pemerintah dan LSM meyakini bahwa area itu sudah dibatasi dan dipetak-petakkan (WG-T, 2005). Bahkan Departemen Kehutanan mempercayai bahwa hanya 68 km dari 539 km batas taman nasional yang baru ditetapkan itu sudah digariskan batasnya, sehingga batas lain pun menjadi tidak terlindungi dalam kaitannya dengan hukum. Tetapi informasi itu menyesatkan.

Kenyataannya, berdasarkan arsip Perum Perhutani itu, sebagian besar area Gunung Halimun-Salak sudah ditetapkan, memiliki garis batas dan dipetak-petakkan selama jaman pemerintah kolonial Belanda. Proses pemetakan yang sudah selesai itu menjadi dasar hukum bagi pemerintah kolonial Belanda untuk menetapkan sebagian besar area Gunung Halimun Salak itu sebagai wilayah hutan negara berdasarkan Undang-undang Kehutanan 1927 dan Peraturan Pemerintah 1932. Jadi menurut struktur hukumnya, zona hutan negara itu masih terlindung hingga sekarang.

Selama masa pendudukan Jepang, beberapa kebijakan warisan pemerintah kolonial Belanda masih dijalankan, seperti halnya juga area Gunung Halimun-Salak. Berdasarkan Keputusan Pemerintah 4/1942, pemerintah Jepang memperluas area hutan negara Gunung Halimun-Salak dengan menghutankan lagi 91 ha pemukiman orang setempat dan 370,7 ha perkebunan swasta di Kabupaten Lebak.

Warisan kebijakan kolonial Belanda itu masih berlaku hingga setelah kemerdekaan. Kementerian Pertanian tahun 1954 mengeluarkan Keputusan Menteri no. 92 yang menetapkan bahwa 68.000 ha tanah di Jawa yang sudah ditinggalkan pemiliknya sebagai tanah perkebunan swasta termasuk area Gunung Halimun-Salak untuk dijadikan area hutan negara. Sekitar 14.562 ha perkebunan swasta telah dipetak-petakkan sejak tahun itu. Dua penetapan dua area hutan negara untuk mengidentifikasi perkebunan swasta di area Gunung Halimun-Salak itu dilakukan tahun 1967 dan 1992. Totalnya, sekitar 419 ha perkebunan swasta juga dipetak-petakkan pada periode itu.

Bisa disimpulkan bahwa hingga sekarang, dari 1280 km batas yang ada, hampir 1170 batas area Halimun-Salak sudah digariskan dan dipetak-petakkan sejak jaman pemerintah Belanda. Dalam petak-petak itu, tanah yang menjadi milik banyak komunitas setempat dan perkebunan pun dikeluarkan dari tanah hutan. Karenanyakenyataan itu digunakan oleh Departemen Kehutanan sebagai dasar hukum untuk klaim atas penetapan Halimun-Salak. Gagasan untuk mempetak-petakkan ulang taman nasional itu sebagai sebuah penyelesaian konflik tanah alternatif pun ditolak oleh Departemen Kehutanan, hanya karena semua zona hutan negara di area Gunung Halimun-Salak itu telah didaftar selama pemerintahan kolonial Belanda dan kemudian dipetak-petakkan selama jaman kemerdekaan, sehingga tidak bisa dipetak-petakkan lagi.⁸⁶

Sekitar 343 kampung berada di dalam atau di sekeliling area yang ditetapkan sebagai taman nasional.⁸⁷ Ada beberapa masalah terkait dengan orang setempat yang menggunakan area hutan taman nasional itu misalnya untuk mengambil hasil hutan non kayu (rotan, kayu, dll.), untuk menebang pohon dan mengubah area hutan itu dengan aktivitas bertani dan menambang.⁸⁸⁸⁹ Tetapi tidak ada penyelesaian atas klaim hukum atas tanah yang diajukan oleh orang setempat.

⁸⁶ Galudra G. 2005. *Land tenure conflicts in the Halimun area: What are the alternative resolutions for land tenure conflicts?* [*Konflik penguasaan tanah di area Halimun: Apa resolusi alternatif untuk konflik penguasaan tanah?*] Rome: International Land Coalition; International Fund for Agricultural Development. <http://www.landcoalition.org/pdf/icrafconflict.pdf>

⁸⁷ Japan International Cooperation Agency. 2006. *Ibid.*

⁸⁸ Galudra G. 2003. *Conservation policies versus reality: case study of flora, fauna and land utilization by local communities in Mount Halimun-Salak National Park* [*Kebijakan pelestarian versus realitas: studi kasus flora, fauna, dan pemanfaatan tanah oleh masyarakat setempat di Taman Nasional Gunung Halimun-Salak*]. ICRAF Southeast Asia Working Paper No. 2003-2. Bogor, Indonesia: World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program.

⁸⁹ Galudra G. 2003. *Kasepuhan and their sociocultural interaction with the forest* [*Kasepuhan dan interaksi sosiobudaya mereka dengan hutan*]. ICRAF Southeast Asia Working Paper No. 2003_3. Bogor, Indonesia: World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program.

Beberapa klaim hukum yang ditemukan dari orang setempat itu tidak berakar pada aspek hukum tetapi terkait dengan interaksi sosial kultural orang setempat itu dengan hutan. Para peladang berpindah mengklaim tanahtaman nasional itu berdasarkan hak tanah yang mereka dapatkan dari leluhur atau dari hak adat. Mereka mengklaim bahwa mereka telah membuka dan mengolah area itu sejak tahun 1920-an. Beberapa lainnya mengklaim bahwa area itu telah digunakan dan diakses sejak tahun 1940-an. Para peladang berpindah (kasepuhan) itu mengklaim bahwa para leluhur mereka adalah pasukan elit kerajaan Pajajaran. Mereka mempraktikkan pertanian ladang berpindah itu dengan menerapkan pengetahuan lingkungan mereka sendiri untuk mengelompokkan hutan menjadi tiga golongan: leuweung geledegan/kolot (hutan utama dan area terlindung), leuweung titipan (hutan leluhur) and leuweung sampalan (hutan buatan manusia, termasuk padang rumput dan tanah yang ditinggalkan petaninya)⁹⁰ Sayangnya tidak ada penelitian yang bisa menyimpulkan berapa banyak orang yang mengklaim warisannya yang berada di dalam taman nasional itu dan berapa hektar tanah taman nasional itu yang bisa diserahkan kepada klaim semacam itu.⁹¹

Beberapa klaim legal yang diajukan oleh orang setempat itu didasarkan pada hak kepemilikan pribadi yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional tahun 1960- an. Klaim semacam itu bisa ditemukan di kabupaten Bogor dan Lebak. Dalam sejarahnya, distribusi hak milik tanah kepada orang setempat itu merupakan bagian dari sebuah program nasional reforma agraria. Orang yang mengolah tanah merupakan target utama reforma agrarian dan mereka menerima sertifikat tanah agar memiliki kepastian penguasaan tanah. Selama tahun 1950-an dan 1960-an mereka diajak untuk mendaftarkan tanah mereka sebelum mendapatkan hak

⁹⁰ Adimihardja K. 1992. *Kasepuhan yang tumbuh di atas yang luruh: pengelolaan lingkungan secara tradisional di kawasan Gunung Halimun Jawa Barat*. Bandung, Indonesia: Tarsito.

⁹¹ Santosa A, Listyana N, Ramdhaniaty B, Priatna A, Aprianto, Saputro GE. 2007. *Nyanghaiu ka hukum, Nyanghunjar ka Nagara: sebuah upaya masyarakat Cibedug memperoleh pengakuan*. Bogor, Indonesia: RMI The Indonesian Institute for Forests and the Environment.

kepemilikan tanah.⁹² Meskipun Badan Pertanahan Nasional Kabupaten membela proses sertifikasi itu dengan menegaskan bahwa batas hutan belum jelas, tetapi Departemen kehutanan mempertahankan klaimnya dan mengajukan masalah ini ke proses pengadilan.

Sebelum area itu ditetapkan sebagai taman nasional, di periode tahun 1950-an hingga 1960-an, pihak-pihak yang berwenang berusaha memecahkan klaim yang tumpang tindih itu. Mereka membolehkan orang setempat untuk bertani tanah itu dengan syarat bahwa mereka menyetorkan 25% hasil panen dengan pihak berwenang. Mekanisme itu dijalankan dari tahun 1950-an hingga dihapuskan pada tahun 2003 setelah area itu menjadi taman nasional. Mekanisme itu memang memberikan kepastian penguasaan tanah dan menjadi dasar klaim hukum yang diajukan oleh orang setempat untuk mengolah tanah itu, meskipun legalitasnya masih diragukan.

Tidak seperti pemerintah kabupaten lain, pemerintah kabupaten Lebak memiliki beberapa kepentingan tertentu atas Gunung Halimun-Salak dan sumber dayanya. Di tahun 2008, bupati Lebak mengajukan kasusnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat terkait persoalan penguasaan tanah Gunung Halimun-Salak. Dia meminta dikeluarkannya 15.000 hektar tanah taman nasional di kabupaten Lebak untuk pertambangan, perkebunan dan pembangunan infrastruktur. Pihak yang berwenang atas taman nasional itu khawatir bahwa permintaan itu akan menimbulkan dampak ekologis dan hidrologis serius, termasuk lenyapnya bagian penting habitat hutan bagi spesies yang terancam punah.

Beberapa pihak lain khawatir bahwa permintaan bupati itu akan memperkecil area hutan di Provinsi Banten hingga 186.000 ha (22,7). Penyempitan itu akan bertentangan dengan usaha untuk menyelamatkan hutan yang masih tersisa di Jawa, yang menurut Undang-undang Kehutanan tahun 1999 (berdasarkan penilaian

⁹² Nurhawan R, Aprianto A, Sunarya Y, Engkus. 2006. *Laporan hasil RaTA Kampung Hanjauar, Kampung Kopo dan Kampung Pabangbon, Desa Malasari, Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor dan Kampung Cibuluh, Desa Kiarasari, Kecamatan Sukajaya, Kabupaten Bogor. Bogor, Indonesia: RMI The Indonesian Institute for Forests and the Environment; World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program.*

kapasitas muat atas pulau Jawa) harus setidaknya meliputi 30%. Jika klaim itu dikabulkan maka tutupan hutan di Jawa hanya akan tinggal 17,2%.

Klaim bupati Lebak itu didasarkan pada penggunaan area itu pada jaman dulu yang telah digunakan sebagai aktivitas pertambangan. Sejak tahun 1936, area seluas 8.000 ha telah digunakan oleh pemerintah kolonial Belanda untuk aktivitas tambang, sebelum ditutup tahun 1991 karena hasil tambang emasnya sudah terlalu kecil. Tetapi area itu masih dikuasai oleh perusahaan tambang (PT Aneka Tambang), berdasarkan Undang-undang no. 91 tahun 1961. Sayangnya ada akses terbuka atas area itu dan banyak orang mulai menambang emas sendiri.⁹³ Di pertengahan tahun 2007, perusahaan tambang tersebut meninggalkan area itu, sehingga tidak ada orang yang menguasai area itu.

Bukti sejarah tersebut membuat bupati Lebak mengklaim area itu untuk aktivitas pertambangan dan aktivitas lain. Terlebih dia juga mengatakan bahwa penetapan taman nasional itu membuat orang setempat takut diusir. Departemen Kehutanan menolak tuduhan itu dan menegaskan bahwa area itu telah dipetak-petakan sejak jaman pemerintah Belanda. Ironisnya, masih tidak jelas siapa yang memiliki klaim legal yang benar atas area itu, karena setiap pihak menggunakan peta yang sama untuk mengklaim tanah

Seperti yang sudah dijelaskan di awal, pemetak-petakan area Gunung Halimun-Salak dimulai pada jaman pemerintah kolonial Belanda. Selama periode 1905 hingga 1996, beberapa petak hutan dinyatakan digunakan untuk menentukan batas hutan guna menangani klaim orang setempat. Menurut Contreras-Hermosilla dan Fay (2005), proses pemetak-petakan yang sudah selesai itu memberikan legalitas bagi klaim pemerintah atas area itu sebagai wilayah hutan negara. Dalam kasus Halimun-Salak, area itu bisa dianggap sebagai zona hutan negara.

⁹³ Suhaeri. 1994. *Pengembangan kelembagaan Taman Nasional Gunung Halimun*. Bogor, Indonesia: Institut Pertanian Bogor.

Di pihak lain, klaim sengketa yang timbul di wilayah hutan itu masih saja ada hingga kini. Orang setempat mengajukan klaim dengan menggunakan dasar sejarah. Hal itu memunculkan persoalan mengapa klaim sengketa itu muncul. Analisis sejarah digunakan untuk menjelaskan dan memahami klaim-klaim sengketa itu. Analisis sejarah itu membantu untuk memahami alotnya persengketaan dan persoalan legalitas proses pemetak-petakkan yang dilakukan oleh pemerintah.

Sebelum pemerintah menerbitkan petak-petak hutan di wilayah Halimun-Salak itu, banyak orang setempat menggunakan area itu untuk ladang berpindah. Pemerintah Belanda berusaha mengontrol peladangan berpindah itu lewat beberapa regulasi pemerintah seperti Keputusan Pemerintah no. 6/1900 dan no. 8/1909 di tahun 1896, tetapi dua regulasi itu tidak menjelaskan hak legal dan kepastian penguasaan tanah bagi peladang berpindah. Residen Banten mengambil inisiatif untuk melegalkan penggunaan tanah mereka lewat Keputusan Residen no. 10453/7/1924. Keputusan itu membolehkan peladang berpindah bertani di tanah mereka menurut hak sewa dan memberi kepala desa kewenangan untuk mengalokasikan dan mendistribusikan tanah bagi para peladang berpindah. Dari tahun 1901 hingga 1925, Karesidenan Banten membagikan sekitar 101.140 ha tanah bagi para peladang berpindah.⁹⁴ Keputusan Residen itu jelas memberi kepastian penguasaan tanah legal bagi peladang berpindah atas tanah mereka.

Sayangnya, Dinas Kehutanan Belanda memasukkan tanah peladang berpindah itu ke dalam area hutan yang dipetakan. Berdasarkan peta area yang dipetak-petakan itu, maka dinas kehutanan pun berusaha mengendalikan penggunaan tanah itu dengan memberlakukan hukuman berat bagi mereka yang memasuki petak hutan itu secara ilegal. Tahun 1922, sekitar 3000 peladang berpindah dipenjarakan. Residen menolak proses pemetak-petakan itu karena dia yakin bahwa tanah yang sudah dimiliki oleh banyak orang setempat itu dirampas untuk dimasukkan ke dalam area hutan negara. Dia tahu sekitar 3000 ha tanah yang

⁹⁴ Kools JF. 1935. *Hoema's, Hoemablokken en Boschreserves in de Residentie Bantam*. Wageningen: Perusahaan Umum Kehutanan Negara.

dimiliki para peladang berpindah telah dimasukkan ke dalam wilayah hutan negara dan sangat mungkin bahwa luas tanah yang dicaplok hutan negara itu lebih besar lagi. Dia juga mengecam kecerobohan Dinas Kehutanan Belanda yang tidak meminta persetujuan orang setempat ketika menetapkan batas hutan negara, sehingga banyak orang setempat dan bupati kebingungan. Dia juga menegaskan bahwa Dinas Kehutanan telah melanggar hukum karena semua tanah ladang berpindah itu dijamin oleh hukum lewat keputusan Residen/Dinas Kehutanan Belanda membela klaim mereka dengan mengatakan bahwa selama proses pemetak-petakan hutan itu, tidak ada hak kepemilikan komunitas ditemukan berada di area hutan. Klaim dinas hutan itu didasarkan pada pasal yang mengatur wilayah negara pada Undang-undang Agraria 1870 dan praktik umum atas interpretasi terhadap hutan negara sebagai semua tanah yang tidak bisa dibuktikan secara individual atau komunal dimiliki oleh warga desa (i.e. tanah yang tidak sedang diolah atau yang sudah ditinggalkan lebih dari tiga tahun). Di jaman itu, periode pembiaran tanah bekas ladang berpindah itu adalah enam hingga tujuh tahun sehingga praktik interpretasi itu tidak akan cocok dengan definisi kepemilikan tanah individual maupun komunal.

Pemerintah sekarang kelihatannya tidak tahu akan perselisihan yang terjadi dalam sejarah itu. Departemen Kehutanan menganggap bahwa semua hutan yang didata selama pemerintahan kolonial Belanda itu telah dipetakpetakkan menurut hukum, dan departemen itu tidak sadar bahwa masih saja ada klaim sengketa atas beberapa bagian wilayah hutan negara dari pihak para peladang berpindah yang hak tanahnya pernah dilegalkan oleh Residen Banten. Orang sampai sekarang masih memandang bahwa Departemen Kehutanan memiliki klaim yang lemah atas area Gunung Halimun-Salak, sehingga timbul kebingungan tentang penguasaan tanah di area itu.

Klaim hukum lemah yang diajukan oleh Departemen Kehutanan itu akhirnya menimbulkan tindakan reklamasi tanah yang dilakukan oleh orang setempat. Sebuah laporan tahun 1955 menunjukkan bahwa sekitar 1576 ha dari wilayah hutan negara Gunung Halimun-Salak sudah diubah menjadi pemukiman dan sistem pertanian oleh 2.546 rumah tangga. Laporan itu juga menegaskan bahwa pengubahan hutan itu didasari klaim para penduduk desa bahwa area itu dulu merupakan milik para leluhur mereka yang menjalankan peladangan berpindah, sebelum diubah menjadi bagian wilayah hutan negara oleh pemerintah kolonial Belanda. Sebuah penelitian serupa mendapati situasi yang sejenis⁹⁵ juga sebelum jaman Reformasi⁹⁶ Pemerintah sekarang nampaknya tidak sadar akan adanya bukti sejarah dan harus memecahkan persoalan hukum terkait klaim-klaim itu, sebelum menetapkan area itu menjadi taman nasional.

Dalam esensinya, definisi kepemilikan tanah hutan dan proses pemetakan hutan yang didasarkan pada regulasi kolonial Belanda pun telah menjadi perkara sengketa tanah di area Gunung Halimun-Salak. Pemerintah sekarang nampaknya tidak sadar akan kondisi itu dan lebih memilih untuk melanjutkan kebijakan pemerintah kolonial Belanda, juga dengan memperluas regulasi kolonial terkait hutan, sebab kebijakan Belanda itu sudah siap untuk dijadikan dasar untuk ekspansi atau konsolidasi kontrol pemerintah atas area Gunung Halimun-Salak. Karenanya, ketika pemerintah menyatakan area Gunung Halimun-Salak sebagai taman nasional berdasarkan proses pemetakan yang dilakukan oleh penguasa kolonial Belanda, maka beberapa aktor pun menolaknya.

⁹⁵ Galudra G, Ramdhaniaty N, Soenarto F, Nurzaman B, Sirait M. 2005. *Kondisi ketahanan pangan masyarakat dalam cengkeraman kebijakan tata ruang dan penetapan kawasan Halimun: studi kasus Desa Mekarsari (Lebak) dan Desa Malasari (Bogor)*. In: *Tanah masih di langit: penyelesaian masalah penguasaan tanah dan kekayaan alam di Indonesia yang tak kunjung tuntas di Era Reformasi*. Jakarta: Yayasan Kemala. p. 653–674.

⁹⁶ Nurhawan R, Aprianto A, Sunarya Y, Engkus. 2006. *Laporan hasil RaTA Kampung Hanjauar, Kampung Kopo dan Kampung Pabangbon, Desa Malasari, Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor dan Kampung Cibuluh, Desa Kiarasari, Kecamatan Sukajaya, Kabupaten Bogor*. Bogor, Indonesia: RMI The Indonesian Institute for Forests and the Environment; World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program.

d. Studi Kasus 4. Bergerak Keluar Dari Kebuntuan: Mencari Ruang Untuk Kepastian Penguasaan Tanah Di Zona Pendukung Timur Suaka Marga Satwa Sungai Lamandau, Kalimantan Tengah

Dengan semakin parahnya kemerosotan hutan tropis Indonesia dan semakin kecilnya kepercayaan orang akan model area terlindung, maka perhatian pun dialihkan pada peran potensial yang bisa dimainkan oleh hutan komunitas dalam sekuestrasi karbon dan mempertahankan keragaman hayati. Tetapi tidak adanya hak kepemilikan *de jure* dan akses ke area hutan di Indonesia terbukti menjadi penghalang utama untuk sampai ke tujuan tersebut. Dalam kejadian semacam itu, usaha untuk memperkuat penguasaan lokal dengan bekerja sama dengan penduduk setempat pun bisa dipandang sebagai usaha yang layak untuk membangun ruang yang di situ kepentingan karbon dan kepentingan komunitas bisa berdampingan.

Proyek konservasi hutan dan pengembangan komunitas suaka marga satwa Sungai Lamandau adalah salah satu dari dua puluh satu proyek demonstrasi yang diusulkan oleh REDD. Proyek ini dimaksudkan untuk menunjukkan bagaimana proyek REDD bisa ikut membantu komunitas yang tergantung pada hutan itu untuk keluar dari kemiskinan, untuk melestarikan hutan tropis, dan untuk memastikan terjadinya penurunan emisi GHG dalam kaitannya dengan penggunaan tanah, perubahan tutupan lahan dan deforestasi.

Proyek demonstrasi yang diusulkan oleh REDD itu meliputi area 77.600 ha, terdiri dari 54.000 suaka marga satwa Sungai Lamandau dan sisanya 23.600 ha berada di suaka marga satwa Sungai Lamandau dan sisi timur batas suaka marga satwa. Pada paruh pertama tahun 2009, sebuah penelitian RaTA dilakukan di zona pendukung timur suaka marga satwa tersebut. Penelitian itu merangkum penelitian tentang klaim sengketa dan kolaborasi yang bisa dilakukan dalam konteks pengurangan emisi dan keanekaragaman hayati di area pendukung suaka marga satwa itu. Penelitian bertujuan untuk:

- 1) Menemukan klaim dan hak penggunaan tanah hutan di zona pendukung timur suaka marga satwa.
- 2) Menemukan potensi yang ada agar diperoleh sinergi antara usaha untuk memperkuat penguasaan hutan, dengan melestarikan keanekaragaman hayati dan sekuestrasi karbon.

Suaka marga satwa Sungai Lamandau di Kalimantan Tengah meliputi area luas di daerah hilir Sungai Lamandau, sebuah wilayah di ujung paling barat laut Kalimantan. Secara administratif, daerah itu terletak di dua kabupaten, yaitu kabupaten Sukamara yang meliputi bagian barat suaka marga satwa itu, dan kabupaten Kotawaringin Barat yang meliputi bagian timur suaka. Suaka itu seluas 78.000 hektar, dan ditetapkan dengan Keputusan Menteri Kehutanan no. 162/1998 pada 26 Februari 1996.

Secara global, Lamandau sangatlah penting untuk konservasi. Wilayah itu diyakini setingkat dengan taman nasional Tanjung Puting dalam hal endemisme tumbuhan dan keragaman spesiesnya, terutama di beberapa kantung orang utan (*Pongo pygmaeus*) yang terancam punah di seluruh area itu. Berdasarkan nilai konservasi itu, pada tahun 2004 pemerintah memutuskan untuk menetapkan batas dan mempetak-petakkan sebuah suaka marga satwa yang ditujukan untuk preservasi secara legal dan legitim.⁹⁷ Proses pemetakan diselesaikan tahun 2005, tetapi luas suaka itu mengecil hingga hanya 56.584 ha. Alasan menyempitnya area itu adalah bahwa banyak tempat di area itu secara fisik tidak bisa diklasifikasikan sebagai suaka marga satwa karena sudah dikembangkan untuk perkebunan sawit dan permukiman.⁹⁸ Sebuah rencana baru pun diajukan untuk memperluas area konservasi hingga bagian timur suaka marga satwa itu. Sekitar 23.600 ha bagian timur suaka marga satwa itu pun ditetapkan dan dikelola oleh organisasi ini sebagai daerah

⁹⁷ Departemen Kehutanan. 2005. *Laporan: penataan batas definitif kawasan hutan suaka margasatwa, kelompok hutan Sungai Lamandau, Kabupaten Sukamara, Kalimantan Tengah*. Banjarbaru, Indonesia: Departemen Kehutanan, Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah V, Badan Planologi.

⁹⁸ Departemen Kehutanan. 2005. *Laporan: Penataan Batas Definitif Kawasan Hutan Suaka Margasatwa, Kelompok Hutan Sungai Lamandau, Kabupaten Kotawaringin Barat, Kalimantan Tengah*. Banjarbaru: Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah V, Badan Planologi, Departemen Kehutanan.

pendukung. Daerah pendukung itu sebelumnya dikelola oleh dua konsesi hutan, tetapi konsesi itu sudah ditinggalkan dan menjadi area akses terbuka. Sejauh ini, area itu masih mengandung hutan alam dan beberapa habitat orang utan masih bisa ditemukan di daerah itu.

Bagian timur suaka marga satwa Sungai Lamandau itu meliputi empat desa dengan total populasi 20.789 orang, yang terpusat di muara Sungai Arut dan hilir Sungai Lamandau.⁹⁹ Orang yang bermukim di empat desa itu bernetapencarian utama mencari ikan dan menanam padi sawah dan padi ladang. Tanah hutan adalah sumber penting untuk mendapatkan kayu bakar dan bahan bangunan (bambu, rotan dan kayu). Pendapatan mereka yang musiman itu membuat hutan menjadi garis hidup dan jaminan hidup aman bagi orang setempat.

Umumnya orang setempat di desa-desa itu mengajukan klaim adat atas tanah hutan yang digunakan oleh para leluhur mereka untuk dibuka berladang, berburu dan untuk memungut hasil hutan. Banyak orang sebelumnya sudah membuka hutan dan bertani menurut sistem tradisional. Bukti sudah ditanamnya pohon karet, sawah dan pemukiman lama diajukan untuk mendukung klaim adat mereka. Kayu jelutung juga dipandanga oleh komunitas itu sebagai bagian dari klaim adat mereka, karena kayu itu sebelumnya diatur menurut peraturan adat dan nilai setempat.¹⁰⁰ Klaim lain yang diajukan oleh para penduduk desa itu adalah hak tradisional komunal. Mereka menyatakan bahwa daerah hingga 2,5 km dari tepi sungai Lamandau dan sungai Arut merupakan tanah leluhur mereka. Klaim itu tampaknya didukung oleh Gubernur Kalimantan Tengah.¹⁰¹

⁹⁹ Badan Pusat Statistik. 2007. *Statistik potensi desa Kabupaten Kotawaringin Barat tahun 2007*. Pangkalan Bun, Indonesia: Badan Pusat Statistik Kabupaten Kotawaringin Barat.

¹⁰⁰ Dinas Kehutanan. 2008. *Laporan akhir: inventarisasi potensi hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK) di Kabupaten Kotawaringin Barat*. Pangkalan Bun, Indonesia: Dinas Kehutanan Kabupaten Kotawaringin Barat; PT Akurat Supramindo Konsul.

¹⁰¹ Biro Pemerintahan Desa. 1996. *Lembaga kadamangan dan hukum adat Dayak Ngaju di Propinsi Kalimantan Tengah*. Palangkaraya, Indonesia: Biro Pemerintahan Desa Provinsi Kalimantan Tengah.

Selain klaim adat, area itu didiami juga oleh para pendatang dari Jawa, Banjar dan Bugis. Para pendatang bermukim di situ sebagian besar selama jaman konsesi hutan dan program transmigrasi pada tahun 1980-an, dan mereka mengklaim beberapa bagian dari tanah hutan sebagai tanah yang sudah mereka olah. Sekitar 91 orang mengklaim area itu berdasarkan sertifikat hak milik yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Tetapi klaim mereka itu tidak bisa dikonfirmasi oleh Badan Pertanahan Nasional setempat sebab administrasi tanah di situ masih bermasalah.

Ada pandangan yang sama di antara para pembuat kebijakan terkait status legal hutan daerah pendukung. Peraturan Provinsi no. 8/2003 mengalokasikan sebagian besar daerah pendukung sebagai Kawasan Pengembangan Produksi; sementara Keputusan Menteri Pertanian no. 680/1981 menetapkan kawasan itu sebagai Hutan Produksi Konversi dan Hutan Produksi. Pembagian kawasan itu memberikan status hukum bagi konversi hutan menjadi perkebunan, transmigrasi, dll., karena kawasan itu disebut demikian oleh Peraturan Pemerintah no. 44/2004 dan Keputusan Menteri Kehutanan no. 53/2008.

Status hukum itu mendorong investor untuk mencari kesempatan untuk mengembangkan perkebunan kelapa sawit dan pabrik minyak sawit di dalam hutan. Sayangnya, investor itu memutuskan untuk tidak jadi berinvestasi karena sulitnya medan dan tidak adanya infrastruktur, seperti jaringan jalan. Sejauh ini, hanya konsesi kelapa sawit yang masih beroperasi di bagian utara suaka marga satwa itu. Tetapi mereka mungkin mencari kesempatan untuk mengeksploitasi kawasan hutan pendukung untuk dijadikan perkebunan sawit di masa datang, kecuali kalau status hukum hutan kawasan pendukung itu berubah.

Keputusan untuk menyelamatkan keanekaragaman hayati dalam hutan suaka marga satwa sungai Lamandau itu semakin intensif dengan terjadinya beberapa perubahan besar di sekeliling tempat itu sejak 2006. Sejak tahun 2006, tiap akses komunitas ke dalam hutan kawasan pendukung itu dikendalikan oleh Badan Konservasi Sumber Daya Alam. Komunitas dibolehkan untuk mengakses dan menggunakan hutan untuk mengumpulkan kayu

jelutung, gembor dan nipah dan juga untuk mencari ikan dan rotan, tetapi hanya ketika mereka diberi ijin oleh Badan tersebut. Tetapi Badan itu melarang komunitas menggunakan hutan untuk ladang berpindah, berburu dan menebang pohon. Badan itu berusaha mengendalikan agar eksploitasi tidak berkelanjutan terhadap sumber daya hutan yang dilakukan oleh komunitas setempat, karena tidak ada lembaga yang memiliki yurisdiksi atas area itu. Karenanya, larangan itu pun mengubah aktivitas mata pencaharian komunitas dari bertani menjadi mencari ikan. Tentu saja komunitas pun merasakan bahwa larangan itu memperkecil peluang mata pencaharian mereka. Badan itu harusnya sadar bahwa mata pencaharian komunitas itu tergantung pada hutan. Jika tidak, konflik bisa timbul.

Peralihan hak milik harus dilakukan dengan cara yang tidak merusak sumber daya hutan bersama.¹⁰² Secara tradisional, bagi komunitas Mandawai sebagaimana banyak orang yang tinggal di Kalimantan Tengah, hak atas teritori dipegang oleh individual, dan hak itu bisa diajukan atas area yang ditetapkan sebagai kawasan tradisional komunal. Dalam kawasan itu, tiap individu yang membuka petak hutan tanpa mengetahui sejarah pembukaan hutan itu, maka dia dan keturunannya dapat mengkalim tanah itu.¹⁰³ Seratus tahun kemudian hadirnya para pendatang dari Jawa, Banjar dan Bugis lewat transmigrasi spontan selama jaman konsesi hutan dan program transmigrasi pemerintah tahun 1980-an, tinggal di area itu dan mengubah penataan kawasan tradisional komunal.

Ada perbedaan pandangan tentang klaim kawasan tanah tradisional. Komunitas Mandawai mengklaim area 2,5 km dari tepi sungai Lamandau dan sungai Arut sebagai hak tradisional. Klaim mereka itu sejalan dengan pernyataan Gubernur Kalimantan Tengah tahun 1998 yang mengatakan bahwa jarak dua setengah kilometer

¹⁰² Li TM. 1996. *Images of community: discourse and strategy in property relations* [Citra masyarakat: wacana dan strategi dalam hubungan properti]. *Development and Change* 27: 501-527

¹⁰³ Abdurrahman. 1996. *Kedudukan hukum adat masyarakat Dayak Kalimantan Tengah dalam pembangunan nasional*. Makalah dipresentasikan pada seminar dan lokakarya mengenai kebudayaan dan hukum adat Dayak di Kalimantan Tengah, Kalimantan Tengah 9-12 Desember, Palangkaraya, Indonesia.

dari tepi sungai harus dikembalikan kepada komunitas menurut hak guna tanah adat, meskipun pernyataan gubernur itu tidak punya kekuatan hukum. Tetapi tidak semua anggota komunitas sadar akan hak teritorial mereka itu, dan tidak tahu apakah hak mereka itu sungguh dimiliki atau diwariskan oleh para leluhur mereka menurut adat ataukah hak itu hanya diperkenalkan oleh pemerintah setempat selama jaman reformasi saja. Dalam jaman peralihan selama reformasi, maka muncullah kesempatan untuk memanfaatkan ambiguitas dan kebingungan itu untuk mengubah hak adat menjadi hak tanah status. Diberlakukannya sistem hukum status atas sistem adat pun memunculkan celah kesempatan bagi orang untuk menggunakan bermacam sistem itu untuk mengklaim sumber daya.¹⁰⁴

Penelitian ini tidak mendapati satupun lembaga adat yang menduduki area itu. Tetapi beberapa anggota komunitas mengatakan berlakunya aturan adat dalam menyadap jelutung, yaitu bahwa orang yang pertama kali menemukan pohon jelutung yang tidak ditandai, maka bisa menyadap pohon itu. Pohon jelutung itu bisa dipandang sebagai hak milik pribadi. Menurut hukum adat, orang lain yang menyadap pohon itu tanpa ijin dari pemiliknya bisa didenda. Dalam sejarahnya, memang ada lembaga adat yang mengontrol dan mengatur akses komunitas. Penelitian itu juga menunjukkan bahwa komunitas memiliki klaim penting atas pohon yang ada di hutan.

Usaha memperkuat lembaga adat untuk mengatur hak dan akses itu bisa menjadi pilihan untuk kepastian penguasaan tanah, tetapi usaha itu sangat sulit sebab sekarang tidak ada lembaga adat di daerah itu, karena kondisi sekarang terdapat banyak anggota komunitas. Beberapa di antara mereka bisa berpendapat bahwa situasi itu terjadi karena kewenangan setempat atas tanah dan sumber daya adat telah dirusak pada beberapa puluh tahun belakangan. Tidak adanya kepastian penguasaan tanah dan dampak uang dan oportunisme selama jaman konsesi itu telah melemahkan

¹⁰⁴ Peluso NL. 1995. *Whose woods are these? Counter-mapping forest territories in Kalimantan, Indonesia* [Ini hutan siapa? Kontra pemetaan teritori hutan di Kalimantan, Indonesia]. *Antipode* 27: 383-406.

lembaga adat. Dukungan dari pemerintah setempat lewat Peraturan Provinsi no. 16/2008 bisa menghidupkan lagi lembaga adat yang kuat, tetapi bagaimana lembaga itu bisa dijalankan dalam kaitannya dengan keanekaragaman hayati dan sekuestrasi karbon, itulah persoalan yang perlu dipikirkan.

Di pihak lain, kawasan pendukung itu juga telah diakses oleh orang lain yang berasal dari luar desa, khususnya orang Kumai, yang bermukim di hutan area pendukung dan menyadap jelutung. Sejauh ini, tidak ada persaingan dalam penggunaan pohon jelutung di antara para penduduk desa setempat dan orang Kumai itu. Sehingga untuk menghidupkan sebuah lembaga adat yang kuat maka dibutuhkanlah pemahaman yang lengkap tentang siapa yang bisa mendapatkan hak akses dan penggunaan tanah hutan, jenis hak apa yang harus diberikan, dan jenis aturan dan sanksi apa yang harus diberlakukan. Kalau persoalan itu tidak dipahami, maka konflik horizontal pastilah timbul.

Penelitian di suaka marga satwa sungai Lamandau itu juga menunjukkan adanya potensi kerja sama dalam menjaga hutan konservasi. Para pejabat pemerintah, praktisi konservasi, konsesi kelapa sawit dan tentu saja orang setempat berpotensi untuk saling melengkapi dan menguatkan satu sama lain. Lamandau Consortium (KPEL) berhasil memfasilitasi sebuah kesepakatan antara dua konsesi kelapa sawit yang beroperasi di utara suaka marga satwa itu, yaitu PT Sungai Rangit dan PT Bumitama Gunajaya Abadi. Pemilik dua konsesi itu sepakat untuk mengalokasikan area konsesi mereka sebagai kawasan pendukung di perbatasan kawasan suaka marga satwa itu. Mereka bersedia untuk tidak beroperasi di area yang ditetapkan sebagai kawasan pendukung itu.

Kesediaan dan kesepakatan semacam itu bisa dilakukan dengan komunitas setempat yang mengakses hutan kawasan pendukung. Mereka yang langsung tergantung pada hutan biasanya dianggap sebagai pihak yang memiliki hak paling besar untuk membela mata pencaharian dan lingkungan hidup mereka. Tidak langsung mereka merupakan suara yang mendukung konservasi hutan. Beberapa pilihan langsung berdasarkan beberapa peraturan pemerintah bisa diambil untuk memperbaiki kebijakan dan praktik

yang sekarang diberlakukan untuk mengatur pengelolaan hutan kawasan pendukung. Departemen Kehutanan telah mengeluarkan sejumlah peraturan terkait dengan pengelolaan dan kontrol tanah hutan oleh komunitas setempat.

Meskipun skema-skema itu memberikan kepastian penguasaan legal atas konservasi, sekuestrasi karbon dan partisipasi komunitas, tetapi masih tidak jelas bagaimana skema-skema itu bisa dipadukan dengan aturan adat dan sistem tenurial setempat. Akan tetapi skema-skema itu jelas membantu dalam menyelesaikan konflik penguasaan tanah. Beberapa studi kasus seperti di Lampung, Jambi, Gunung Kidul dan Lombok menunjukkan keberhasilan dalam memperkecil konflik penguasaan tanah dan dalam menyelesaikan klaim dan kepentingan sengketa di antara berbagai actor.¹⁰⁵

Berdasarkan pengalaman-pengalam itu, skema hutan kerakyatan bisa menjadi sebuah cara yang menjanjikan untuk men-sinergikan bermacam kepentingan yang bersengketa dalam perkara keanekaragaman hayati, karbon dan mata pencaharian.

Di seluruh dunia, tempat-tempat yang dikhususkan untuk konservasi keanekaragaman hayati secara dramatis semakin menyempit dan sangat sedikit area liar yang bebas dari klaim tanah. Tiap pihak punya kepentingan yang berbeda-beda dan kepentingan-kepentingan itu diwujudkan dalam klaim tanah. Penyelesaian yang paling enak bagi tiap pihak untuk mengakui kepentingan pihak lain sehingga bisa tercapai penyelesaian yang sinergis. Bahaya yang ditimbulkan oleh entitas konservasi adalah bahwa ia sedemikian mudah menetapkan hutan dan terlalu mementingkan persoalan keanekaragaman hayati tanpa memikirkan hak dan mata pencaharian komunitas setempat.

Penyelesaiannya adalah bahwa komunitas diberi tanggung jawab untuk keanekaragaman hayati dan karbon. Dengan memadukan nilai dan norma komunitas terkait akses dan penggunaan itu, maka konservasi bisa dijalankan lebih baik. Akan tetapi harus dikatakan bahwa pemerintah memegang peran penting

¹⁰⁵ Suyanto, n.d. *Hutan Kemasyarakatan (HKM): Menuju bentang alam yang sehat dan masyarakat sejahtera*. RUPES Sumberjaya Brief No. 3. World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program; Badan Litbang Kehutanan.

dalam memberikan kepastian penguasaan dan mendukung aktivitas ekonomi yang cocok untuk area itu. Kebijakan yang sekarang berlaku cenderung merugikan hak komunitas untuk mengakses dan menggunakan hutan. Kebijakan itu tidak mampu melindungi hutan dari usaha mengubah hutan untuk kegunaan lain. Skema hutan kemasyarakatan yang dipadukan dengan hak, norma dan nilai komunitas itu bisa memunculkan kepastian penguasaan di area itu.

VII

PERLINDUNGAN HUKUM DALAM PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA

A. PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA

Dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 telah mengatur bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat” (BARAKAT)”. Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut terdapat unsur penting dalam pengusahaan bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia, antara lain adanya unsur: “dikuasai negara” dan “sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dua unsur besar tersebut menjadi jiwa dari setiap pengusahaan bumi, air, dan kekayaan alam (selanjutnya disebut “sumber daya alam”).

Pengelolaan sumber daya alam rentan menimbulkan konflik. Perebutan sumber daya alam menjadi pertarungan di antara berbagai pihak yang memiliki kepentingan. Hal ini terjadi karena lingkungan memiliki ciri-ciri yang berpotensi memicu konflik.¹⁰⁶ Pertama, lingkungan memiliki fungsi intangibility, yaitu lingkungan tidak mudah dikuantifikasi dalam bentuk moneter. Kedua, lingkungan merupakan barang publik (*common property*). Ketiga, eksternalitas negatif, yaitu bahwa dampak kerusakan lingkungan akan menimpa orang lain dan bukan pemrakarsa kegiatan yang menimbulkan dampak tersebut. Keempat, dampak kerusakan lingkungan terjadi dalam jangka panjang.

¹⁰⁶ Sudharto P. Hadi. 2006. *Resolusi Konflik Lingkungan*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro

Pengelolaan sumber daya alam rentan menimbulkan konflik. Teori konflik menekankan bahwa masyarakat terdiri atas kelompok-kelompok yang terlibat dalam persaingan sengit mengenai sumber daya yang langka. Aliansi atau kerja sama di antara kelompok masyarakat dapat berlangsung di permukaan, tetapi di bawah permukaan tersebut terjadi pertarungan memperebutkan kekuasaan.¹⁰⁷

Dianto Bachriadi dan Gunawan Wiradi mencatat ketimpangan tergambar dalam peruntukan yang beragam sebagai berikut: Pertama, Tanah kehutanan yang dikontrol oleh negara memiliki luas 147 hektar (74% total daratan Indonesia) pada tahun 1991 diberikan izin konsesinya kepada 567 unit perusahaan (60,2 juta ha); pada 1999 kepada 420 unit (51,6 juta ha); pada 2005 kepada 258 unit (28 juta ha). Kedua, Tanah untuk proyek pertambangan skala besar pada tahun 2009 luasnya hingga 264,7 juta hektar bagi 555 perusahaan pertambangan. Angka ini 1,5 kali lipat dari total daratan Indonesia karena terjadi tumpang tindih dari sebagian konsesi yang dibuka. Pemberian izin konsesi oleh pemerintah daerah sarat manipulasi dan lahan subur bagi korupsi.³³ Pada 2004 lalu, bertambah 13 perusahaan yang beroperasi di wilayah hutan lindung seluas lebih dari 1,1 juta hektar.¹⁰⁸

Ketiga, tanah untuk pembangunan perkebunan skala besar pada tahun 1998 seluas 2,97 juta ha diperuntukkan bagi 1.338 perkebunan perusahaan swasta dan negara dengan 252 perkebunan yang ditelantarkan; pada tahun 2000 bertambah 3,52 juta ha; 770 ribu ha pada tahun 2005; dan sejak 2000 hingga 2012 tanah Indonesia yang ditanami sawit mencapai 10 juta ha. Tahun 2015 dialokasikan 20 juta ha lahan untuk perkebunan sawit yang tersebar di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Papua. Hingga 2011 sekitar 10 juta orang secara radikal telah ditransformasikan oleh kedatangan jenis tanaman raksasa ini, dan jutaan orang lagi yang akan mendapat pengalaman serupa beberapa tahun nanti.³⁴ Keempat, tanah untuk

¹⁰⁷ James M. Henslin. 2007. *Sosiologi: Dengan Pendekatan Membumi (Jilid I)*. Jakarta: Erlangga.

¹⁰⁸ Dianto Bachriadi Gunawan Wiradi. 2011. *Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*, Agrarian Resource Centre (ARC), Bina Desa, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)

pembangunan kota baru dan pariwisata yang pada tahun 1993 seluas 1,3 juta ha lahan diberikan ijin kepada 418 pengembang; 74.735 ha pada 1998; yang umumnya untuk perumahan, country club, dan lapangan golf. Pada tahun 2000- 2007 dibangun 223 unit lapangan golf. Kelima, tanah untuk industri berskala besar. Pada tahun 1998 dibuka ijin kepada 46 perusahaan pengembang industri guna menguasai 17.470 ha tanah, sejumlah besar ditelantarkan. Kelima, tanah untuk pertanian. Hingga tahun 2003 sejumlah 37,7 juta petani menguasai 21,5 juta ha dalam berbagai variasi luasan penguasaannya. Rata-rata mereka menguasai 0,89 ha atau mendekati sebutan petani gurem. Rataan ini sangat jauh ketimpangannya bila dibandingkan dengan penggunaanperuntukan lain di atas.

Konflik agraria merupakan salah satu permasalahan yang banyak terjadi di Indonesia. Konflik agraria menimbulkan efek yang besar bagi masyarakat baik dalam hal ekonomi, sosial, politik dan budaya. Kurangnya penanganan masalah konflik agraria di Indonesia membuat kasus konflik agraria semakin banyak.

Dalam rangka mewujudkan penataan kembali penguasaan dan kepemilikan tanah, hal itu mempunyai makna bahwa konflik penguasaan SDA dapat diselesaikan. Hal itu dapat dilakukan melalui penataan aset dan penataan akses serta memberikan kepastian hukum terhadap penguasaan tanah. Penyelesaian konflik agraria merupakan salah satu tujuan reforma agraria. Dengan melihat secara sinkronisasi dan konsistensi berbagai aturan hukum di bidang pertanahan dalam kaitannya dengan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 mengenai SDA, khususnya di bidang pertanahan, dengan tidak melepaskan kaitannya dengan UUPA Nomor 5 Tahun 1960 sebagai payung hukum dari semua aturan hukum agraria.

Konflik agraria dalam skala luas terjadi ketika suatu wilayah dimasukkan ke dalam areal konsesi, baik dengan alasan hak maupun izin konsesi. Pemberian hak dan izin secara tidak selektif juga memberi peluang lebar bagi penelantaran tanah yang turut melahirkan sengketa dan konflik lanjutan. Konflik melibatkan berbagai aktor dan kepentingan, baik individu, masyarakat, perusahaan, maupun instansi pemerintah. Oleh karena itu, penyelesaian sengketa dan konflik agraria sering kali tidak memadai

jika hanya diselesaikan melalui proses peradilan dan dengan pendekatan sektoral.¹⁰⁹

Konflik agraria terus mengalami eskalasi. Konflik ini lekat pula dengan pelanggaran hak asasi manusia. Proses litigasi di pengadilan umum sudah tidak memadai untuk menangani konflik agraria yang bersifat struktural, yakni konflik yang melibatkan komunitas dengan badan usaha atau badan pemerintah yang diakibatkan karena ketimpangan penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah sudah sangat parah. Disamping itu, pengadilan adat yang selama ini menjadi mekanisme lain dalam penyelesaian konflik antar masyarakat adat belum mendapat pengakuan secara hukum (*Policy Brief Epistema Institute vol 3/2016*).

Ketika konflik pemanfaatan sumber daya alam terjadi dan bereskalasi akibat aktor dan faktor, maka penyelesaiannya memerlukan cara-cara baru; tidak semata-mata penyelesaian hukum ataupun penyelesaian yang sifatnya ad hoc. Tantangan terbesar adalah menciptakan penyelesaian konflik yang mampu memulihkan hak masyarakat dan restorasi lingkungan, memperbaiki kebijakan, meninjau ulang izin, hak atas tanah dan berbagai bentuk penguasaan tanah oleh instansi pemerintah dan militer, dan memastikan tata kelola yang baik dijalankan.

Akar permasalahan yang menimbulkan sengketa disebabkan karena adanya persaingan yang tidak seimbang antar kelompok kepentingan untuk memperoleh akses dan memanfaatkan sumber daya alam yang bersifat langka. Menurut Moore dalam Maria Sumardjono sengketa pertanahan berasal dari konflik yang meliputi hal-hal sebagai berikut :¹¹⁰

1. Konflik kepentingan, yang disebabkan karena adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif (contoh: hak atas sumberdaya agraria termasuk tanah), kepentingan prosedural maupun kepentingan psikologis.

¹⁰⁹ Devy Dhian Cahyati. 2014. *Konflik Agraria di Urutsewu: Pendekatan Ekologi Politik*. Penerbit SPTPN Press. Yogyakarta.

¹¹⁰ Maria S.W. Sumardjono, 2012, "Pembaruan Agraria dan Penyelesaian Sengketa Pertanahan", makalah pada RDPU Komisi II DPR-RI, Jakarta, 9 Februari 2012.

2. Konflik struktural, yang disebabkan antara lain karena: pola perilaku atau interaksi yang destruktif; kontrol pemilikan atau pembagian sumber daya yang tidak seimbang; kekuasaan dan kewenangan yang tidak seimbang; serta faktor geografis, fisik atau lingkungan yang menghambat kerjasama.
3. Konflik nilai, disebabkan karena perbedaan kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi gagasan atau perilaku; perbedaan gaya hidup, ideologi atau agama/kepercayaan.
4. Konflik hubungan, yang disebabkan karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi yang buruk atau salah; pengulangan perilaku yang negatif.
5. Konflik data, yang disebabkan karena informasi yang tidak lengkap; informasi yang keliru; pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan; interpretasi data yang berbeda; dan perbedaan prosedur penilaian.

Dalam hal ini juga Maria Sumardjono menyatakan ada beberapa Tipologi sengketa/konflik pertanahan diantaranya yaitu:

1. Sengketa di atas tanah perkebunan. Para pihak adalah masyarakat (termasuk masyarakat adat) vs. Badan Hukum (PTPN/perkebunan swasta) dengan tuntutan pembatalan HGU, pengembalian tanah dan ganti kerugian.
2. Sengketa di atas tanah yang termasuk kawasan hutan. Para pihak adalah masyarakat (termasuk masyarakat adat) versus Instansi Kehutanan dengan tuntutan permohonan hak atas tanah yang masih terdaftar sebagai kawasan hutan atau tuntutan pengembalian tanah masyarakat adat.
3. Sengketa di atas tanah yang telah dibebaskan oleh pengembang untuk perumahan/perkantoran/kawasan industri, dan lain-lain. Para pihak adalah masyarakat versus pengembang dengan tuntutan pembatalan Hak Guna Bangunan (HGB) atas nama pengembang.
4. Sengketa di atas tanah obyek landreform. Para pihak adalah penggarap bukan penerima redistribusi vs. penerima redistribusi obyek landreform atau penggarap bukan penerima redistribusi vs. badan hukum.

5. Berbagai sengketa di atas tanah bekas tanah partikelir ex UU No. 1 Tahun 1958. Para pihak adalah ahli waris bekas pemilik tanah partikelir vs. pengembang atau ahli waris bekas pemilik tanah partikelir vs. masyarakat dengan tuntutan pembatalan HGB pengembang atau pengembalian tanah.
6. Sengketa di atas tanah bekas hak barat. Para pihak adalah masyarakat vs. masyarakat dengan tuntutan pembatalan hak asal konversi hak barat.
7. Sengketa di atas tanah yang dikuasai oleh ABRI (TNI-AD, TNI-AL, TNI-AU). Para pihak adalah masyarakat vs. pihak TNI dengan tuntutan pengembalian tanah dan pemberian hak kepada masyarakat, bila TNI memerlukannya agar memberikan ganti kerugian kepada masyarakat.
8. Sengketa antara masyarakat dengan PT. KAI, PT. Pelindo, dan lain-lain, dengan tuntutan pemberian hak atas tanah kepada masyarakat.
9. Sengketa-sengketa lain terkait dengan pendaftaran tanah yang berasal dari tumpang tindih girik dan eigendom, tumpang tindih girik, dan konflik yang berasal dari pelaksanaan Putusan Pengadilan.

Sedangkan pada Konsorsium Pembaruan Agraria, Dianto Bachriadi mengelompokkan sengketa agraria sebagai berikut:¹¹¹

1. Sengketa agraria karena penetapan fungsi tanah dan kandungan hasil bumi serta beragam tanaman dan hasil di atasnya sebagai sumber-sumber yang akan dieksploitasi secara massif.
2. Sengketa agraria akibat program swasembada beras yang pada praktiknya mengakibatkan penguasaan tanah terkonsentrasi di satu tangan dan membengkaknya jumlah petani tak bertanah, serta konflik-konflik yang bersumber pada keharusan petani untuk menggunakan bibit-bibit unggul maupun masukan-masukan non organik seperti pestisida, pupuk urea dan sebagainya.

¹¹¹ Dianto Bachriadi Gunawan Wiradi. 2011. *Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*, Agrarian Resource Centre (ARC), Bina Desa, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)

3. Sengketa agraria di areal perkebunan, baik karena pengalihan dan penerbitan HGU mau pun karena pembangunan Perkebunan-perkebunan Inti Rakyat (PIR) dan program sejenisnya seperti, Tebu Rakyat Intensifikasi (TRI).
4. Sengketa akibat penggusuran-penggusuran di atas lahan yang hendak dimanfaatkan untuk industri pariwisata, real estate, kawasan industri, pergudangan, pembangunan pabrik dan sebagainya.
5. Sengketa agraria akibat penggusuran-penggusuran dan pengambilalihan tanah-tanah rakyat untuk pembangunan sarana-sarana yang dinyatakan sebagai kepentingan umum maupun kepentingan keamanan.
6. Sengketa akibat pencabutan hak rakyat atas tanah karena pembangunan taman nasional atau hutan lindung, dan sebagainya yang mengatasnamakan kelestarian lingkungan.
7. Sengketa akibat penutupan akses masyarakat untuk memanfaatkan sumber-sumber agraria non tanah (perairan, udara dan isi perut bumi) dan menggantikannya dengan hak-hak pemanfaatan terbatas untuk sekelompok kecil orang atau perusahaan tertentu meskipun sumber-sumber agraria tersebut berada dalam kawasan yang selama ini menjadi bagian dari kawasan tenurial lokal dari masyarakat setempat atau merupakan kawasan bebas.

Sedangkan Secara garis besar tipologi sengketa tanah menurut Badan Pertanahan Nasional adalah sebagai berikut:

1. Masalah penguasaan dan pemilikan tanah.
2. Masalah penetapan hak dan pendaftaran tanah.
3. Masalah mengenai batas/letak bidang tanah.
4. Masalah tuntutan ganti rugi eks tanah partikelir.
5. Masalah tanah ulayat.
6. Masalah tanah obyek *landreform*.
7. Masalah pembebasan/pengadaan tanah.
8. Masalah pelaksanaan putusan pengadilan.

Mengingat kompleksitas kasus pertanahan yang bersifat multidimensi dan spesifik, apabila dibentuk pengadilan khusus pertanahan maka pembentukannya dapat mengambil pola kedua, yaitu dengan melalui Undang-Undang Khusus Tentang Pengadilan Pertanahan. Dengan undang-undang khusus tersebut, maka pengaturannya dapat diatur secara lebih detail dan khusus. Hal ini sejalan dengan TAP MPR IXIMPRI/ 2001 yang telah memberi perintah perlunya penanganan masalah pertanahan dengan menyelesaikan konflik pertanahan yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum.

Sengketa akan melibatkan lebih dari dua orang (kelompok), sehingga dalam sengketa harus ada yang menang dan kalah. Hal itu dianggap lazim karena dikonotasikan sebagai pertandingan, namun dalam “pertandingan” ada pihak yang dianggap lemah atau dilemahkan. Keinginan mereka yang bersengketa adalah mendapatkan keadilan yang seadil-adilnya dengan cara yang cepat dan murah, namun dalam kenyataan melalui lembaga litigasi (peradilan), sengketa seringkali diselesaikan dalam waktu yang sangat lama dan memakan biaya yang besar, dengan demikian keinginan mereka yang bersengketa untuk secepatnya menyelesaikan persolan dengan biaya yang murah menjadi tidak tercapai.

Sementara itu kritik yang muncul terhadap lembaga peradilan sebagaimana dikemukakan Arie S. Hutagalung (2000) adalah: pertama, penyelesaian sengketa lambat. Kedua, biaya perkara yang mahal. Ketiga, peradilan tidak tanggap. Keempat, putusan peradilan tidak memecahkan masalah. Kelima, kemampuan para hakim bersifat generalis. Dalam perkembangannya lembaga pengadilan dianggap sebuah lembaga yang tidak independen karena setiap kasus yang muncul kebanyakan dimenangkan oleh mereka yang memiliki modal besar, sehingga kepercayaan masyarakat terhadap

lembaga ini menjadi merosot, paling tidak pada sepuluh tahun terakhir dengan bergulirnya arus reformasi di Indonesia.¹¹²

Dalam upaya menyelesaikan sengketa yang timbul dalam masyarakat manusia sebagai subyek hukum telah mempunyai mekanisme untuk menanganinya sendiri, baik dalam bentuk formal maupun informal yang dalam perkembangannya menjadi proses adjudikasi yang formal dilakukan melalui proses litigasi dan arbitrase.

Mekanisme penyelesaian sengketa pertanahan yang telah dilakukan selama ini adalah

1. pengajuan sengketa berasal dari masyarakat;
2. pengkajian yuridis dan fisik para pihak;
3. penanganan. Untuk penanganan di BPN, dikenal istilah gelar internal, baik internal pusat maupun daerah serta gelar eksternal dengan mengundang berbagai pihak yang berperkara. Apabila mekanisme ini sudah selesai, akan keluar dua keputusan, yaitu selesai di luar pengadilan (musyawarah) atau selesai melalui pengadilan.

Sebenarnya upaya dalam penyelesaian sengketa tanah itu tidak lah sulit apabila para pihak mengutamakan atau menginginkan keadilan yang bermartabat yaitu keadilan yang memanusiakan manusia (Teguh Prasetyo; 2015). Di karenakan teori keadilan bermartabat ini berpegang pada suatu system. Dalam praktik penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia bila mengacu kepada teori keadilan bermartabat yang dikemukakan oleh Teguh Prosetyo ini, harus mengacu pada ketentuan normative. Jadi upaya dalam penyelesaian sengketa pertanahan menurut Amir Mahmud adalah:

1. harus kembali kepada konstitusi yang telah diamanah dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” jadi di dalam pasal ini ada hak Bangsa yaitu

¹¹² Sholih Mu'adi. 2008. *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan Melalui Cara Non Litigasi (Studi Litigasi Dalam Situasi Transisional)*, Departemen Pendidikan Nasional Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya”, ada Hak Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yaitu “dikuasai oleh Negara” dan ada Hak menguasai dari Negara yaitu “dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

2. adanya keterbukaan informasi dan partisipasi masyarakat yaitu
 - a) Keterbukaan informasi dan partisipasi dalam rencana tata ruang yang berkualitas (RTRW Kab/Kota dan Provinsi dan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K P);
 - b) Keterbukaan informasi dan partisipasi dalam perencanaan pembangunan/ perluasan proyek strategis nasional;
 - c) Satu data dan satu peta, yang dapat diakses.
3. Reforma agraria, Pengakuan masyarakat adat dan perhutanan sosial yang mengacu kepada aturan perundang-undangan yaitu:
 - a) Perpres 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan; Permen LHK No 17 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan untuk Sumber Tanah Objek Reformasi Agraria.
 - b) Perpres 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria
 - c) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor: P.83/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 tentang Perhutanan Sosial, dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor: P.39/MENLHK/SETJEN/KUM.1/6/2017 tentang Perhutanan Sosial di Wilayah Kerja Perhutani.
 - d) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor: P.17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/8/2020 tentang Hutan Adat dan Hutan Hak; Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN 18/2019 Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat; Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 8/Permen-Kp/2018 Tentang Tata Cara Penetapan Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat Dalam Pemanfaatan Ruang Di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; dan Permen ATR/BPN No 17 Tahun 2016 tentang Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Dengan dilandasi oleh aturan perundang-undangan yang ideal, maka penyelesaian sengketa pertanahan akan memberikan keadilan yang bermartabat bagi para pihak semestinya. Namun sebaliknya Proses litigasi secara ideal menjadi tidak banyak berarti dalam menuntaskan sengketa perkebunan yang acapkali mengedepankan dan menonjolkan penyelesaian yang menggunakan cara kompromistis.

Pengelolaan dan penggunaan tanah dan sumber dayanya beserta berbagai hasil dan penggunaannya biasanya dijalankan untuk mencapai bermacam tujuan. Karena itulah, pengelolaan tanah dan sumber daya jarang masuk dalam kategori milik pribadi, milik negara atau milik bersama. Penguasaan tanah sangatlah penuh pertentangan. Konflik dan persengketaan banyak timbul ketika penguasaan tanah yang ada menyingkirkan dan menarik pengguna tertentu yang berasal dari luar kelompok pengguna. Penguasaan tanah seringkali dipenuhi dengan banyak pihak yang mengklaim atas akses dan penggunaan tanah yang dipersoalkan. Dari studi kasus yang disajikan di atas, kami mendapati beberapa persoalan yang terkait dengan studi tentang penguasaan dan klaim atas tanah.

Pemahaman dan penyelesaian atas beberapa klaim yang saling tumpang tindih itu selanjutnya semakin memperumit situasi penguasaan sehingga pemahaman dan penyelesaian klaim itu terus berubah dan berevolusi. Situasi itu semakin diperparah oleh kerangka hukum yang memang tidak memuaskan. Sejauh mana kerumitan itu bisa dilihat pada kasus bekas proyek tanah gambut sejuta hektar di Kalimantan Tengah. Dalam studi kasus itu, tidak satupun perangkat hukum yang menangani penguasaan tanah, melainkan penguasaan tanah itu ditangani dengan hukum yang mengurus organisasi dan administrasi. Dasar hukum untuk penguasaan tanah itu seringkali ambigu dan rawan untuk digugat secara hukum. Studi kasus itu juga memperlihatkan bahwa status hukum tanah dan sumber daya hutan itu pun menjadi tidak jelas sehingga kebingungan pun timbul terkait bukan hanya siapa yang memiliki hak untuk menggunakan dan mengakses sumber daya tanah dan hutan tetapi juga terkait persoalan siapa yang berwenang akan hak menentukan hak itu. Berdasarkan studi kasus itu, tugas

untuk menetapkan dasar hukum pun semakin lebih sulit karena adanya beberapa sistem yang tumpang tindih dan tidak bisa berdamai di antara hukum tanah nasional dan antara hukum tanah komunitas dan adat.

Pertarungan perebutan penguasaan tanah itu menunjukkan adanya beberapa strategi diskursif di antara pihak-pihak yang berkonflik. Studi kasus HalimunSalak menggambarkan bagaimana orang setempat mengklaim tanah taman nasional dengan cerita mitos masa lalu dan mengklaim tanah dengan tindakan baik dan kemauan baik dari pemilik terdahulu. Meskipun terjadi pertarungan itu, orang setempat menggunakan klaim-klaim itu sebagai strategi untuk menegosiasi penguasaan tanah. Sebaliknya, pemerintah menggunakan bukan hanya hukum dan kebijakan, tetapi juga menggunakan kepentingan keanekaragaman dan konservasi di area itu. Pihak-pihak yang berkonflik itu memilih untuk bertarung dengan argumen hukum, argumen politik, argumen sejarah, argumen sosiokultural dan argumen moral.

Untuk mendukung klaim mereka, tergantung pada kerangka diskursif mana yang mereka anggap paling cocok untuk situasi itu. Sehingga untuk memahami klaim tanah itu, kita tidak cukup hanya memperhatikan aspek hukum, tetapi juga harus memperhitungkan perkembangan sejarah, politik dan ekonomi yang berperan menentukan klaim tanah dan potensi klaim itu untuk berubah menjadi sengketa atau tetap laten.

Penguasaan pohon pun berbeda dari penguasaan tanah. Studi kasus Lamandau memperlihatkan bagaimana penguasaan pohon bisa semakin memperparah kerumitan hak karbon. Proses negosiasi yang memberikan hak akses tanah kepada para penduduk desa di area itu bisa menimbulkan konflik lebih jauh terutama ketika pemilik pohon tidak otomatis menjadi pemilik tanah yang ditumbuhi pohon itu. Pemahaman atas penguasaan tanah itu harus juga dilengkapi dengan pemahaman tentang berbagai penggunaan dan akses hak itu atas tanah dan pohon dan beberapa sumber daya yang ada di tanah itu. Skema hutan kemasyarakatan yang diajukan untuk memberikan akses bagi komunitas di sekeliling hutan itu bisa berguna untuk menyelesaikan klaim tumpang tindih atas akses dan penggunaan

sumber daya. Tetapi kita harus hati-hati ketika mendefinisikan skema itu agar tidak membahayakan hak milik bersama dengan pengguna hutan lain.

B. BENTUK PERLINDUNGAN HUKUM KONFLIK AGRARIA

Penyelesaian konflik agraria dan kawasan hutan perlu dilakukan koordinasi antar kementerian/lembaga. Selain itu, juga perlu dilakukan harmonisasi peraturan untuk menghindari terjadinya disharmonisasi antar regulasi yang ada. enyelesaian konflik agraria menjadi salah satu fokus dari program Reforma Agraria yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Atas dasar itu, Wakil Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Surya Tjandra menilai, konflik agrarian menjadi isu prioritas pihaknya.

Pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) terus berupaya keras menyelesaikan konflik agraria yang melibatkan berbagai pihak. Penyelesaian konflik agraria ini menjadi salah satu fokus dari program Reforma Agraria yang gencar dilakukan oleh pemerintahan Presiden Joko Widodo. Presiden memang menghendaki bahwa dengan Reforma Agraria, konflik serta sengketa pertanahan yang ada dapat segera terselesaikan.

"Berdasarkan tugas Presiden, konflik agraria adalah isu prioritas yang menjadi starting point. Penyelesaian konflik agraria sudah dilaksanakan oleh Presiden Joko Widodo sejak 2014, yang hingga kini secara khusus meminta untuk mendalami dan menyelesaikannya. Terlebih lagi, agar permasalahan tumpang-tindih lahan yang menyebabkan konflik agraria menjadi perhatian untuk segera diselesaikan.

langkah penyelesaian konflik agraria harus dengan adanya koordinasi lintas sektor serta dapat dilaksanakan melalui Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) sebagai wadah untuk berdialog dan mempertemukan berbagai pihak lintas sektor, mulai dari pejabat kementerian/lembaga terkait, pemerintah daerah, hingga CSO/NGO. Hal ini bertujuan untuk berkoordinasi, mengumpulkan data informasi, bernegosiasi, dan mediasi sehingga aspirasi dan

tantangan dari berbagai pihak dapat terserap untuk menemukan solusi dan rekomendasi kebijakan yang sistemik dan berkelanjutan.

Selain itu, salah satu pencegahan sengketa dan konflik pertanahan dilakukan melalui penertiban administrasi di tingkat desa maupun kecamatan yang juga membutuhkan koordinasi lintas sektor yang erat, mulai dari aspek tertib administrasi hingga adanya indikasi konflik dan sengketa. Jika penyelesaian dalam konflik agraria dan kawasan hutan perlu dilakukan koordinasi antar kementerian/lembaga. Selain itu, penting juga untuk dilakukan harmonisasi peraturan untuk menghindari terjadinya disharmonisasi serta regulasi yang ada, agar segera diimplementasikan dan dipahami oleh Aparat Penegak Hukum (APH) untuk menghindari kesalahan penafsiran regulasi.

Penyebab terjadinya konflik agraria bisa beberapa faktor. Mulai dari adanya dugaan mal-administrasi dalam penerbitan hak atau izin badan usaha, ketidakpastian dalam pelayanan administrasi pertanahan pada program transmigrasi, proses ganti kerugian dalam pengadaan tanah bagi pembangunan, pendekatan penanganan konflik masih legal formal, serta penentuan kawasan hutan tanpa pelibatan masyarakat lokal.

KSP bersama Kementerian ATR/BPN, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK), TNI/Polri dan kementerian/lembaga terkait berkolaborasi dengan *Civil Society Organization* (CSO). Menurutnya, harus ada komitmen bersama dalam melaksanakan proses pengukuhan kawasan hutan agar tercipta pengelolaan kehutanan dengan baik yang juga berpotensi terhadap seluruh pembangunan nasional.

Untuk mendukung hal tersebut, Kementerian ATR/BPN menyiapkan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dari pelepasan kawasan hutan. Berdasarkan data, kawasan hutan untuk TORA mencapai 2,7 juta hektare. Direktur Jenderal Penataan Agraria, Kementerian ATR/BPN, Andi Tenrisau menyebutkan bahwa dari TORA yang dialokasikan tersebut sudah dilepaskan menjadi area penggunaan lainnya seluas 1,5 juta hektare dan masih dicadangkan seluas 1,2 juta hektare.

Ada area penggunaan lain dari pelepasan kawasan hutan itu ada yang sudah ditindaklanjuti dengan penyertipikatan tanah. Yang sudah ditindaklanjuti adalah area penggunaan lain yang data spasialnya sudah ada di Kementerian ATR/BPN. Kemudian yang dicadangkan diperuntukan berbagai kepentingan antara lain persetujuan Perubahan Batas Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PB PPTKH), Hutan Produksi Konversi (HPK) tidak produktif, serta pencetakan sawah baru.

Saat ini diperlukan upaya percepatan penyediaan TORA dari pelepasan kawasan hutan. Sinergi antara Kementerian ATR/BPN dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) baik di pusat maupun daerah yang selama ini telah terjalin dengan baik harus ditingkatkan. komitmen Bersama ini menjadi cara dalam mempercepat penyelesaian konflik agraria. “Hingga Desember 2020, untuk menyelesaikan pengukuhan kawasan hutan diperlukan penyelesaian penetapan kawasan hutan seluas 37 juta hektare dengan sisa batas kawasan hutan sepanjang 90.000 kilometer yang memerlukan upaya percepatan untuk penyelesaiannya, salah satunya melalui usulan menjadi proyek strategis nasional.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Aartje Tehupeiory. 2012. *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Depok: Raih Asa Sukses (Penebar Swadaya Group)
- Abdurrahman. 1996. *Kedudukan hukum adat masyarakat Dayak Kalimantan Tengah dalam pembangunan nasional*. Makalah dipresentasikan pada seminar dan lokakarya mengenai kebudayaan dan hukum adat Dayak di Kalimantan Tengah, Kalimantan Tengah 9–12 Desember, Palangkaraya, Indonesia.
- Abiodun Alao. 2007. *Natural Resources and Conflict in Africa: The Tragedy of Endowment*. New York: University of Rochester Press.
- Achmad Sodiki dan Yanis Maladi. 2009. *Politik Hukum Agraria*. Yogyakarta: Mahkota Kata.
- Adimihardja K. 1992. *Kasepuhan yang tumbuh di atas yang luruh: pengelolaan lingkungan secara tradisional di kawasan Gunung Halimun Jawa Barat*. Bandung, Indonesia: Tarsito.
- Adrian Sutedi. 2009. *Peralihan Hak atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika.
- Andi Hamzah, 1986. *Kamus Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- A.P. Parlindungan. 1991. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.
- Arie S. Hutagalung dan Markus Gunawan. 2008. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. 1997. *Kebijaksanaan pengembangan tanah gambut di Kalimantan Tengah*.

- Palangkaraya, Indonesia: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah. Kalimantan Tengah
- Badan Pengelola Kawasan Pengembangan Terpadu Daerah Aliran Sungai Kahayan, Kapuas dan Barito. 2008. Laporan akhir sinkronisasi program tahun 2009 BP KAPET DAS KAKAB. Palangkaraya, Indonesia: Badan Pengelola Kawasan Pengembangan Terpadu Daerah Aliran Sungai Kahayan, Kapuas dan Barito, Kalimantan Tengah.
- Badan Pusat Statistik. 2007. *Statistik potensi desa Kabupaten Kotawaringin Barat tahun 2007*. Pangkalan Bun, Indonesia: Badan Pusat Statistik Kabupaten Kotawaringin Barat.
- Bagir Manan. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju.
- Balai Penelitian dan Pengembangan Pertanian, 1998.
- Biro Pemerintahan Desa. 1996. *Lembaga kadamangan dan hukum adat Dayak Ngaju di Propinsi Kalimantan Tengah*. Palangkaraya, Indonesia: Biro Pemerintahan Desa Provinsi Kalimantan Tengah.
- Boedi Harsono. 2005. *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- BPHN. 1976. *Seminar Hukum Adat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Jakarta: Binacipta.
- Danasaputro M. 1985. *Hukum lingkungan*. buku II: Nasional. Jakarta: Bina Cipta.
- Departemen Kehutanan. 2005. *Laporan: penataan batas definitif kawasan hutan suaka margasatwa, kelompok hutan Sungai Lamandau, Kabupaten Sukamara, Kalimantan Tengah*. Banjarbaru, Indonesia: Departemen Kehutanan, Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah V, Badan Planologi.
- Departemen Pendidikan Nasional. 2014. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Devy Dhian Cahyati. 2014. *Konflik Agraria di Urutsewu: Pendekatan Ekologi Politik*. Penerbit SPTPN Press. Yogyakarta.

- Dianto Bachriadi Gunawan Wiradi. 2011. *Enam Dekade Ketimpangan: Masalah Penguasaan Tanah di Indonesia*, Agrarian Resource Centre (ARC), Bina Desa, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA).
- Dinas Kehutanan. 2008. *Laporan akhir: inventarisasi potensi hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK) di Kabupaten Kotawaringin Barat. Pangkalan Bun, Indonesia*: Dinas Kehutanan Kabupaten Kotawaringin Barat; PT Akurat Supramindo Konsul.
- Djuhaendah Hasan. 1996. *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda-benda Lain yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal*. Bandung: Citra Aditya.
- Eddy Ruchiyat 2006. *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi*. Bandung: Alumni.
- Effendi Perangin. 1989. *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta: Rajawali.
- Galudra G, Pasya G, Sirait M, Fay C. 2006. *Rapid land tenure assessment (RaTA): panduan ringkas bagi praktisi*. Bogor, Indonesia: World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program
- Galudra G, Ramdhaniaty N, Soenarto F, Nurzaman B, Sirait M. 2005. *Kondisi ketahanan pangan masyarakat dalam cengkeraman kebijakan tata ruang dan penetapan kawasan Halimun: studi kasus Desa Mekarsari (Lebak) dan Desa Malasari (Bogor)*. In: *Tanah masih di langit: penyelesaian masalah penguasaan tanah dan kekayaan alam di Indonesia yang tak kunjung tuntas di Era Reformasi*. Jakarta: Yayasan Kemala.
- Gunawan Wiradi. 2009. *Reforma Agraria Perjalanan Yang Belum Berakhir*. Jawa Barat: Insist Press, KPA dan Pustaka Pelajar.
- Hambali Thalib. 2011. *Sanksi Pidana dalam konflik Pertanahan: Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Henry Campbell Black. 1991. *Black Law Dictionary*. USA: West Publishing Co.

- Herrera A, da Passano MG. 2006. *Land tenure alternative conflict management [Pengelolaan alternatif konflik penguasaan tanah]*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Hidayat H. 2008. *Politik lingkungan: pengelolaan hutan di masa Orde Baru dan Reformasi*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Hoemacommissie Bantam. 1932. *Tjiberang verslag [Laporan Ciberang]*.
- I Wayan Suandra. 1991. *Hukum Pertanahan Indonesia*. Jakarta: Rinaka Cipta.
- James M. Henslin. 2007. *Sosiologi: Dengan Pendekatan Membumi (Jilid I)*. Jakarta: Erlangga.
- Japan International Cooperation Agency. 2006. *Rencana pengelolaan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak*. Unpublished.
- John W. Bruce. 2006. *Land Law Reform Achieving Development Policy Objectives*, Washington DC 20433
- Kools JF. 1935. *Hoema's, Hoemablokken en Boschreserves in de Residentie Bantam*. Wageningen: Perusahaan Umum Kehutanan Negara.
- Lawrence M. Friedman. 2017. *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusa Media.
- Mahfud MD. 2011. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: LP3ES.
- Mochtar Mas'oed. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, Jakarta: LP3ES.
- Munir Fuady. 2009. *Sejarah Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Noer Fauzi. 1999. *Petani dan Penguasa Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*. Yogyakarta: INSIST, KPA Bekerjasama dengan Pustaka Pelajar.
- Nurhawan R, Aprianto A, Sunarya Y, Engkus. 2006. *Laporan hasil RaTA Kampung Hanjawar, Kampung Kopo dan Kampung Pabangbon, Desa Malasari, Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor dan Kampung Cibuluh, Desa Kiarasari, Kecamatan Sukajaya, Kabupaten Bogor*. Bogor, Indonesia: RMI The

- Indonesian Institute for Forests and the Environment; World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program.
- Paringan Efendi. 1991. *Hukum Agraria di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam RKP Tahun 2017.
- Rachmadi Usman. 2003. *Pilihan Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Peluso NL. 1995. *Whose woods are these? Counter-mapping forest territories in Kalimantan, Indonesia* [Ini hutan siapa? Kontra pemetaan teritori hutan di Kalimantan, Indonesia]. Antipode.
- Pemda Kalimantan Tengah. 1996. *Selayang pandang pengembangan tanah gambut untuk tanaman pangan di propinsi Kalimantan Tengah*. Palangkaraya, Indonesia: Pemerintah Daerah Kalimantan Tengah.
- Rusmadi Murad. 1991. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Bandung: Alumni.
- Ryadisoetrisno B. 1992. *Konservasi dan Masyarakat*. Jakarta: [BScC] Biological Science Club, University of Indonesia.
- Santosa A, Listyana N, Ramdhaniaty B, Priatna A, Aprianto, Saputro GE. 2007. *Nyanghaiulu ka hukum, Nyanghunjar ka Nagara: sebuah upaya masyarakat Cibedug memperoleh pengakuan*. Bogor, Indonesia: RMI The Indonesian Institute for Forests and the Environment.
- Schuyt, C.J.M. 1983. *Rech En Conflict dalam Recht En Samenleving*, Scalpino, Robert A., "Ideology and Modernization" dalam. Apter, ed., *Ideology -and Discontent*. N.Y.: The Free Press, 1964
- Sholih Mu'adi. 2008. *Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Perkebunan Melalui Cara Non Litigasi (Studi Litigasi Dalam Situasi Transisional)*. Departemen Pendidikan Nasional Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang
- Subekti dan R. Tjitrosoedibio. 1986. *Kamus Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita.

- Sudargo Gautama. 1973. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Alumni.
- Sudharto P. Hadi. 2006. *Resolusi Konflik Lingkungan*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro
- Sudikno Mertokusumo. 1988. *Hukum dan Politik Agraria*. Jakarta: Universitas Terbuka, Karunika.
- Suhaeri. 1994. *Pengembangan kelembagaan Taman Nasional Gunung Halimun*. Bogor, Indonesia: Institut Pertanian Bogor.
- Sunarmi. 2016. *Sejarah Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sutandyo Wngkosoebroto. 2002. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Huma.
- Suyanto. n.d. *Hutan Kemasyarakatan (HKm): Menuju bentang alam yang sehat dan masyarakat sejahtera*. RUPES Sumberjaya Brief No. 3. World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program; Badan Litbang Kehutanan.
- Tri Chandra Aprianto. 2016. *Perjuangan Landreform Masyarakat Perkebunan Partisipasi Politik, Klaim, dan Konflik Agraria di Jember*. Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh: STPN Press
- Turk AT. 1978. *Law as a weapon in social conflict*. In: Reasons C, Rich R, eds. *The sociology of law: a conflict perspective* [*Hukum sebagai senjata dalam konflik sosial*. Dalam: Reasons C, Rich R, eds. *Sosiologi hukum: perspektif konflik*]. Toronto: Butterworths.
- Urip Santoso. 2014. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Prenada Media
- . 2017. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Prenada Media.
- Waskito, dkk; 2019. *Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Kencana.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Agrarische Wet (AW) S. 1870-118

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang
Undang-Undang Pokok Agraria

Keputusan Pemerintah Kabupaten Kapuas No. 89 Tahun 2009

C. JURNAL

Urip Santoso. 2013. *Penyimpangan dalam Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah*. Jurnal Perspektif.Vol. XVIII.

Galudra G. 2003. *Conservation policies versus reality: case study of flora, fauna and land utilization by local communities in Mount Halimun-Salak National Park [Kebijakan pelestarian versus realitas: studi kasus flora, fauna, dan pemanfaatan tanah oleh masyarakat setempat di Taman Nasional Gunung Halimun-Salak]*. ICRAF Southeast Asia Working Paper No. 2003-2. Bogor, Indonesia: World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program.

------. 2003. *Kasepuhan and their sociocultural interaction with the forest [Kasepuhan dan interaksi sosiobudaya mereka dengan hutan]*. ICRAF Southeast Asia Working Paper No. 2003_3. Bogor, Indonesia: World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program..

Li TM. 1996. *Images of community: discourse and strategy in property relations [Citra masyarakat: wacana dan strategi dalam hubungan properti]*. Development and Change

D. LAIN-LAIN

Achmad Sodiki. 2000. *Makalah Pidato Pengukuhan Guru Besar Agraria di Unibraw Malang pada tanggal 17 Juni 2000*.

Biezefeld R. 2004. *Discourse shopping in a dispute over land in rural Indonesia [Belanja wacana dalam sengketa tanah di pedesaan di Indonesia];*. Ethnology Journal. Vol.43 No.2

- Galudra G. 2005. *Land tenure conflicts in the Halimun area: What are the alternative resolutions for land tenure conflicts?* [*Konflik penguasaan tanah di area Halimun: Apa resolusi alternatif untuk konflik penguasaan tanah?*] Rome: International Land Coalition; International Fund for Agricultural Development. <http://www.landcoalition.org/pdf/icrafconflict.pdf>
- Kompas. 2003. *Krisis air di Pulau Jawa*. 15 August 2003.
- Kompas. 2003. *Kawasan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak dirambah*. 1 November 2003.
- Kompas. 2003. *Banjir bandang di Pelabuhan Ratu akibat penggundulan hutan*. 22 November 2003
- Kompas. 2003. *Pelabuhan Ratu diterjang banjir bandang, 1050 rumah terendam*. 27 November 2003.
- Maria SW Sumardjono. 2009. *Mediasi Sengketa Tanah*. Jakarta: Kompas.
- . 2012. "Pembaruan Agraria dan Penyelesaian Sengketa Pertanahan", makalah pada RDPU Komisi II DPR-RI. Jakarta, 9 Februari 2012
- Nurhawan R, Aprianto A, Sunarya Y, Engkus. 2006. *Laporan hasil RaTA Kampung Hanjawar, Kampung Kopo dan Kampung Pabangbon, Desa Malasari, Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor dan Kampung Cibuluh, Desa Kiarasari, Kecamatan Sukajaya, Kabupaten Bogor*. Bogor, Indonesia: RMI The Indonesian Institute for Forests and the Environment; World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Program.

