Ada dua persoalan yang menjadi tema besar Penelitian Sistematis 2016, *pertama* persoalan infrastruktur hukum di dalam pelayanan publik, *kedua* persoalan penguatan hak rakyat untuk menciptakan keadilan dalam masyarakat. Kedua tema diatas dikemas di dalam topik-topik penelitian "Hak Prioritas dan Penyelesaiannya", "Penyelesaian Pendaftaran Tanah untuk Masyarakat Adat", Jalan Penyelesaian Penguasaan Tanah Batam", "Evaluasi dalam kerangka Percepatan Pendaftaran Tanah", "Integrasi Penataan Ruang", dan "Solusi Kebijakan atas Kendala Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum". Terkait dengan isu di atas, Penelitian Sistematis 2016 mencoba menemukan titik temu antara praktik kebijakan di lapangan dengan infrastruktur hukum yang ada agar bisa dipermudah sekaligus tawaran solusi penyelesaiannya. Secara tegas, hasil penelitian ini menjawab dan mengusulkan beberapa alternatif kebijakan dalam rangka menyelesaikan sebagian dari persoalan yang rumit di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN.

STPN PRESS
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman
Tlp. 0274-587529

ISBN 602789432-6
9786027894327

Jalan Penyelesaian Persoalan Agraria

Penyunting: M. Nazir Salim

Jalan Penyelesaian Persoalan Agraria:

Tanah Bekas Hak, Pengakuan Hukum Adat, Penataan Tanah Batam, Percepatan Pendaftaran Tanah, dan Integrasi Tata Ruang

(Hasil Penelitian Sistematis 2016)

Penyunting:
M. Nazir Salim

Jalan Penyelesaian Persoalan Agraria:

Tanah Bekas Hak, Pengakuan Hukum Adat, Penataan Tanah Batam, Percepatan Pendaftaran Tanah, dan Integrasi Tata Ruang

(Hasil Penelitian Sistematis 2016)

Jalan Penyelesaian Persoalan Agraria:

Tanah Bekas Hak, Pengakuan Hukum Adat, Penataan Tanah Batam, Percepatan Pendaftaran Tanah, dan Integrasi Tata Ruang

(Hasil Penelitian Sistematis 2016)

Penulis:

Tim Peneliti Sistematis 2016

Penyunting:

M. Nazir Salim

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM)

Bekerja sama dengan

STPN Press, 2016

JALAN PENYELESAIAN PERSOALAN AGRARIA:
(Tanah Bekas Hak, Pengakuan Hukum Tanah Adat, Penataan Tanah Batam, Percepatan Pendaftaran Tanah, dan Integrasi Tata Ruang)
(Hasil Penelitian Sistematis 2016)
©PPPM STPN

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:
Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM)

Bekerja sama dengan

STPN Press, Desember 2016
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman
Yogyakarta, 55293, Tlp. (0274) 587239
Faxs: (0274) 587138
Website: www.pppm.stpn.ac.id
E-mail: stpn.press@yahoo.co.id

Penulis: Tim Peneliti Sistematis STPN 2016
Penyunting: M. Nazir Salim
Layout: kaf ka
Disain Cover: la iq

JALAN PENYELESAIAN PERSOALAN AGRARIA:
(Tanah Bekas Hak, Pengakuan Hukum Tanah Adat, Penataan Tanah Batam, Percepatan Pendaftaran Tanah, dan Integrasi Tata Ruang)
(Hasil Penelitian Sistematis 2016)
STPN Press, 2016
xvi + 208 hlm.: 15 x 23 cm
ISBN: 978602789432-6

Tidak diperjualbelikan diperbanyak untuk kepentingan pendidikan dan kalangan sendiri

SAMBUTAN
KEPALA PUSAT PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT (PPPM-STPN)

Ucapan syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah menganugerahi segenap karunia-Nya sehingga kegiatan Penelitian Sistematis STPN 2016 ini telah berjalan lancar dan menghasilkan—ringkasan—laporan penelitian yang diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengambilan kebijakan pertanahan khususnya dan kajian pertanahan/keagrariaan Indonesia umumnya. Penelitian Sistematis tahun ini mengangkat enam tema yang kemudian bisa dikelompokkan dalam dua tema utama, yakni solusi kebijakan problem pertanahan (Penyelesaian Tanah Bekas Hak, HPL Kota Batam, Pengakuan Hak Tanah Masyarakat Adat Kalteng, dan Percepatan Pendaftaran Tanah) dan Integrasi Tata Ruang (menuju penataan integratif). Secara spesifik, dua tema tersebut diturunkan menjadi 6 tema penelitian: "Hak Prioritas (Tanah Bekas Hak) dan Penyelesaiannya", "Tema Penyelesaian Pendaftaran Tanah Adat (Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat)", "Penyelesaian Administrasi Penguasaan Tanah Batam (Penyelesaian Problem HPL Kota Batam)", "Percepatan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematik (Evaluasi Kebijakan)", "Integrasi Penataan Ruang: Penggunaan dan Pemanfaatan—Penguasaan dan Pemilikan". Satu tema yang tidak ikut dipublikasikan dalam buku ini adalah "Solusi Kebijakan atas Kendala Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum". Atas permintaan penulisnya, hanya bersedia membuat laporan akhir, namun tidak membuat ringkasan publikasinya.

Dalam penyelenggaraan penelitian yang dikoordinir oleh PPPM-STPN, beberapa tahapan dan proses penelitian dimulai dari awal hingga akhir sebagai berikut:

1. Tema-tema penelitian disusun dari kebutuhan real kelembagaan internal STPN serta diturunkan dari Rakernas Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN 2016;

2. Penyusunan proposal payung sebagai desain penelitian secara menyeluruh;
3. Penjaringan peneliti melalui *call for proposal* yang melibatkan peneliti mitra luar;
4. Pematangan tema/topik melalui diskusi bulanan, Lingkar Belajar Bersama Reforma Agraria (LiBBRA), baik secara langusng maupun tidak;
5. Pelaksanaan penelitian lapangan;
6. Workshop hasil penelitian; dan
7. Penerbitan atau publikasi hasil penelitian.

Penelitian pada tahun 2016 masih merupakan kelanjutan dari penelitian tahun sebelumnya, minimal ada empat tema yang kembali diangkat untuk merumuskan kebijakannya. Tema tersebut adalah tema yang dianggap penting dikaji secara mendalam untuk ditemukenali dan rumuskan kebijakannya, yakni "Problem dan rumusan Penyelesaian Pengadaan Tanah, Tanah Bekas Hak (Hak Prioritas), Pengakuan Hak atas Tanah Masyarakat Adat Kalimantan Tengah", dan Jalan Penyelesaian HPL Kota Batam. Tema baru muncul khusus untuk percepatan pendafatran tanah dan Integrasi Penataan Ruang.

Untuk membicarakan topik penelitian di atas, kami telah mengundang para pakar baik dari akademisi maupun birokrasi pertanahan untuk memberikan pemetaan dan gambaran persoalan di lapangan dan kajian teoritis. Pematangan dan pemantapan review proposal juga dilakukan oleh para pakar dibidang masing-masing, diantaranya Prof. P.M. Laksono, Dr. Djurjani, Dr. Oloan Sitorus, dan Dr. Sutaryono. Sebelum sampai pada review proposal secara mendalam, kajian-kajian awal lebih dulu kami fokuskan lewat diskusi dan pematangan persoalan lewat LiBBRA I dan diskusi bulanan PPPM, diantaranya terkait tema percepatan pendaftaran tanah, Pengadaan Tanah, dan Pengakuan Hak Tanah untuk Masyarakat Adat Kalteng.

Harapan pengelola, LIBBRA dan Diskusi Bulanan mampu membantu memetakan tema-tema yang akan diteliti, sekaligus berharap mutu penelitian PPPM STPN mengalami peningkatan. Oleh karena itu, semua peserta peneliti terlibat secara aktif dalam kegiatan tersebut. Sebagaimana putaran-putaran LiBBRA dan diskusi bulanan terdahulu, semua peneliti wajib terlibat dalam forum tersebut untuk

mengasah dan mengembangkan kemampuan dan daya analisis hasil penelitiannya. Mengingat beberapa tema penelitian ini sudah dilakukan beberapa tahun, harapannya tahun ini menghasilkan rumusan kebijakan yang konkrit. Oleh karena itu, selain terbit laporan lengkap, laporan publikasi, PPPM juga memfasilitasi *policy brief* untuk setiap hasil penelitiannya, agar lebih mudah mengkomunikasikan rumusan-rumusan kebijakan yang ditawarkan.

Tentu saja dalam proses mengawal semua kegiatan di atas masih banyak yang terlewatkan disamping juga yang berhasil dilakukan. Untuk semua itu, kami mengucapkan banyak terima kasih kepada para *Steering Committee* yang telah banyak membantu mulai dari review proposal, pendampingan penulisan laporan hingga review atas hasil laporan masing-masing peneliti. Para *Steering Committee* tersebut adalah Prof. Dr. P.M. Laksono, Dr. Djurjani, Dr. Oloan Sitorus, dan Dr. Sutayono. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung kelancaran kagiatan ini, para narasumber kegiatan serta para peneliti yang telah bekerja keras mengikuti semua proses penelitian dari awal hingga akhir. Tak lupa, kami sangat menghargai jerih payah para staf PPPM STPN yang bekerja secara sungguh-sungguh dan tiada henti. Semoga laporan ringkas dalam bentuk publikasi ini bermanfaat untuk kita semua. Dan selamat membaca.

Yogyakarta, Desember 2016
Kepala PPPM,

Dr. Sutaryono, M.Si.

Pengantar Penyunting
JALAN PENYELESAIAN PERSOALAN AGRARIA: (Tanah Bekas Hak, Pengakuan Hukum Tanah Adat, Penataan Tanah Batam, Percepatan Pendaftaran Tanah, dan Integrasi Tata Ruang)

A. Pengantar

Persoalan "Pertanahan dan Agraria" dalam konteks lebih luas memasuki babak baru dalam hal tuntutan percepatan pelayanan untuk memenuhi ekspektasi masyarakat. Awal tahun 2016, Presiden Joko Widodo dengan serius meminta kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) agar segera mempercepat proses pendaftaran tanah di Indonesia. Hal itu kembali ditegaskan dalam paket kebijakan ekonomi XII yang diumumkan tanggal 28 April 2016, salah satunya agar Menteri Agraria mempercepat, memperpendek, dan mempermudah jalur dan sistem administrasi pendaftaran tanah. Sekilas tuntutan itu tampak mudah, akan tetapi bisa jadi tidak sebanding dengan infrastruktur hukum dan SDM yang tersedia, padahal infrastruktur hukum itu sendiri mengalami berbagai persoalan dalam tataran praktik di lapangan, terutama ketidakseragaman dalam tafsirnya.

Sejauh ini, setidaknya ada dua hal yang yang menjadi topik besar dan konsentrasi Kementerian ATR/BPN di dalam menjalankan kebijakan di lapangan, *pertama* persoalan Reforma Agraria, *kedua* terkait infrastruktur hukum di dalam pelayanan publik dan penguatan hak rakyat (percepatan pendafataran tanah, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pengakuan hak masyarakat hukum adat, dan infrastruktur hukum atas penataan ruang). Dua hal ini menjadi konsentrasi kelembagaan dalam rangka menata bagaimana akselerasi melayani masyarakat agar keadilan agraria bisa diupayakan secara maksimal. Apakah problem mendasarnya terletak pada Sumber Daya

Manusia, infrastruktur hukum, atau terkait dengan tafsir yang tidak tunggal di dalam praktik di lapangan. Persoalan di atas ingin didekati dalam kerangka bagaimana menata struktur agraria yang adil untuk kesejahteraan masyarakat.

Terkait dengan dua isu besar di atas, Penelitian Sistematis Tahun 2016 mencoba didisain untuk menemukan titik temu antara praktik kebijakan di lapangan dengan infrastruktur hukum yang ada agar bisa mempermudah di dalam pelaksanaannya. Khusus untuk tema Reforma Agraria belum menjadi bagian dari tema penelitian tahun ini karena keterbatasan ruang dan dukungan dana dari lembaga. Untuk itu fokus pada persoalan solusi pelayanan publik untuk menjamin keadilan bagi masyarakat, baik dalam konteks pembenahan infrastruktur hukum dan evaluasi kebijakan serta alternatif tawaran kebijakan dan penyelesaiannya. Secara khusus Penelitian Sistematis PPPM mengangkat 6 tema utama untuk menjawab sebagian persoalan yang ada di bawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN:

1. Hak Prioritas dan Penyelesaiannya (Merumuskan Kebijakan Tanah Bekas Hak);
2. Tema Penyelesaian Pendaftaran Tanah Adat dan Penataan Ruang;
3. Penyelesaian Administrasi Penguasaan Tanah Batam (Solusi HPL di Kota Batam dan Kampung Tua);
4. Percepatan Pendaftaran Tanah Melalui Pendaftaran Tanah Sistematik (Evaluasi Kebijakan);
5. Integrasi Penataan Ruang: Penggunaan dan Pemanfaatan—Penguasaan dan Pemilikan;
6. Solusi Kebijakan atas Kendala Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum.

B. Temuan Para Peneliti

Enam topik di atas kini sudah berada di tangan Ibu/Bapak untuk diperiksa sebagai bahan kajian maupun untuk mengumpan alternatif kebijakan. Secara ringkas penyunting akan mencoba untuk mengantarkan apa sebenarnya temuan para peneliti di lapangan dan bagaimana kajian ini harus ditempatkan dalam konteks/ranah kebijakan.

Penelitian *Pertama,* tentang Hak Prioritas/Tanah Bekas Hak yang secara khusus melihat persoalan HGU di Sumatera Utara. Lokus Sumatera Utara hanya semata lokus, karena persoalannya juga terjadi di wilayah lain di belahan Indonesia. Tim peneliti Sumatera Utara dibekali dengan kajian-kajian sebelumnya yang dilakukan oleh PPPM terkait pemetaan persoalan lapangan dan rumusan kebijakan. Pertanyaan awal dalam penelitian ini adalah problematika pelepasan tanah eks-HGU PTPN II dan PTPN III dan prioritisasi pemberian hak berikutnya, bagaimana seharusnya mengatur tanah bekas hak dan siapa pula yang seharusnya mendapat prioritas haknya. Dengan mendasarkan pada kajian beberapa kasus yang terjadi khususnya proses pelepasan tanah bekas HGU di Sumatera Utara, posisi Kementerian ATR/BPN sebagai sebuah lembaga yang semestinya kuat ternyata hanya sebatas mampu mengatasi persoalan administrasinya semata. Point inilah yang menjadi isu utama sehingga tanah bekas hak tidak jelas kebijakan yang seharusnya diambil. Berdasarkan beberapa peraturan yang dimiliki, maka negara hadir bukan semata slogan tetapi harus diwujudkan dalam kebijakan dan keberpihakan, agar persoalan segera selesai, konflik segera berakhir, dan keruwetan segera bisa diatasi.

Dengan dasar beberapa kajian, peneliti menyimpulkan, tidak tepat jika Kementerian ATR/BPN hanya berlaku demikian, semata mengurusi administrasi, karena jika demikian maka persoalan tanah tidak pernah akan selesai khususnya terkait tanah bekas hak, dalam konteks ini HGU. Kementerian ATR/BPN harus berani dan berdaulat dalam mengelola tanah-tanah bekas HGU tersebut, sebagai wujud dari perumus dan pelaksana politik agraria Indonesia, demikian tegas peneliti.

Salah satu unsur penting yang berperan dari pengalaman tiga kasus yang dikaji adalah keberadaan Perencanaan Tata Ruang. Ini menjadi wujud dari keberadaan pelaksanaan politik agraria, yang mengatur kemana arah bidang dan ruang wilayah Indonesia akan diperuntukkan dan bagi siapa tanah tersebut diberikan haknya. Di sinilah tepat bahwa lembaga pertanahan yang saat ini telah menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN RI, seharusnya tidak lagi berfikir semata mengadministrasi *bidang* tanah, namun mengatur

ruang dan *bentang* alam Indonesia. Dari pengalaman tiga kasus yang dikaji, semua pihak bisa belajar bahwa perumusan tata ruang itu dibangun dari bawah (*bottom up*). Struktur Kementerian ATR/BPN yang menempatkan urusan tata ruang hanya di pusat (Direktorat Jenderal Tata Ruang), perlu ditinjau ulang. Dalam struktur Kementerian ATR/BPN RI, penataan ruang harus ada di berbagai kabupaten/provinsi di Indonesia.

Tema *Kedua,* terkait Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat di Kalimantan Tengah. Temuan di lapangan dengan tegas menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan dan penguasaan tanah pada kawasan hutan oleh masyarakat menurut adat-kebiasaan diakui, namun secara teknis-operasional pengadministrasian kepemilikan bidang-bidang tanah (pengakuan secara formal) masih terkendala karena adanya disharmoni dalam pengaturan peruntukan/pemanfaatan tanah antara RTRW Provinsi Kalimantan Tengah dengan TGHK (dan SK Menhut No. 529 Tahun 2012), serta adanya perbedaan persepsi penguasaan tanah antara masyarakat (penggarap) dengan otoritas kehutanan. Sekalipun hasil pelaksanaan IP4T pada kawasan hutan berupa rekomendasi kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan agar penguasaan tanah masyarakat dilepaskan dari kawasan hutan. Upaya itu harus segera dilanjutkan karena dengan cara tersebutlah hak warga bisa diwujudkan sebagai bentuk pelayanan negara kepada warganya.

Ujung dari kajian tim peneliti ini memutuskan enam persoalan yang harus segera diselesaikan demi mewujudkan penguatan hak atas tanah bagi masyarakat adat di Kalimantan Tengah: 1. Perlu segera dilakukan harmonisasi alokasi pemanfaatan ruang antara Pemerintah Daerah dengan otoritas kehutanan; 2. Pelaksanaan IP4T dilakukan secara sistematik, desa demi desa terhadap semua bidang-bidang tanah yang sudah dikuasai oleh masyarakat dan saat pemetaan bidang-bidang tanah sebaiknya melibatkan partisipasi masyarakat local; 3. Perlu dilakukan penelitian intensif mengenai pola-pola perolehan, peralihan serta penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh masyarakat setempat agar tidak terjadi saling klaim diantara warga; 4. Agar lebih efektif, pendanaan kegiatan IP4T kawasan hutan ditempatkan pada salah satu Satker/instansi; 5. Perlu diatur secara

tegas, bahwa dasar pemetaan pemilikan atau penguasaan atas tanah oleh masyarakat utamanya perlu mempertimbangkan ketentuan-ketentuan terkait landreform dan tata ruang, hal ini untuk menciptakan keadilan sekaligus peduli dengan tata ruang; 6. Sejauh ini, IP4T sudah berjalan, oleh karena itu yang sudah disetujui oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan harus segera digunakan sebagai dasar untuk melakukan revisi tata ruang sekaligus memberikan hak bagi masyarakat dengan skema yang dispeakati.

Tema *ketiga*, persoalan penguasaan dan administrasi Kota Batam. Salah satu hal yang penting dari hasil penelitian di Kota Batam tahun 2015 adalah persoalan keluarnya surat Presiden Joko Widodo melalui Deputi Bidang Hubungan Kelembagaan dan Kemasyarakatan Kementerian Sekretariat Negara Nomor B.2593/Kemensetneg/D-3/DM.05/05/ 2015 tanggal 12 Mei 2015 sebagai jawaban surat tuntutan masyarakat Kampung Tua yang intinya Gubernur Kepulauan Riau, Kepala Kantor Wilayah ATR/BPN Provinsi Kepulauan Riau, dan Kepala Badan Pengusahaan Batam untuk membuat kajian dalam rangka penyelesaian persoalan tanah Kampung Tua. Namun hingga tahun 2016, perintah presiden tersebut diabaikan, sebuah keteledoran yang dianggap serius, karena mendiamkan dengan berbagai alasan. Padahal kajian itulah yang nantinya akan dijadikan dasar untuk membuat kebijakan secara nasional, karena Batam secara spesifik berbeda dengan wilayah lain. Untuk mengambil kebijakan strategis, presiden tidak bisa tanpa dasar dan alasan yang jelas, sekalipun masyarakat menuntut pemberian hak, akan tetapi revisi Kepres akan jauh lebih valid jika diawali kajian dari bawah sebagai bentuk aspiratif dan pertanda harmoninya antara Pemda, BP Batam, dan Warga setempat.

Persoalan lain yang menjadi temuan adalah belum ada publikasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) oleh BP Batam dan Pemerintah Kota Batam. Hal ini sangat penting karena BP Batam selama ini mengklaim diri sebagai lembaga yang otoritatif menguasai tanah Batam dalam bentuk Hak Pengelolaan (HPL), namun hingga hari ini problem besar itu belum diselesaikan yakni RTRW dan pendaftaran HPL ke lembaga Agraria (Kem. ATR/BPN) yang memiliki hak untuk mengeluarkan HPL. Dua persoalan besar ini menjadi urusan serius

dalam hal tanah di Batam, karena jika BP Batam yang diberi wewenang untuk mengelola Batam berikut tanah-tanah di atasnya, perlu menertibkan administrasinya lebih dahulu agar kedudukan dan statusnya jelas. BP Batam mengklaim sebagai pemilik tunggal HPL, namun bukti administratif yang dimiliki masih sangat terbatas, padahal perintah Kepres, BP Batam harus mendaftarkan tanahnya dalam bentuk status hak (HPL). Tanpa kejelasan batas, RTRW, dan status dan kedudukan tanah di Batam, baberapa persoalan terus muncul. Warga Kampung Tua merasa jauh lebih dulu hadir sebelum BP Batam berada di Batam. Oleh karena itu atas nama keadilan kepada masyarakat, minimal warga Kampung Tua, BP Batam harus segera duduk bersama dengan Pemda dan warga untuk melakukan penelitian dan penyelesaian persoalan tanah, khususnya mengakomodir tuntutan warga Kampung Tua. Sementara pendaftaran HPL menjadi sebuah keputusan mutlak yang harus diselesaikan agar tidak terus menerus terjadi klaim di tengah masyarakat.

Penelitian *Keempat*, persoalan percepatan pendaftaran tanah bukan semata persoalan Sumber Daya Manusia yang terbatas, akan tetapi dalam studi ini membuat sebuah evaluasi, bahwa terdapat beberapa persoalan dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang menuntut perbaikan secara mendasar. Baik persoalan spasial, legal, dan institusional.

Salah satu permasalahan yang patut dicermati secara legal adalah pendaftaran tanah di Indonesia belum mampu memberikan jaminan kepastian hukum yang mutlak kepada pemilik hak. Hal ini perlu dipikirkan lebih serius karena setelah lebih dari 70 tahun merdeka, kita masih diliputi sebuah keraguan yang dalam terkait persoalan hak atas tanah.

Persoalan lain, faktor yang mempengaruhi efisiensi dan efektifitas sistem pendaftaran tanah yang berasal dari internal berupa SDM. Bukan semata problemnya pada kekurangan SDM, tetapi juga persoalan manajemen SDM karena mengelola pelaksanaan pendaftaran tanah bukan persoalan sederhana, namun jika dikelola secara profesional akan lebih efisien dan mudah bagi percepatan pendaftaran tanah. Persoalan internal juga terkait kesejahteraan dan proporsi beban kerja dan tanggung jawab. Ujungnya, penyediaan data

yang lengkap dan terpercaya, dibutuhkan dukungan dari *Stake holders* pertanahan yang bersinergi membangun satu visi, bahwa pendaftaran tanah harus berorientasi kepada dukungan terhadap masyarakat lemah sehingga mereka mampu untuk memperbaiki kesejahteraannya.

Atas realitas di atas, peneliti tim ini meyakini, Percepatan Pendaftaran Tanah merupakan sebuah proses yang integral sehingga percepatan pendaftaran tanah bukan semata mengganti sarana dan prasarana, melainkan lebih pada perubahan paradigma dalam melakukan pendaftaran tanah. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN sebagai panglima dalam pendaftaran tanah seyogyanya dapat segera mengambil peran dengan berfokus pada penyiapan kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan yang mendukung dengan memperhatikan prinsip-prinsip *fit for purpose* (tepat guna) dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia. Beberapa rumusan detil sebagaimana digambarkan dalam penelitian ini layak untuk dipertimbangkan oleh pengambil kebijakan sebagai modal untuk merumuskan langkah-langkah kongkritnya.

Tema *Kelima*, gagasan tentang Integrasi Perencanaan Tata Ruang semakin menguat melihat fakta di lapangan ego sektoral semakin terlihat. Hal ini menjadi isu strategis dalam merumuskan kebijakan perencanaan tata ruang agar setiap penataan ruang harus saling menegasikan antar berbagai sektor yang berkepentingan. Apa yang sudah dirumuskan dengan menempatkan satu lembaga antara pertanahan dan tata ruang perlu didukung dan diperkuat agar disain tata ruang tidak berjalan masing-masing.

Sejauh ini, penyusunan Perencanaan Tata Ruang Wilayah telah mengesampingkan unsur-unsur pertanahan, baik ditinjau dari sisi penggunaan, pemanfaatan, penguasaan dan pemilikan tanah. Hal ini dapat dilihat dalam penyusunan perencanaan Tata Ruang Wilayah yang tidak pernah memperhatikan pertimbangan-pertimbangan tentang bagaimana penggunaan tanah dan pemanfaatan tanah yang ada serta, pemilikan dan penguasaan tanah baik oleh masyarakat, Badan Hukum, Instansi Pemerintah tidak menjadi pertimbangan dalam penyusunan perencanaan tersebut. Padahal dengan mengabaikan masalah penggunaan tanah, Pemanfaatan Tanah, Penguasaan

Tanah, dan Pemilikan Tanah sehingga menimbulkan berbagai kontra produktif bagi pembangunan itu sendiri. Dampaknya, muncul penyelewengan perizinan tata ruang antara yang berdampak pada kerusakan lingkungan dan ekologi, alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan existing penggunaannya, dan ujungnya konflik dan sengketa antar warga.

Rumusan yang perlu diperhatikan adalah perencanaan yang komprehensif, keterpaduan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pembangunan, agar tercipta tata ruang yang ideal. Untuk memulai perencanaan mutlak sebuah kajian evaluasi secara tuntas, sebelum pemerintah daerah menempuh sikap untuk rancangan dan pelaksanaan pembangunan. Dan cukup penting melibatkan peran serta sektoral dan masyarakat dalam proses Perencanaan Tata Ruang Wilayah harus benar-benar diperhatikan. Mengintegrasikan rencana tata ruang harus mengharmoniskan terlebih dahulu kelembagaan dengan cara memperkuat koordinasi. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN menjadi *leader* untuk menciptakan cita-cita tersebut.

Itulah lima dari enam tema penelitian Sistematis 2016 yang dilakukan oleh PPPM-STPN. Semoga ide dan gagasan serta tawaran alternatif rumusan kebijakan di atas sebagaimana bisa dilihat secara utuh dalam buku ini, dapat memantik diskusi dan rumusan kebijakan secara lebih luas.

Terima kasih kepada para Peneliti Sistematis 2016 yang telah melakukan pekerjaannya dengan baik. Semoga hadirnya buku ini dalam bentuk ringkas dapat memberikan sumbangan pemikiran dan manfaat yang luas. Kepada teman-teman PPPM yang mensupport pengelolaan Penelitian Sistematis 2016 (Mbak Asih, Bu Tari, dan Pak Sugi), terima kasih atas kerja kerasnya selama membantu pengelolaan penelitian ini, semoga amal baiknya mendapat balasan yang setimpal.

M. Nazir Salim
Manajer Penelitian Sistematis 2016

DAFTAR ISI

Sambutan Kepala PPPM v
Pengantar Penyunting vii

Problematika Pemberian Hak atas Tanah Bekas HGU di Sumatera Utara 1
Ahmad Nashih Luthfi, Dwi Wulan T.A., Dian Aries M.

Pengakuan Hukum Terhadap Penguasaan Tanah Masyarakat Adat di Kawasan Hutan Kalimantan Tengah 52
I Gusti Nyoman Guntur, Arief Syaifullah, Anna Mariana

Menata Tanah Kota Batam: Jalan Penyelesaian Penguasaan Tanah Kampung Tua 105
Tjahjo Arianto, Asih Retno Dewi, Harvini Wulansari

Evaluasi Proses Pendaftaran Tanah dalam Rangka Percepatan Pendaftaran Tanah 137
Muh Arif Suhattanto, Suharno, Haryo Budhiawan,

Integrasi Perencanaan Tata Ruang dan Pertanahan di Jakarta Barat 175
Sri Kistiyah, Rochmat Martanto, A.H Farid

Tentang Penulis 207

PROBLEMATIKA PEMBERIAN HAK ATAS TANAH BEKAS HGU DI SUMATERA UTARA

Ahmad Nashih Luthfi
Dwi Wulan Titik Andari
Dian Aries Mujiburrahman

A. Pendahuluan

Jika tanah HGU habis masa hak-nya atau diterlantarkan, maka dianggap masih ada 'hak prioritas' atau 'hak keperdataan' yang melekat pada pemegang hak semula (perusahaan). Berdasarkan PP 40 Tahun 1996, perusahaan dianggap masih memiliki kewenangan untuk memperpanjang haknya atau mendapat 'prioritas' memperoleh hak baru. Masa waktu HGU bisa saja habis, namun perusahaan perkebunan dianggap masih memiliki 'hak keperdataan' berupa bangunan dan tumbuhan yang ada di atas tanah HGU tersebut, sehingga perusahaan dapat menuntut jika tanah dialihkan ke pemegang hak baru atau masyarakat yang telah menggarapnya. Inilah yang terjadi. Dalam beberapa kasus Pengadilan memenangkan perusahaan pemegang formal hak lama, meski jelas-jelas masa HGU habis atau diterlantarkan dan tanah sudah digarap dan dikuasai oleh masyarakat sekitar.

Hal itu merisaukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional RI (ATR/BPN) yang notabene sebagai pemegang mandat Hak Menguasai Negara. Pemahaman masih adanya kedua jenis hak tersebut menempatkan negara, c.q. Kementerian ATR, pada posisi tersandera untuk mengatur tanah kuasa negara bekas HGU dalam kebijakan pertanahan lebih luas. Tanah bekas HGU dalam praktiknya tersandera oleh pihak pemegang hak semula, yang menghalangi Kementerian ATR menguasakan kepada pihak lain. Inilah permasalahan yang menjadi fokus dari tulisan ini.

Penegasan Hak Menguasai Negara yang ada di kewenangan Kementerian ATR/BPN diperlukan. Dari sisi regulasi, misalnya

dapat dikeluarkan Peraturan Menteri atau bahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang menegaskan hal ini sehingga Kementerian ATR/BPN berwenang penuh dan tidak ragu-ragu mengambil-alih dan mengendalikan kembali tanah bekas HGU, serta menghapus pemahaman dan praktik 'hak prioritas' dan 'hak keperdataan' yang telah berakibat menyandera posisi negara c.q Kementerian ATR/BPN.

Regulasi tersebut selain menjawab kebutuhan pengaturan tanah bekas hak (HGU), seyogyanya juga mampu menjawab situasi krisis yang dihadapi, baik berupa krisis sosial maupun krisis ekologi yang ada di suatu lokal tertentu. Ini mengingat jika semata-mata berangkat dari kondisi hak atas tanah yang telah habis, kenyataan ini sebenarnya adalah kondisi normal, bukan krisis. Terjadi krisis jika di atas tanah tersebut telah ada (re)klaim dan penggarapan oleh masyarakat sehingga menimbulkan sengketa, konflik, bahkan perkara pertanahan. Suatu krisis yang menggambarkan kondisi kebutuhan masyarakat akan tanah dan kronisnya ketidak-adilan agraria di wilayah tersebut.

Kenyataan di atas menjadi gambaran dari apa yang terjadi, misalnya di tanah bekas Hak Guna Usaha PT Perkebunan Nusantara (PTPN) II dengan sekitar 5.873,06 hektare yang masih terus menimbulkan konflik. Bekas HGU PTPN II ini tersebar di Deliserdang, Serdang Bedagai dan Langkat, Sumatera Utara.

Konflik melibatkan antara pihak PTPN II yang merasa masih mengantongi dan mengajukan perpanjangan HGU dengan para petani penggarap yang menduduki lahan yang mengorganisir diri dalam Forum Rakyat Bersatu (FRB)[1]. Mereka terdiri dari berbagai etnis, generasi, dan wilayah. Masyarakat menduduki lahan tersebut atas dasar hak ulayat atas dasar alas hak objek landreform. Mereka menuntut agar lahan seluas tersebut tidak diperpanjang masa HGU-nya sebab semula tanah tersebut adalah perkebunan Deli yang dibangun Belanda tahun 1917 dan telah diduduki masyarakat pada masa Jepang dan menjadi obyek landreform pada tahun 1964. Akan tetapi pada era pasca 1965, tanah tersebut terbit HGU perkebunan

---

[1] Evalisa Siregar, http://sumut.antaranews.com/berita/155962/pemprov-sumut-bentuk-tim-penyelesaian-konflik-lahan, diakses 15 Juli 2016

negara. Tanah seluas seluas 5.873,06 hektare tersebut sebenarnya telah dikeluarkan dari perkebunan berdasarkan SK BPN RI No 42; 43; 44/ 2002 dan SK BPN No. 10 Tahun 2004, Keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor 188.44/23G/KPTS/2011 tentang Kelompok Kerja Penanganan Areal yang dikecualikan dari Pemberian Perpanjangan Hak Guna Usaha PTPN II (Eks HGU PTPN II). Namun sampai sekarang pihak perusahaan masih belum terima dan menganggap bahwa mereka masih memiliki hak prioritas untuk mendapatkan perpanjangan masa HGU.

Apa yang digambarkan di atas tidak terlepas dari pemahaman mengenai 'hak prioritas' dan 'hak keperdataan' yang masih melekat pada pemegang hak lama (*existing*). Telaah kritis mengenai dua isu ini diperlukan guna memahami peta persoalan serta berbagai tafsir yang melingkupinya.

Kasus yang sama dihadapi di tanah bekas HGU PTPN III di Pematang Siantar. Demikian pula kasis di tanah bekas HGU PT. London Sumatera di Simalungun.

Berdasarkan uraian di atas, maka tulisan ini berupaya mendeskripsikan tentang kebijakan yang dilaksanakan dalam mengatur tanah eks-HGU PTPN II dan PTPN III sebagai contoh perusahaan BUMN; gambaran proses pelepasan tanah bekas HGU PT. London Sumatera sebagai contoh dari perusahaan swasta; dan subyek yang diprioritaskan dalam menggunakan dan menghaki tanah bekas HGu tersebut.

B. Hak Prioritas dan Hak Keperdataan

Kebijakan mengutamakan pihak tertentu dalam memberikan hak bekas Hak Guna Usaha selama ini didasarkan pada tafsir dengan apa yang disebut sebagai 'Hak Prioritas'. Dengan istilah ini, pemerintah (cq. Badan Pertanahan Nasonal) memiliki kebijakan berupa memprioritaskan pemegang hak yang ada (existing) yakni perusahaan (badan hukum) untuk memperpanjang dan memperbarui hak tersebut. Perusahaan sebagai subyek hak yang telah berinvestasi (dalam pengertian modal) di atas tanah HGU tersebut lebih diprioritaskan daripada (calon) subyek hak yang lain. Masyarakat yang telah melakukan pengolahan (*verwerking*) tanah terlantar

bekas HGU bisa tidak dianggap berinvestasi, meski telah mencurahkan tenaga dan bahkan modal dalam menghidupkan lahan tersebut.

Meski menggunakan istilah 'hak', sebenarnya ia bukanlah hak atas tanah sebagaimana yang ada dalam Pasal 16 UUPA 1960. Oleh karena itu di tingkat pelaksana muncul perdebatan apakah prioritisasi tersebut yang oleh sebagian pihak dianggap sebagai prinsip dalam pemberian hak atas tanah (berupa HGU) dapat dipertahankan ataukah tidak. Terlebih jika dilihat dari perspektif keadilan atas tanah dan dihadapkan pada kenyataan banyaknya tanah eks-HGU yang dalam kondisi (di)terlantar(kan) ataupun telah dikuasai masyarakat baik konfliktual maupun tidak. Pada gilirannya keyakinan adanya 'hak prioritas' mengakibatkan kendala bagi pelaksana untuk menjalankan kebijakan pertanahan lebih luas seperti pendayagunaan tanah terlantar, redistribusi tanah eks-HGU, atau pemberian hak baru kepada subyek yang lain. Dapat dikatakan bahwa hak prioritas telah menyandera negara karena memberikan dorongan secara persisten hak kepada pemegang yang ada, yakni perusahan. Pemahaman ini memberi tendensi buruk sebab posisi negara yang mempunyai 'hak menguasai negara' atas tanah negara itu tampak lemah di hadapan swasta.

Tanah bekas hak (HGU, HGB, HPL) menurut aturan yang ada saat ini statusnya menjadi "dikuasai oleh negara". Maka, jika dirunut status tanah hak tersebut pada mulanya adalah tanah negara, lalu menjadi tanah hak, dan menjadi tanah negara (TN-TH-TN).[2] Namun, melihat konflik yang ada sebagaimana digambarkan dalam kasus di atas, membuka peluang tafsir dan temuan sementara bahwa pada mulanya, apa yang dinyatakan sebagai tanah negara sehingga di atasnya dapat dikeluarkan hak atas tanah, adalah berasal dari tanah hak juga (tanah rakyat) atau tanah adat. Adanya klaim dan reklaiming[3] itu menunjukkan bahwa telah ada hak

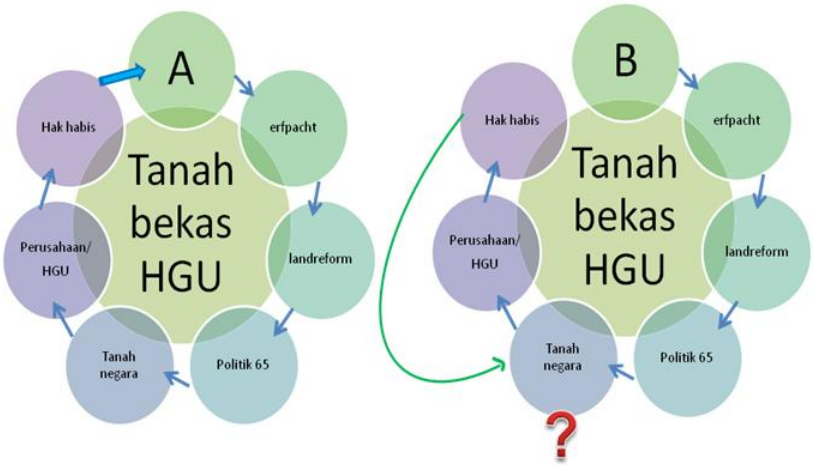
---

[2] Julius Sembiring, "Hak Prioritas", makalah diskusi di PPPM STPN, Jumat, 15 Juli 2016

[3] Berbeda dengan pelabelan yang biasanya diberikan otoritas resmi pada petani penggarap sebagai 'okupan' yang mencerminkan pendudukan liar/ilegal, istilah 'reklaiming' digunakan untuk menunjukkan bahwa petani penggarap sedang melakukan 'pengakuan kembali' atas tanah yang semula adalah tanah

sebelumnya yang dalam kebijakan agraria di masa lalu mengalami proses negaraisasi tanah.[4] Tanah yang telah dinegaraisasi itulah kemudian diterbitkan hak atas tanah (HGU, HGB, atau HPL), sehingga perubahan yang terjadi adalah TH1-TN-TH2-TN/TH1.

Bagan. 1 Proses Perolehan HGU
A (tanah hak) dan B (tanah negara-bebas)



Ketentuan yang selama ini dirujuk untuk menjelaskan adanya tafsir mengenai hak prioritas adalah (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat; (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah. Kedua regulasi ini mengatur mengenai "perpanjangan dan pembaharuan" hak, yang kemudian melahirkan tafsir mengenai hak prioritas. Ditambah lagi dengan pemahaman mengenai hak

---

miliknya namun oleh kebijakan agraria tertentu mengakibatkan tanah itu tercerabut dari mereka. Pendudukan adalah cara untuk mendapatkannya kembali.

[4] Noer Fauzi, "Meralat Negaraisasi Tanah Adat, Memperbaiki Rute Transformasi Kewarganegaraan Masyarakat Adat dan Mengukuhkan kembali Eksistensi Negara Bangsa", *Pembaharuan Hukum dan Resolusi Konflik, HuMA,* Juni 2012. Edisi online, http://huma.or.id/pembaruan-hukum-dan-resolusi-konflik/info-terkait-pembaruan-hukum-dan-resolusi-konflik/meralat-negaraisasi-tanah-adat.html

keperdataan yang masih melekat di atas tanah yang telah dikelola, dimanfaatkan, dan didayagunakan sejak lama tersebut. Istilah hak prioritas sendiri sebenarnya tidak ditemukan di dalam regulasi ini.

Sebenarnya terdapat perbedaan mendasar dari kedua regulasi tersebut. Permendagri No. 3 Tahun 1979 menyertakan syarat yang ketat terhadap pembaharuan hak, memberi batas-batas, dan membuka peluang pemberian hak kepada pihak lain (masyarakat) yang menguasai atau dialihkannya tanah untuk kepentingan umum (lihat Pasal 7). Sementara, PP Nomor 40 Tahun 1996 secara eksplisit membuka peluang perpanjangan dan pembaharuan dari jangka waktu yang sebelumnya telah ada (Pasal 8), sehingga, dengan perpanjangan dan pembaharuan itu, secara total perusahaan berpeluang memiliki HGU hampir seusia *erpacht* seperti pada masa kolonial.

Perbedaan lain adalah tafsir mengenai kepada siapa prioritas itu diberikan. Permendagri No. 3 Tahun 1979 (tertanggal 22 Agustus 1979) yang merupakan pelaksanaan dari Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1979 (tertanggal 8 Agustus 1979) khususnya dalam soal HGU, sebenarnya adalah upaya untuk menyelesaikan pendudukan oleh rakyat atas tanah-tanah perkebunan yang terjadi sejak masa Jepang dan belum terselesaikan pada akhir pemerintahan Presiden Soekarno. Sekali lagi, kedua regulasi ini memberi batas yang ketat. Pasal 4 Keppres No. 32 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijaksanaan dalam Rangka Pemberian Hak Baru atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat, menyatakan bahwa "Tanah-tanah Hak Guna Usaha asal konversi hak Barat yang sudah diduduki oleh rakyat dan ditinjau dari sudut tata guna tanah dan keselamatan lingkungan hidup lebih tepat diperuntukkan untuk pemukiman atau kegiatan usaha pertanian, akan diberikan hak baru kepada rakyat yang mendudukinya". Ini dipertegas kembali dalam Pasal 5 mengenai Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, "Tanah-tanah perkampungan bekas Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai asal Konversi hak Barat yang telah menjadi perkampungan atau diduduki rakyat, akan diprioritaskan kepada rakyat yang mendudukinya setelah dipenuhinya persyaratan-persyaratan yang menyangkut kepentingan bekas pemegang hak tanah". Ketentuan tersebut di atas diperkuat dengan Pasal 10 ayat (1) Permendagri Nomor 3 Tahun 1979 yang maksudnya sama,

yaitu akan diberikan hak baru kepada rakyat. Secara sangat jelas ketentuan ini *memprioritaskan pada rakyat*.[5]

Dari sisi historis persoalan HGU (*erfpacht*) perusahaan perkebunan ini sebenarnya telah menjadi 'hal-hal yang belum selesai' dalam politik agraria Indonesia sejak dahulu. Pada masa pendudukan Jepang, perkebunan-perkebunan Eropa di Indonesia diduduki rakyat, bahkan diperintahkan oleh otoritas pemerintahan militer Jepang yang ada di Indonesia untuk dikelola dan ditanami tanaman untuk kebutuhan perang. Di sela-sela itu, rakyat menanami tanaman pangan. Kondisi semacam ini melahirkan psikologi massa saat itu, bahwa rakyat diperbolehkan menguasai tanah perkebunan, bahkan menjadi kesempatan untuk melakukan reklaim (pengakuan kembali) tanah perkebunan, yang bagi mereka, notabene berasal dari tanah rakyat yang dirampas oleh perusahaan. Pada masa kemerdekaan, persoalan perkebunan akan diakhiri. Panitia Agraria pertama kali dibentuk pada tahun 1946 untuk merumuskan hukum tanah yang berpihak pada bangsa Indonesia. Namun, perjanjian Konferensi Meja Bundar (KMB) pada tahun 1949 menyatakan bahwa bekas perusahaan perkebunan Eropa jatuh kembali ke pemegang semula (orang Eropa). Terjadi protes besar mengenai hasil KMB tersebut, sehingga pada awal tahun 1950-an, lahir tuntutan untuk memutuskan secara sepihak perjanjian KMB tersebut. Tuntutan itu dilaksanakan pemerintah, sehingga lahir pembatalan secara sepihak oleh Indonesia melalui Undang-Undang No. 13 Tahun 1956. Isu mengenai sumberdaya alam (perkebunan) inilah salah satu yang mendasari keputusan politik kedaulatan antara dua negara, Indonesia dan Belanda. Pada gilirannya pada tahun 1958, pemerintah bergerak lebih jauh dengan menerbitkan UU Nomor 86 tentang N*asionalisasi Perusahaan*-perusahaan Milik Belanda di Indonesia.

Melalui telaah historis di atas terlihat nyata bahwa negara Indonesia menempatkan diri pada pihak rakyat Indonesia. Menye-

---

[5] Achmad Sodiki, "Kebijakan Pertanahan dalam Penataan Hak Guna Usaha untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat", makalah Seminar Nasional Penanganan dan Penyelesaian Konflik Agraria sebagai Kewajiban Konstitusi, diselenggarakan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Jakarta, tanggal 13 Maret 2012.

but kata 'negara RI' sejatinya adalah menghadirkan sosok 'negara republiken', 'negaranya rakyat Indonesia'. Sayangnya, persoalan perusahaan perkebunan (*erfpacht*) ini tidak tegas dalam UUPA 1960. Hukum Tanah Nasional ini masih mengakomodasi perkebunan dalam HGU, dengan mengubah subyek hak (hanya WNI), dan jangka waktunya (yang jika diakumulasi masih sepanjang usia *erfpacht*). Tidak ada perubahan substansial dalam kebijakan perkebunan ini. Gerakan rakyat melalui berbagai organisasi buruh perkebunan dan tani untuk mendapatkan tanah dan posisi kuat di perusahaan perkebunan mewarnai situasi pada era 1960-an ini. Pemerintahan Soekarno merasa cukup percaya diri, meski masih mengakomodir HGU, pada kelanjutannya keberadaan perusahaan-perusahaan perkebunan tersebut akan berada pada kendali Negara (untuk di-BHMN-kan).

Posisi keberpihakan negara itu bergeser pada era pemerintahan Orde Baru. Secara umum dalam kasus HGU, negara lebih merepresentasikan pihak perusahaan. Kebijakan prioritisasi perkebunan dengan pilihan pada pihak perusahaan ataukah pada rakyat bergerak secara dinamis dalam rentang panjang tersebut. Berbagai arah kebijakan agraria dalam perspektif historis itu memberi bahan refleksi kita mengenai posisi negara di hadapan perusahaan dan rakyat dalam mengelola sumberdaya alamnya.

Meski secara umum arah politik agraria Indonesia pada masa Orde Baru adalah 'tanah untuk pembangunan', pada tahun 1979 muncul upaya penyelesaian tanah yang diduduki rakyat sejak era sebelumnya. Keppres No. 32 Tahun 1979 menampakkan semangat prioritas untuk rakyat. Akan tetapi berubah sejak lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, era dimana pembukaan perusahaan perkebunan dan HTI terjadi dimana-mana. Jika dikembalikan kepada semangat sebelumnya, ketentuan ini menimbulkan pertanyaan. Apakah kebijakan 'prioritas' ini sesuai dengan semangat UUPA dan ketentuan sebelumnya yang berorientasi kesejahteraan rakyat, berkeadilan, dan bersifat antimonopolistik? Kemana sebenarnya arah politik kebijakan pertanahan yang diemban oleh ketiga regulasi di atas, utamanya PP Nomor 40 Tahun 1996? Tidakkah tafsir mengenai adanya hak prioritas kepada pemegang lama

terbukti telah menghalangi kebijakan pertanahan lebih luas terhadap tanah-tanah eks-HGU?

Jika hak prioritas dipertahankan, kepada siapa prioritas itu diberikan? Dalam kasus subyek hukum berupa antar badan hukum perusahaan, kebijakan prioritisasi ini bersifat 'kebijakan politik' preferensial dengan pertimbangan ekonomi yang lebih utama.[6]

Prioritisasi lebih sebagai kebijakan yang bersifat preferensial daripada kepatuhan dalam menjalankan regulasi, tampak nyata tatkala kebijakan perpanjangan hak tersebut diperkarakan hingga masuk ke tingkat Mahkamah Agung. Terdapat putusan yang memenangkan gugatan penerbitan Hak Guna Usaha, yakni Putusan PTUN MEDAN Nomor 94/G/2009/PTUN-MDN Tahun 2010 menyatakan mengabulkan gugatan Para Penggugat, yakni Kelompok Tani Desa Air Hitam. Sebagai pihak Tergugat I adalah Direktur PTP Nusantara IV, dan Tergugat II adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun.

Dalam putusan di atas pengadilan menyatakan batal Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional yaitu SK HGU Nomor: 44/HGU/BPN/2003 tanggal 8 Agustus 2003 tentang Pemberian Perpanjangan Jangka Waktu Hak Guna Usaha atas tanah terletak di Kabupaten Simalungun, Provinsi Sumatera Utara; menyatakan batal Sertipikat Hak Guna Usaha Nomor: 2 tanggal 13 Nopember 2003 terletak di Desa Dolok Sinumbah, Kecamatan Hutabayu Raja, Kabupaten Simalungun, Surat Ukur Nomor 1/Dolok Sinumbah/2003/ tanggal 11 Nopember 2003, luas 6.332,97 Ha atas nama PT. Perkebunan Nusantara IV; memerintahkan Tergugat I untuk mencabut Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI, SK HGU Nomor: 44/HGU/BPN/2003 tanggal 8 Agustus 2003 tentang Pemberian Perpanjangan Jangka Waktu Hak Guna Usaha atas tanah terletak di Kabupaten Simalungun, Propinsi Sumatera

---

[6] Dalam kasus subyek hukum berupa antar badan hukum perusahaan, prioritisasi ini diberikan pada perusahaan pertambangan (PT Krakatau Steel) yang dinilai lebih merepresentasikan kepentingan nasional dibanding perusahaan perkebunan (HGU Kubangsari). Lihat, http://www.beritacilegon.com/index.php/hukum-a-kriminal/885-ini-pembelaan-pt-ks-terkait-penyaluran-dana-rp-34-m-ke-pt-dsp?device=xhtml, diakses 20 Januari 2015.

Utara; memerintahkan Tergugat II untuk mencabut Sertifikat Hak Guna Usaha Nomor: 2 tanggal 13 Nopember 2003 terletak di Desa Dolok Sinumbah, Kecamatan Hutabayu Raja, Kabupaten Simalungun, Surat Ukur Nomor 1/Dolok Sinumbah/2003/tanggal 11 Nopember 2003, luas 6.332,97 Ha atas nama PT. Perkebunan Nusantara IV (Persero); menghukum Tergugat I, Tergugat II dan Tergugat II Intervensi untuk membayar biaya perkara. Salah satu pertimpangan putusan adalah bahwa penerbitan Sertipikat HGU melanggar asas-asas pelaksanaan Tata Pemerintahan yang baik.[7]

Terdapat perbedaan mendasar antara 'hak prioritas' dalam peristiwa-peristiwa khusus dan dalam konteks hukum adat. Apa yang diuraikan di atas berbeda dengan 'hak prioritas' yang masih melekat, dan dalam batas-batas tertentu diterima, pada pemegang hak lama yang terkena kebijakan dalam peristiwa khusus seperti kebijakan nasionalisasi perusahaan (UU Nomor 86 Tahun 1958), penghapusan tanah partikelir (utamanya tanah usaha) (UU Nomor 1 Tahun 1958), dan tanah obyek Panitia Pelaksanaan Penguasaan Milik Belanda (P3MB). Dalam konteks hukum adat, prioritisasi itu (*voorkeurs recht*) justru untuk pengakuan (*recognition*) bagi pembuka/adat. Sedangkan keberpihakan prioritisasi dalam Keputusan Presiden No. 32 Tahun 1979 dan Permendagri Nomor 3 Tahun 1979 ini bersifat korektif terhadap pihak perusahaan perkebunan yang menguasai secara luas dan meninggalkan tanah.

Ulasan mengenai kebijakan prioritasasi ini tidak boleh lepas begitu saja. Jika hak prioritas tetap dipertahankan, maka hal paling mendasar adalah pada soal kepada siapa prioritas itu akan diberikan. Penelantaran tanah HGU oleh pemegang hak terjadi di banyak tempat. Sebabnya dapat bermacam-macam. Dari sisi administrasi, penelantaran itu dimungkinkan sebab tidak ada mekansime verifikasi yang memadai (misal dari sisi kapasitas ekonomi dan *environment carrying capacity*), dan evaluasi terhadap berlangsungnya produksi perusahaan HGU tersebut. Dalam kondisi *incapacity*, maka perusahaan banyak menelantarkan tanah. Dalam situasi semacam ini tentu ironis dan kontraproduktif jika masih

---

[7]Putusan dapat diunduh di: http://putusan.mahkamahagung.go.id/putusan/47e127985a08bc64123693141243 48de

mempertahankan kebijakan perioritisasi tersebut. Maka akan lebih adil jika diprioritaskan kepada mereka, masyarakat yang berinvestasi melakukan pengolahan (*verwerking*) terhadap tanah tersebut. Di sisi lain juga adil kepada perusahaan HGU sebagai evaluasi sekaligus *punishment* bagi mereka.

Pengaturan tanah bekas HGU pada prinsipnya dapat didasarkan pada prinsip-prinsip Tata-kelola Pertanahan Demokratis: empat ciri di antaranya adalah (1) Sadar kelas, berarti memastikan bahwa dampak kebijakan benar-benar bermanfaat bagi golongan terlemah pengakses tanah di lingkungan sekitar, sehingga 'keadilan agraria' ditegakkan; (2) Sadar sejarah, berarti transfer baru hak atas tanah ini perlu dipahami dan peduli pada dinamika historis-panjang yang telah ada; (3). Sensitif etnis, berarti kebijakan ini tidak mengurangi bahkan meningkatkan hak-hak kelompok etnis terhadap klaim teritorial mereka.[8] Prinsip lainnya dalam pengaturan tanah negara bekas hak ini adalah *menegakkan kedaulatan negara* dalam menguasai tanahnya. Mengingat Indonesia lahir sebagai negara bangsa (*nation-state*), maka kedaulatan negara dalam mengemban amanat 'Hak Menguasai Negara' dan mengelola 'tanah negara' harus mengedepankan *kepentingan bangsa*, yakni himpunan rakyat Indonesia yang telah berbangsa-bangsa dan bersuku-suku itu. Jangan sampai negara tersandera oleh pihak lain (bekas pemegang hak). Jangan pula negara demi negara itu sendiri (*totalitarian state*).

C. Bekas HGU PTPN II: Tarik Menarik antara PTPN, Pemerintah Daerah, dan Masyarakat

Secara normatif dinyatakan bahwa perkebunan mempunyai peranan yang penting dan strategis dalam pembangunan nasional, terutama dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, penerimaan devisa negara, penyediaan lapangan kerja, perolehan nilai tambah dan daya saing, pemenuhan kebutuhan konsumsi dalam negeri, bahan baku industri dalam negeri serta optimalisasi

---

[8] Sebenarnya ada 8 ciri, sebagaimana diambil dari, Saturnino M. Borras dan Jennifer C. Franco. *Democratic Land Governance and some Policy Recommendations*. United Nations Development Programme-Oslo Governance Centre-Democratic Governance Group Bureau for Development Policy, 2008

pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan.[9] Fungsi perkebunan tidak hanya meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang dengan tujuan akhir meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, tetapi juga punya fungsi yang lain, yaitu fungsi ekologi dan fungsi sosial budaya. Ekologi yaitu pemanfaatan dan pelestarian sumber daya lama, sedangkan fungsi sosial budaya, yaitu hubungan harmonis antara *stakeholders* atau pemangku kepentingan. Hal ini ditandai dengan adanya kerjasama antara perusahaan perkebunan dengan masyarakat sekitar, dengan penduduk sekitar, dengan buruh juga atau pekerja, juga dengan stakeholders lainnya. Hal ini menimbulkan sektor perkebunan sebagai perekat dan pemersatu bangsa.[10]

Demikian adalah bunyi norma yang ada dalam peraturan perundang-undangan, akan tetapi tidaklah demikian prakteknya di lapangan dan di hadapan masyarakat dalam kehidupannya sehari-hari. Terdapat banyak konflik perkebunan di hampir semua kepulauan di Indonesia. Konflik di sektor perkebunan adalah salah satu konflik tertua dalam sejarah konflik agraria di Indonesia. Konflik sektor perkebunan sudah berlangsung sejak masa kolonial Belanda, dan terus berlangsung hingga saat ini, kini perkebunan-perkebunan warisan Belanda tersebut melahirkan konflik-konflik baru.[11] Berdasarkan catatan Sawit Watch, konflik di sektor perkebunan mencapai tak kurang 717 konflik. Konflik ini meliputi konflik lahan, kemitraan dan lingkungan. Umumnya konflik di sektor perkebunan sawit berlangsung dengan melibatkan perusahaan perkebunan, masyarakat adat dan lokal, aparat keamanan dan pasukan paramiliter binaan perusahaan. Trend konflik perkebunan terus meningkat. Sawit Watch Tahun 2014 sudah mengidentifikasi konflik di 22 provinsi dan 143 kabupaten. Totalnya ada sekitar 591 konflik, dengan urutan pertama banyaknya konflik ditempati Kalimantan

---

[9] Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 308, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5613).

[10] Putusan Nomor 55/PUU-VIII/2010 dan Putusan Nomor 122/PUU-VIII/2015 Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

[11] Kaleidoskop Perkebunan Sawit 2014,Tugas Menyelesaikan Warisan Konflik di Sektor Perkebunan Sawit, Tandan Sawit, Edisi No. 8 Desember 2014, hlm. 3.

Tengah dengan 250 kasus, disusul Sumatera Utara 101 kasus, Kalimantan Timur 78 kasus, Kalimantan Barat 77 kasus, dan Kalimantan Selatan 34 kasus.[12]Pada umumnya konflik perkebunan melibatkan perusahaan perkebunan, masyarakat adat dan lokal, aparat keamanan,trend konflik perkebunan terus meningkat.

Demikian juga dengan konflik perkebunan PT Perkebunan II (PTPN II) dengan masyarakat Sumatera Utara menjadi sumber konflik terbesar di Provinsi Sumatera Utara hingga saat ini. Konflik mengakibatkan timbulnya masalah keamanan, aksi unjuk rasa/demonstrasi besar-besaran menuntut penyelesaian garapan. Pendudukan di lapangan oleh masyarakat bahkan telah menguasai areal HGU maupun Eks HGU PTPN II, penerbitan Surat Keterangan Tanah di atas tanah HGU maupun eks HGU PTPN II yang dikeluarkan Kepala Desa dan Camat, bahkan terjadi jual beli di bawah tangan kepada Pihak Ketiga. Adanya putusan Pengadilan maupun Mahkamah Agung di atas Tanah Eks HGU PTPN II yang dimenangkan oleh Pihak Masyarakat, adanya areal HGU PTPN II yang dialihkan dengan sistem divestasi, terjadinya bentrok fisik di lapangan antara kelompok masyarakat dengan Karyawan PTPN II.

Bukan hanya konflik terjadi di lapangan, permasalahan hukum juga menjadi permasalahan tersendiri. Permasalahan hukum yang menjadi "*biang permasalahan*" atau adalah adanya klausula ijin pelepasan aset yang terdapat pada diktum ke tiga dan ke empat SK Kepala BPN, terkait pelepasan 5.873,06 Ha lahan eks HGU PTPN II. Klausula ini yang menjadi sumber konflik pertanahan pada kasus PTPN II di Sumatera Utara.[13]

1. Dasar Penguasaan Tanah PTPN-II dan Pemasalahannya

Riwayat penguasaan atas tanah PTPN-II semula berasal dari peleburan/pengabungan PTP-IX dan PTP-II,[14] dengan uraian seba-

---

[12] *Ibid.*

[13] Banyak permintaan baik dari pemerintah Provinsi Sumatera Utara, DPR RI dan DPRD serta kelompok masyarakat agar BPN merivisi SK BPN tersebut dengan menghilangkan klausula harus adanya ijin pelepasan aset yang tersebut dalam dictum ketiga atau keempat Kepala BPN. (Dokumen Panitia B Plus, Masalah Tanah PTPN II, Kanwil BPN Provinsi Sumatera Utara, Medan).

[14] Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 tentang Peleburan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perkebunan II dan Perusahaan

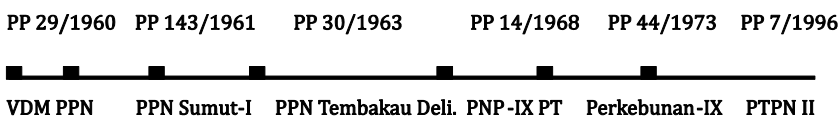
gai berikut. *Pertama, s*ecara historis riwayat penguasaan tanah/aset PTPN-II (berasal dari PTP-IX) semula berasal dari Konsesi (*Acta van concessie* tahun 1870 yang ditandatangani oleh Sultan Deli dan didaftar di Kantor Residen, tercatat dikuasai dan dipergunakan untuk perkebunan tembakau Deli oleh *NV. Verenigde Deli Maatschapppij (VDM).* Luas seluruhnya adalah 250.000 Ha yang lokasinya berada antara Sungai Ular di Kabupaten Deli Serdang sampai Sungai Wampu di Kabupaten Langkat. Semua arealnya ditanami tembakau yang terkenal dengan Tembakau Deli. *Kedua,* PTPN-II (berasal dari PTP-II), semula berasal dari hak konsesi yang tercatat dikuasai dan dipergunakan untuk perkebunan tanaman keras oleh *NV. Sanembah Maatchappij* dan *NV. Deli Maatchappij,* seluas 540 Ha, tersebar di beberapa daerah kabupaten/kota.[15]

Setelah kemerdekaan Indonesia, berdasarkan Undang-Undang Nomor 86 tahun 1958, perusahaan-perusahaan milik Belanda, termasuk *NV. Verenigde Deli Maatschapppij, Sanembah Maatchappij* dan *NV. Deli Maatchappij* dinasionalisasi oleh Pemerintah RI dan dinyatakan menjadi milik yang penuh dan bebas Negara Indonesia. Perusahaan yang dikenakan nasionalisasi termasuk seluruh harta kekayaan dan harta cadangan, baik yang berwujud barang tetap atau barang bergerak yang merupakan hak atau piutang. Dengan demikian, seluruh harta kekayaan bekas perusahaan Belanda termasuk hak atas tanahnya yang berstatus hak konsesi menjadi milik negara Indonesia.

Sejarah perkebunan PTPN-II, antara lain dapat dilihat dari evolusi nama perusahaan tersebut, semula merupakan perusahaan milik Belanda bernama *NV. Verenigde Deli Maatschaapij (VDM*), setelah dinasionalisasi sekaligus nama perusahaan mengalami pergantian sebagai sebagaimana dalam alur berikut.

Perseroan (Persero) PT Perkebunan IX menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perkebunan Nusantara II (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 13).

[15] Dokumen Panitia B Plus, Masalah Tanah PTPN II, Kanwil BPN Provinsi Sumatera Utara, Medan.



Demikian juga terhadap *NV. Verenigde Deli Maatschapppij (VDM), Sanembah Maatchappij* dan *NV. Deli Maatchappij*, setelah dinasionalisasi berubah menjadi PPN Sumut-V dan PPN aneka Tanaman II, selanjutnya menjadi PTP-II, lalu direktrukturisasi dengan PTP-IX menjadi PTPN-II.

Terhadap status hak atas tanahnya, setelah diundangkan UUPA (Pasal II Ketentuan-ketentuan Konversi), tanah-tanah yang berstatus Hak Konsesi dan Hak Erfpacht dikonversi menjadi Hak Guna Usaha (HGU). Untuk PTPN-II eks PTP IX, Berdasarkan Keputusan Menteri Agraria Nomor 24/HGU/1965 Tanggal 10 Juni 1965 telah diberikan HGU Kepada PPN Tembakau Deli atas tanah seluas 59.000 Ha dari tanah eks. konsesi yang semula seluas 250.000 Ha, sisa tanah seluas 181.000 Ha (sudah termasuk di dalamnya 125.000 Ha yang sebelumnya dikeluarkan berdasarkan SK Menteri Dalam Negeri No. Agr/12/5/14/1951), selanjutnya ditegaskan menjadi obyek landreform dan didistribusikan oleh pemerintah kepada yang berhak. Demikian juga PTPN-II eks PTP-II, sebelumnya pernah dilakukan pengurangan 1/3 areal tanaman keras dari 540.000 Ha, yakni 180.000 Ha untuk kemudian diserahkan kepada pemerintah guna didistribusikan.[16]

Terhadap distribusi tanah perkebunan PTPN-II (berasal dari eks.PTP-IX dan eks.PTP-II) merupakan kebijakan pemerintah untuk mengakomodasi penggarapan rakyat di atas tanah perkebunan. Untuk menjelaskan pengeluaran tanah PTPN-II dan pendistribusiannya dapat diuraikan dari masing-masing kebun eks.PTP-IX dan eks. PTP-II.

a) Terhadap tanah eks. PTP.IX, eks.PPN Tembakau Deli eks. Konsesi VDM semula seluas 250.000 Ha, dilakukan pengurangan secara bertahap sebagai berikut:

---

[16] *Ibid.*

Tabel 1: Daftar Tahapan Pengurangan Areal Aset PTPN-II Eks. PTP-IX

Tahap	Dasar pengeluaran	Luas awal	Luas dikeluarkan	Sisa areal
I.	SK Mendagri No. Agr/12/5/14/1951	250.000,00	125.000,00	125.000,00
II.	SK Menteri Agraria No. 24/HGU/65	125.000,00	66.000,00	59.000,00
III.	- Dialihkan ke PTP-II (Kebun Padang Brahrang) -SK Mendagri No. 44/DJA/1981	59.000,00 (58.047.74) 56.626,92	2.373,08 9.085,00	56.626,92 47,541,92
IV.	SK Mendagri No.Sk.85/DJA/1984	47,541,92	1.229,40	46.312,50
V.	- Dialihkan kepada instansi pemerintah - Dilepaskan kepada pihak ketiga	46.312,50 45.534,66	777,84 2.293,32	45.534,66 43.241,34
VI.	SK Ka BPN No. 42,43,44/HGU/ BPN/2002 dan No. 10/HGU/BPN/2004	43.241,34	5.359,782	37.881,558

Dalam hal ini terhadap tanah/aset PTPN-II eks.PTP-IX pada tahapan keenam di atas, pada tahun 1997 dimohonkan perpanjangan HGU atas tanah seluas 43.241,34 Ha (54 kebun). Berdasarkan SK Kepala BPN Nomor 42, 43 dan 44/HGU/ BPN/2002 tanggal 29 Nopember 2002 dan Nomor 10/HGU/BPN/2004 tanggal 06 Pebruari 2004, diberikan HGU PTPN-II eks. PTP-IX seluas 37.881,558 Ha dan seluas 5.359,782 Ha dikeluarkan dari HGU PTPN- II.

b) Terhadap tanah/aset PTPN-II eks. PTP-II pada tahun 1997 juga secara bersamaan dimohonkan perpanjangan HGU-nya atas tanah seluas 18.973,57 Ha (12 kebun). Berdasarkan SK Kepala BPN Nomor 42,43 dan 44/HGU/BPN /2002 tanggal 29 Nopember 2002 dan Nomor 10/HGU/BPN/2004 tanggal 06 Pebruari 2004, diberikan HGU PTPN-II eks. PTP-II seluas 18.460,292 Ha dan seluas 513.278 Ha dikeluarkan dari HGU PTPN- II.

Jika digabungkan poin (a dan b) di atas, maka tanah PTPN-II (gabungan dari tanahl/aset eks. PTP-IX dan eks.PTP-II) yang dimohonkan perpanjangan HGU-nya pada tahun 1997 adalah seluas 62.214,91 Ha terdiri dari : (1) Seluas 43.241.34 Ha berasal dari Eks. PTP-IX (54 kebun), (2) - Seluas 18.973,57 Ha berasal dari Eks. PTP-II (12 kebun) Berdasarkan SK Kepala BPN Nomor 42,43 dan 44/HGU/ BPN /2002 tanggal 29 Nopember 2002 dan Nomor 10/HGU/BPN/2004 tanggal 06 Pebruari 2004, diberikan Hak Guna Usaha kepada PTPN-II seluruhnya seluas 56.341,85 Ha terdiri dari: (a) seluas 37.881,558 Ha berasal dari eks. PTP-IX, (b) seluas 18.460,292 Ha berasal dari eks. PTP-II,Kemudian seluas 5,873,06 Ha dikeluarkan dari HGU PTPN-II. Selanjutnya tanah yang dikeluarkan dari HGU PTPN-II tersebut ditegaskan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Sedangkan Areal Eks Hak Guna Usaha PTPN II seluas 5.873.06 Ha terdiri dari luas berikut.

Tabel 2: Luas eks-HGU PTPN II di Berbagai Kabupaten

Kab/kota	Luas (Ha)	dikuasai	digarap
Langkat	1.210.87	402.75	790.12
Binjai	238.52	100.02	138.50
Deli Sedang	4.392.89	826.72	3.566. 17
Serdang Bedagai	30.78	14.24	16.54
Tapanuli Selatan	-	-	-
Papua	-	-	-
JUMLAH	5.873.06	1.361.73	4.511.33

Permasalahan lahan eks HGU Milik PTPN II seluas 5.873.06 Ha. dimulai ketika proses perpanjangan HGU yang dimulai 2 (dua) tahun sebelum habisnya HGU Areal PTPN II (Persero) yang seharusnya berakhir pada tahun 1999/2000 seluas 62.214,79 Ha yang terdiri dari Eks PTP - II seluas 18.498,95 Ha dan Eks PTP - IX seluas 43.715,84 Ha.

Pada tahun 1997, muncul tuntutan/klaim dari masyarakat terhadap areal yang dimohonkan perpanjangan HGU-nya. Untuk mengatasi hal tersebut Gubernur Sumatera Utara membentuk "Panitia B Plus" sesuai SK No. 593.4/065.K/2000 tanggal 11 Pebruari

2000 dan diubah sesuai SK No. 593.4/2060/K 2000 tanggal 17 Mei 2000 yang bertugas meneliti klaim-klaim/tuntutan yang diajukan oleh masyarakat, namun dalam "Panitia B Plus" tersebut PTPN II sebagai pemohon tidak diikut sertakan.

Rekomendasi Panitia B Plus terhadap permohonan perpanjangan jangka waktu HGU yang diajukan oleh PTPN II diperpanjang seluas 56.341,8463 Ha, sedangkan yang tidak diberikan perpanjangan HGU seluas 5.873,0580 Ha.

Dari Areal HGU PTPN II yang tidak diperpanjang seluas 5.873,06 Ha peruntukannya terdiri dari berbagai kepentingan berikut.

Tabel 3: Rencana Peruntukan Tanah Bekas HGU PTPN II

No	Rencana Peruntukan	Kab. Deli Serdang	Kab. Langkat	Kota Binjai	Jumla Luas (Ha)
1	Tuntutan Rakyat	909,72	467,40	-	1.377, 12
2	Garapan Rakyat	302,26	120,90	122,90	546,12
3	Masyarakat Melayu	200,00	200,00	50.00	450,00
4	Perumahan Pensiunan Karyawan	441,99	114,04	2,32	558,35
5	RUTRWK	2.219,70	308,47	133,30	2.641,47
6	Pengembangan USU	300,00	-	-	300,00
JUMLAH					5.873,06

Berdasarkan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 42, 43, 44/HGU/BPN/2002 dan SK Nomor 10/HGU/BPN/2004, jumlah luas 5.873,06 Ha yang tidak diberi lagi perpanjangan yang terletak di Kabupaten Deli Serdang, Langkat dan Kota Bijai yang ditegaskan bahwa "*tanah tersebut menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan menyerahkan pengaturan, penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan pengunaan tanah kepada guernur Sumatra Utara, untuk selanjutnya diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku setelah memperoleh ijin pelepasan aset dari menteri yang berwenang*".

2. Upaya Penyelesaiannya

Sesuai SK Kepala BPN Nomor 42,43,44/HGU/BPN/2002 dan Nomor 10/HGU/BPN/2004, penanganan khusus pendistribusiannya

belum dapat dilakukan oleh Gubernur Sumatera Utara karena belum ada ijin pelepasan aset dari Menteri yang berwenang. Tanpa ijin pelepasan aset dari Menteri Negara BUMN, maka status tanah/aset PTPN-II tersebut tetap dalam keadaan status-quo.

Menindaklanjuti SK Kepala BPN Nomor 42, 43, 44/HGU/BPN/2002 dan Nomor 10/HGU/BPN/2004, terkait dengan pelepasan aset, Gubernur Sumatera Utara telah 5 (lima) kali menyurati Menteri Negara BUMN melalui Direktur Utama PTPN-II memohon ijin pelepasan aset,[17] dan juga telah membentuk kelompok kerja (Pokja) bedasarkan SK Nomor 188.44/236/ KPTS/2011 tanggal 11 Maret 2011 yang bertugas melakukan inventarisasi atas tanah yang dikeluarkan dari HGU dan melakukan seleksi terhadap masyarakat yang mendapatkan prioritas atas areal 5.873,06 Ha.

Demikian juga upaya penyelesaian masalah untuk pencoretan aset telah dilakukan rapat 2 (dua) kali di Kantor Wakil Presiden RI yakni:

1) Rapat pada tanggal 8 Maret 2012 yang dipimpin oleh Deputi Seswampres Bidang Politik, Prof. Dr. Dewi Fortuna Anwar dengan kesimpulan: (a) sepakat masalah tanah ex HGU PTPN II dapat diselesaikan; (b) dibentuk tim penangangan permasalahan penghapusan aset yang terdiri dari pemerintah pusat, Pemerintah Propinsi Sumatera Utara dan Kabupaten/kota.
2) Rapat pada tanggal 21 Maret 2012 yang dipimpin oleh Staff Ahli Wapres Sofyan Jalil (kini menteri ATR/BPN) dan Dewi Fortuna Anwar dihadiri Deputi II BPN-RI, Kakanwil BPN Provinsi Sumatera Utara, Direktur Utama PTPN-II, dengan kesimpulan:
   (a) Direktur Utama PTPN-II segera membuat rekomendasi kepada Wapres mengenai pencoretan aset atas tanah eks. HGU PTPN-II seluas 5.873,06 Ha dengan catatan seluas 1.900 Ha yang dikuasai oleh PTPN-II di areal eks. HGU PTPN-II dapat dimohonkan menjadi HGU.
   (b) Rekomendasi pencoretan aset eks. HGU PTPN-II sudah dapat diselesaikan dan dikirim kepada Wapres paling lama 2 minggu sejak pertemuan di atas.

---

[17] Surat Gubernur No. 593/2582/2003, No. 593/0763, No. 593/6193, No. 593/6969, No. 593/11900.

Namun demikian sampai sekarang belum ada hasil tindak lanjutnya mengenai rapat-rapat yang telah dilakukan, sehingga permasalahan sengketa tanah/aset eks. PTPN-II tersebut makin tidak jelas penyelesaiannya karena sikap dari PTPN-II atau Menteri Negara BUMN yang tidak bersedia melepaskan tanah/aset PTPN.

Lambatnya penerbitan ijin pelepasan aset dari Menteri BUMN mengakibatkan permasalahan semakin sulit diselesaikan, karena penggarapan oleh masyarakat semakin luas termasuk dalam areal HGU yang diperpanjang, juga mengakibatkan pemerintah Kabupaten/kota ada yang telah menerbitkan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) kepada pengembang dan ada pembangunan perumahan di areal PTPN-II baik yang diperpanjang maupun yang telah dikeluarkan dari HGU.

Secara yuridis, tanah/aset eks.HGU PTPN-II sesuai Undang-Undang No.86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda, sebagaimana Pasal 1 UU No. 86 Tahun 1958 jo. PP No. 2 Tahun 1959 dan UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) serta SK Kepala BPN Nomor 42, 43 dan 44/HGU/BPN/ 2002 dan Nomor 10/HGU/BPN/2004, memang merupakan tanah/aset Negara dan baru dapat dilepas apabila ada pelepasan dan pencoretan aset.

Upaya penyelesaian masalah pertanahan PTPN II salah satunya adalah Landreform yang pada hakikatnya adalah redistribusi tanah yang bertujuan untuk menata kembali penguasaan, pemilikan dan pemafaatan tanah untuk petani. Pada dasarnya kondisi areal 5.873,06 Ha tersebut sudah tidak seluruhnya merupakan tanah pertanian, sebagian sudah masuk areal perkotaan. Maka perlu disiapkan strategi dan perangkat hukum penyelesaian untuk tanah-tanah yang sudah masuk perkotaan, antara lain dengan penggabungan program redistribusi dengan konsolidasi tanah perkotaan.

D. Bekas HGU PTPN III di Martoba, Pematang Siantar

PTPN III (Persero) Kebun Bangun (dahulu PTP IV) merupakan bekas konsesi perkebunan Simbolon eks Perusahaan Horison dan Crossfield (perusahaan perkebunan Inggris) yang menerima konsesi dari perusahaan perkebunan Belanda kemudian terkena nasionali-

sasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1959. Pengelolaannya kemudian diserahkan kepada Perusahaan Perkebunan Negara-Baru (PPN-Baru), terakhir kepada PTP IV (sekarang PTPN III (Persero) Kebun Bangun terletak di Kecamatan Siantar Kabupaten Simalungun. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1986 tentang Perubahan Batas Wilayah Daerah Tingkat II Pematangsiantar dan Daerah Tingkat II Kabupaten Simalungun, tanah perkebunan tersebut masuk menjadi wilayah administrasi Desa Martoba Kecamatan Siantar Martoba Kota Pematangsiantar.

Selama berdirinya Perkebunan di areal Martoba ini telah terjadi peralihan perusahaan/penggantian nama perusahaan sebagai berikut.

Tabel 4: Kronologi PTPN III

No	Tahun	Nama Perusahaan/pengelola
1	1910 - 1942	Dikelola Perusahaan Perkebunan Horrison Crosfield LTD
2	1942 - 1945	Dikuasai bala tentara Jepang
3	1948 – 1953	Diusahakan kembali oleh Horrison Crosfield LTD
4	1953 - 1960	Dikelola Perusahaan-perusahaan Perkebunan BIN
5	1960 - 1964	Dikelola Perusahaan Perkebunan Negara Sumut
6	1964 - 1969	Dikelola Perusahaan Perkebunan PNP VI
7	1969 - 1996	Dikelola Perusahaan Perkebunan PTP IV
8	1996 - Sekarang	Dikelola Perusahaan Perkebunan PTPN III

Areal konsesi perkebunan Simbolon (PTPN III) di areal HGU Nomor 1 Khusus Afdeling III Martoba semula seluas 3.858,52 hektar. Berdasar Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK.42/HGUDA/80. Luas areal ini secara terus menerus mengalami penciutan karena pendudukan dan penggarapan rakyat atas areal tersebut. Pendudukan dan penggarapan tanah-tanah perkebunan ini marak terjadi pada saat pendudukan Jepang. Sebagaimana dikemukakan Mubyarto dkk, (1991: 45) bahwa Jepang telah mengakibatkan rusaknya sejumlah perkebunan.

Sejak Jepang masuk ke Indonesia (tahun 1942), perkebunan tersebutditinggalkan pengelolanya dan menjadi tanah terlantar, sehingga menyebabkan kaum buruh perkebunan tersebut mengalami pengangguran dan terlantar. Akibat peristiwa ini, para kaum buruh yang mayoritas transmigran tempo *doeloe* asal Jawa Tengah dan Jawa Timur mulai melakukan penggarapan setahap demi setahap di atas tanah perkebunan tersebut untuk memenuhi kebutuhan mereka. Jepang juga memobilisasi para pendatang untuk menanam padi dan jagung akibat krisis pangan yang dihadapinya (Budi Agustono dkk, 1997: 49).

Setelah pendudukan Jepang berakhir, dikeluarkan *Staatsblaad* 1948-110 dengan maksud agar semua okupan tanah perkebunan segera meninggalkan garapan baru. Akan tetapi dalam kenyataannya reklaiming terus berkembang ke areal perkebunan.

Areal HGU PTPN III (Persero) Kebun Bangun yang terletak di Kecamatan Siantar Martoba direklaiming oleh masyarakat/penggarap yang tidak memiliki lahan pertanian. Tingginya tingkat kepadatan penduduk di sekitar areal perkebunan dengan pemilikan tanah pertanian yang sangat kecil tidak cukup untuk memberikan penghidupan yang layak bagi petani. Oleh karena itu, pada areal perkebunan di daerah ini banyak terdapat penggarapan-penggarapan liar (reklaiming).

Penggarapan tanah secara liar terus berlangsung dan semakin meluas ke areal perkebunan Simbolon sejak zaman Jepang (Tahun 1942) sampai dengan Tahun 1968 hingga mencapai luas 2.566,40 hektar. Sampai dengan tahun 1968, luas areal perkebunan Simbolon yang masih diusahai pihak perkebunan Simbolon adalah seluas 1.292,12 hektar terdiri dari Afdeling I Simbolon seluas 452,63 hektar, Afdeling II Bah Kapul seluas 431,08 hektar dan Afdeling III Martoba seluas 408,41 hektar. Begitu tingginya intensitas garapan masyarakat di areal perkebunan Simbolon pada masa itu terjadi karena banyaknya areal perkebunan yang dibiarkan terlantar akibat ditinggalkan oleh pengusaha Belanda.

Reklaiming areal perkebunan Simbolon dilakukan oleh masyarakat baik secara terorganisasi maupun secara perorangan. Organisasi yang ada salah satunya adalah Panitia Pembentukan Tali Air

Sibatu-batu Martoba yang diketuai oleh T. Sy. Purba. Usaha para penggarap menanami padi mendapat dukungan dengan diberikannya izin pembentukan irigasi secara swadaya untuk mengairi sawah seluas ± 90 hektar dari Dewan Pemerintah Daerah Peralihan Daswati II Simalungun tanggal 15 Oktober 1959 No.63/1959. Sejak saat itu sebagian areal perkebunan Simbolon yang berada di Afdeling III Martoba telah diusahai oleh penggarap dengan tanaman padi.

Peluang para penggarap untuk mendapatkan hak atas tanah kian menguat dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Panitia Landreform Daerah Kabupaten Simalungun Nomor 1/II/10/LR/68/PP tanggal 26 Pebruari 1968 yang menyatakan bahwa sebagian tanah-tanah perkebunan Simbolon yang telah digarap masyarakat menjadi objek landreform. Berdasarkan Surat Keputusan ini, Panitia Landreform Daerah Kabupaten Simalungun kemudian mengeluarkan Surat Izin Mengerjakan Tanah Bekas Tanah Perkebunan Simbolon kepada para penggarap. Namun 21 bulan kemudian dikeluarkan Surat Keputusan Panitia Landreform Daerah Kabupaten Simalungun Nomor 1/II/10/LR/69/PP tanggal 27 Nopember 1969 yang isinya antara lain mencabut Surat Keputusan Panitia Landreform Daerah Kabupaten Simalungun Nomor 1/II/10/LR/68/PP tanggal 26 Pebruari 1968 beserta ketentuan-ketentuan pelaksanaannya dan pengembalian tanah-tanah garapan masyarakat kepada pihak perkebunan karena adanya rencana *Wens-Areal*. Berdasarkan wawancara diketahui bahwa *Wens-Areal* adalah luas areal yang dicadangkan untuk memenuhi persyaratan sebuah perusahaan dapat mendirikan sebuah pabrik, untuk perkebunan Simbolon disyaratkan mempunyai areal sekurang-kurangnya 1500 hektar.

Pengembalian tanah-tanah yang disetujui panitia landreform karena *Wens-Areal* ini dengan kewajiban bahwa pihak perkebunan harus memberikan ganti rugi dan ongkos pindah bangunan kepada para penggarap. Luas tanah garapan penduduk dan perluasan kota di areal perkebunan Simbolon seluas 2.566,40 Hektar, kemudian setelah dikeluarkannya surat keputusan karena ada rencana *Wens Areal* . Sehingga Luas garapan penduduk menjadi berkurang karena harus di kembalikan ke pihak Perusahaan, Secara rinci Sisa luas garapan dapat dilihat pada Tabel 5 berikut:

Tabel 5: Luas Areal Garapan Penduduk dan Perluasan Kota di Areal Perkebunan Simbolon setelah Pengembalian Tanah Garapan ke Pihak Perkebunan

No.	Letak Tanah	Luas Garapan Rakyat dan Perluasan Kota (Ha)	Pengembalian *Wens-Areal* (Ha)	Sisa Luas Garapan Rakyat dan Perluasan Kota (Ha)
1.	Afdeling I Simbolon	796,12	106,73	689,39
2.	Afdeling II Bah Kapul	822,07	25,08	796,99
3.	Afdeling III Martoba	948,21	124,84	823,37
4.	J u m l a h	2566,40	256,65	2.309,75

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Pematangsiantar, Tahun 2006

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa luas areal perkebunan menjadi 1.548,77 Hektar (telah memenuhi ketentuan *Wens Areal),* selanjutnya luas garapan penduduk dan perluasan kota yang dikeluarkan dari perkebunan Simbolon adalah seluas 2.309,75 hektar. Sebagian dari tanah-tanah garapan ini telah ditegaskan menjadi tanah obyek landreform dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 2 September 1983 No.SK.192/DJA/1983 dan kemudian diredistribusikan kepada petani penggarap berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi Sumatera Utara tanggal 7 September 1985 No. 592.1-205/sim/IX/85 seluas 170,82 hektar yaitu tanah yang terletak di Desa Martoba Kecamatan Siantar Martoba.

1. Adanya Rencana Umum Tata Ruang Wilayah/Kota (RUTRW)

Luas areal Perkebunan PTPN III yang diusahakan perusahaan setelah adanya pengembalian rencana ketentuan *Wens Areal* masih terus mengalami perubahan-perubahan antara lain karena adanya Rencana Tata Ruang Wilayah Kota, yakni didasarkan pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1986 tentang pemekaran kota. Berdasar Berita Acara Serah Terima Perubahan Batas Wilayah Administrasi antara Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Pematangsiantar dan Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Simalungun tanggal 18 Mei 1987 Nomor 136/5353, areal

HGU PTPN III (Persero), maka Kebun Bangun masuk dalam 2 (dua) wilayah yaitu Kota Pematangsiantar seluas 700 hektar dan sisanya seluas 895,8 hektar masuk dalan wilayah Kabupaten Simalungun. Sebagian areal perkebunan yang semula berada di Kabupaten Simalungun menjadi masuk dalam wilayah Kota Pematangsiantar, sehingga rincian areal perkebunan menjadi sebagai berikut.

Tabel 6: Luas Areal Perkebunan Setelah Perubahan Batas Wilayah Administrasi Karena Adanya Rencana Tata Ruang

No	Letak Tanah	Luas awal (Ha)
1.	Kab. Simalungun	895.80
2.	Kota Pematangsiantar	700,00
	J u m l a h	1.595,80

Sumber : Kantor Pertanahan Kota Pematangsiantar, 2016

Penyusunan RTRW sesuai UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang. Selanjutnya RTRW yang digunakan di Kota Pematangsiantar saat ini berdasarkan Perda no 7 tahun 2003 tentang RTRW. Hanya saja ada perbedaan dengan RTRW yang akan disusun nanti. Jika dalam Perda no 7 belum diatur pola ruang dan strukturnya. Sementara di RTRW yang dirancang sudah diatur dengan jelas, seperti 30% dari lahan yang ada harus diperuntukkan untuk ruang terbuka hijau (RTH). Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Pematangsiantar tahun 2011 – 2031.

Dengan belum ditetapkannya RTRW Kota Pematangsiantar menjadi kendala bagi penyelesaian masalah terkait dengan pengaturan tanah-tanah eks HGU PTPN III tersebut. Hal ini disebabkan karena Proses pengajuan RTRW melalui persetujuan substansi dari Menteri Pekerjaan Umum (PU), disini sudah diajukan sejak tahun 2011 dan masih berlanjut dengan penggodokan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) RTRW dan diajukan ke DPRD. Kondisi Kota Pematangsiantar secara strukturnya terdiri dari 30% perkebunan. 30% pertanian, 10% fasilitas umum, dan sisanya untuk pemukiman, perkantoran dan transportasi. Namun kenyataannya RTRW tahun 2011 – 2031 Kota Pematansiantar sampai saat ini belum disetujui. Sehingga berpengaruh pada kepentingan rakyat berkaitan dengan hak-hak yang dapat dikuasai dan dimiliki atau dapat dibe-

rikan oleh Negara kepada rakyatnya atas obyek tanah tertentu yang berada di atas areal tanah bekas HGU.

Dalam hal ini kepentingan rakyat berkaitan dengan hak-hak yang dapat dikuasai dan dimiliki atau dapat diberikan oleh negara kepada rakyatnya atas obyek tanah tertentu yang berada di atas areal tanah bekas HGU. Seperti dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) pasal 14 ayat (1) yang menyatakan "Pemerintah membuat Rencana Umum persediaan, peruntukan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Idealnya atas dasar pasal 14 (1) dan (2) UUPA tersebut kemudian diterbitkanlah Undang-Undang tentang Penataan Ruang, yaitu Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 yang telah diperbaiki dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. Kemudian dalam Pasal 14 ayat 2 : "Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing. Hal ini sebagai latar belakang pelaksanaan Otonomi Daerah khususnya mengenai kewenangan daerah dalam mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa untuk daerahnya masing-masing.

Hal ini tentunya menjadi kendala untuk memberikan kepastian hukum tentang penguasaan dan pemilikan tanah di Kota Pematangsiantar.

Demikian juga daerah-daerah lain, penetapan tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten masih berjalan lambat karena sampai tahun ini saja masih banyak daerah yang belum menetapkan RTRWP maupun RTRWK. Sebagai solusinya, instansi terkait harus segera menuntaskan kebijakan ini sebagai acuan pembangunan dan alokasi ruang untuk kehidupan, yang dapat dijadikan dasar dalam penempatan perijinan, pemanfaatan ruang, dan administrasi pertanahan supaya dapat mendorong investor untuk berinvestasi. Begitu pentingnya, kepastian tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten ini untuk segera diselesaikan mengingat pelaku usaha perkebunan dan pertambangan seringkali dihadapkan kepada status lahan dan kawasan hutan. Dengan demikian penyelesaian RTRWP dapat men-

jadi solusi untuk menekan konflik tumpang tindih lahan diantara sektor usaha.

2. Perpanjangan HGU PTPN III dan Reklaiming Masyarakat

Permohonan perpanjangan HGU areal PTPN III (Persero) Kebun Bagun (Eks. Perkebunan Simbolon) diajukan oleh pihak perkebunan pada tanggal 20 Desember 2002 No.III.11/X/1463/2002 dan diberikan perpanjangan HGU areal PTPN III (Persero) Kebun Bangun dengan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 8 Juli 2005 No.102/HGU/BPN/2005 seluas 1.021,77 hektar terdiri dari 126,59 hektar areal yang terletak di wilayah Kota Pematangsiantar dan 894,68 hektar areal yang terletak di wilayah Kabupaten Simalungun. Selanjutnya berdasarkan surat keputusan perpanjangan HGU dikeluarkan dari areal HGU tanah seluas 574,53 hektar di wilayah Kota Pematangsiantar karena tidak dikuasai oleh pihak perkebunan akibat adanya penggarapan masyarakat (reklaiming) seluas 573,41 hektar dan untuk kepentingan umum seluas 1,12 hektar di wilayah Kabupaten Simalungun. Luas tanah yang dikeluarkan tersebut untuk masing-masing wilayah, lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 7: Luas tanah yang dikeluarkan berdasarkan Surat Keputusan Pemberian Perpanjangan HGU Areal PTPN III (Persero) Kebun Bangun (Eks. Perkebunan Simbolon)

No	Letak Tanah	Luas awal (Ha)	Dikeluar-kan (Ha)	Sisa Luas (Ha)	Keterangan dikeluarkan
1.	Kab. Simalungun	895.80	1,12	894,68	Kepentingan Umum
2.	Kota Pematangsiantar	700,00	573,41	126,59	Reklaiming
	J u m l a h	1.595,80	574,53	1.021,27	

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Pematangsiantar, Tahun 2016

Dengan arahan yang menekankan kebijakan pertanahan yang meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil dan transparan hendaknya penataan penguasaan tanah perkebunan PTPN III (Persero) Kebun Bangun sekarang ini harus akomodatif terhadap tuntutan penggarap yang dipandang dari segi kemanusiaan, hak asasi, dan riwayat pemilikan tanahnya itu sendiri pantas

untuk ditingkatkan dari garapan yang "ilegal" menjadi "semi legal" akhirnya menjadi "legal". Namun demikian, dalam pengakuan hak keperdataan (hak prioritas), pihak perkebunan yang masih mempunyai legalitas yang melekat atas tanah perkebunan dalam melegalisasi tanah garapan rakyat meminta pemberian ganti rugi yang disepakati kedua belah pihak.

Pemegang HGU diwajibkan melepaskan areal seluas 126,59 hektar yang terletak di Kota Pematangsiantar dan atau diberi prioritas untuk menyesuaikan dengan penggunaan tanah yang sesuai Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RUTRW) Kota Pematangsiantar apabila pembangunan/ pengembangan segera dilakukan. Areal HGU tersebut tidak disarankan lagi untuk penggunaan tanah perkebunan melainkan harus diubah ke penggunaan tanah sesuai RUTRW Kota Pematangsiantar. Menurut RUTRW Kota Pematangsiantar, areal tersebut akan dikembangkan menjadi areal permukiman penduduk. Hal ini berarti pihak PTPN III (Persero) Kebun Bangun harus memohon hak baru yang sesuai jika masih ingin menguasai tanah itu (misalnya Hak Guna Bangunan) atau dilepaskan dan diserahkan ke pihak lain dengan terlebih dahulu memperoleh ijin pelepasan aset dari Menteri yang berwenang. (sesiai Ketentuan diktum KETIGA butir a).

Ketentuan diktum KEEMPAT menyatakan bahwa penerima hak wajib membayar uang pemasukan selambat-lambatnya 6 bulan sejak keputusan ditetapkan sedangkan diktum KEENAM menyatakan bahwa surat keputusan pemberian perpanjangan jangka waktu HGU harus didaftar selambat-lambatnya 3 bulan sejak dilunasinya uang pemasukan. Diktum KETUJUH surat keputusan tersebut mengatakan bahwa surat keputusan pemberian perpanjangan jangka waktu HGU tersebut batal jika ketentuan diktum KETIGA, KEEMPAT, KELIMA, dan KEENAM tidak dipenuhi. Adapun Persediaan tanah perkebunan Kota Pematangsiantar dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 8: Persediaan Tanah Perkebunan Kota Pematangsiantar

No.	Letah Tanah		Nama Pemegang	Penggunaan Tanah	Luas (ha)	Keterangan
	Kecamatan	Kelurahan				
1.	Siantar Marihat	Simarimbun	PTPN IV Bah Jambi	Kebun kelapa sawit	96	HGU diperpanjang
2.	Siantar Martoba	Setia Negara	PTPN IV Bah Jambi	Kebun kelapa sawit	60	HGU diperpanjang
3.	Iantar Martoba	Gurilla	PTPN III Kebun Bangun	Kebun kelapa sawit	124	HGU diperpanjang
4.	Siantar Martoba	Pondok Sayur	PTPN III Kebun Bangun	Kebun kelapa sawit	573,41	HGU Tidak diper-panjang
	Jumlah				853,41	

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Pematangsiantar, Tahun 2006

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa areal perkebunan yang terdapat di Kota Pematangsiantar adalah seluas 853,41 hektar. Areal perkebunan yang tidak diberikan perpanjangan haknya adalah areal seluas 573,41 hektar, yaitu areal yang terletak di Kelurahan Pondok Sayur Kecamatan Siantar Martoba. Areal perkebunan ini sebelumnya terdaftar dengan Sertipikat HGU No.1/Talun Kondot terdaftar atas nama PT. Perkebunan IV Gunung Pamela. Areal perkebunan ini tidak diberikan perpanjangan haknya karena tidak dikuasai oleh pihak perkebunan akibat reklaiming yang dilakukan penggarap menjelang berakhirnya Status HGU areal perkebunan tersebut (HGU No.1/Talun Kondot).

Hal ini disebabkan oleh beberapa hal, salah satu diantaranya adalah karena adanya reklaiming liar pada areal yang dimaksudkan tersebut. Reklaiming yang terjadi pada areal perkebunan ini menyebabkan penerima hak tidak dapat memanfaatkan areal yang dimaksudkan untuk usaha perkebunannya. Dari sisi pihak perkebunan, hal ini sangat memberatkan pihak perkebunan karena harus membayar uang pemasukan yang besar sebagai syarat pendaftaran HGU-nya namun jaminan kepastian hukum atas tanah yang dimohonkan bisa jadi tidak akan diterimanya.

Adanya ketentuan dalam surat keputusan pemberian perpanjangan jangka waktu HGU yang mengeluarkan areal seluas 573,41

hektar di Kota Pematangsiantar menunjukkan bahwa pemerintah membuka peluang dan harapan bagi rakyat untuk dapat memiliki tanah yang didudukinya, karena rakyat memperoleh prioritas untuk itu. Penyelesaiaan seperti ini diilhami oleh Keppres Nomor 32 Tahun 1979 dan Permendagri Nomor 3 Tahun 1979 yang menyatakan bahwa tanah-tanah yang diduduki rakyat tidak akan dilakukan pembaharuan/perpanjangan hak melainkan harus diselesaikan terlebih dahulu tentang masalah penggarapan-penggarapannya. Para penggarap memperoleh prioritas pertama dan utama untuk memohon hak atas tanah yang didudukinya. Aspek keadilan menjadi pertimbangan utama dalam penyelesaian tanah-tanah garapan disamping keseimbangan bagi kedua belah pihak.

Dari sudut pemilik HGU, adanya ketentuan dalam surat keputusan pemberian perpanjangan jangka waktu HGU yang mengeluarkan areal seluas 573,41 hektar di Kota Pematangsiantar menunjukkan bahwa pemerintah tidak dapat memberikan perlindungan hukum bagi pemilik tanah perkebunan. Jika untuk setiap areal HGU yang akan berakhir haknya dan terdapat reklaiming, kemudian pemerintah memutuskan untuk mengeluarkan areal yang direklaiming tersebut dari areal HGU, maka lambat laun tanah-tanah perkebunan yang ada dengan HGU akan habis. Hal ini sangat meresahkan pihak pengusaha perkebunan karena tidak adanya jaminan kelangsungan usaha perkebunan, lemahnya jaminan keamanan, dan kepastian hak pemilik HGU. Akhirnya, untuk jangka panjang tidak saja merugikan pemilik HGU, tetapi juga bagi para penanam modal di bidang perkebunan sehingga tidak akan ada lagi pengusaha-pengusaha yang berminat untuk berusaha di bidang perkebunan yang akan memberikan dampak buruk bagi perekonomian.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan Pasal 10 ayat (3) secara tegas melarang pemindahan hak atas tanah usaha perkebunan yang mengakibatkan terjadinya satuan usaha yang kurang dari luas minimum yang diperlukan. Ketentuan ini harus dilanggar pihak perkebunan jika harus melaksanakan kewajiban yang ditegaskan dalam surat keputusan pemberian perpanjangan HGU diktum KETIGA butir a yang mewajibkan bahwa pihak perkebunan melepaskan areal seluas 126,59 hektar yang

terletak di Kota Pematangsiantar dan atau diberi prioritas untuk menyesuaikan dengan penggunaan tanah yang sesuai Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RUTRW) Kota Pematangsiantar apabila pembangunan/pengembangan segera dilakukan. Hal ini menimbulkan polemik hukum tersendiri antara mempertahankan hak demi menjaga kepastian dan tertib hukum dengan memberi kemaslahatan bagi rakyat yang tidak mempunyai tanah.

Perlu kiranya memperhatikan penggarap yang dilakukan oleh masyarakat penggarap terhadap areal HGU PTPN III Kebun Bangun khususnya pada areal Afdeling III Martoba merupakan upaya masyarakat penggarap tersebut untuk menuntut pengembalian atas tanah yang diserahkan ke pihak perkebunan pada tahun 1969 sebagai pelaksanaan Surat Keputusan Panitia Landreform Daerah Kabupaten Simalungun dengan surat tanggal 27 Nopember 1969 No.1/II/LR/69/PP. Alasan penuntutan masyarakat bahwa mereka dahulu pada tahun 1969 dipaksa pindah oleh pihak perkebunan dengan dibantu aparat militer dari perkampungan yang ditempati tanpa pemberian gati rugi yang layak atas tanah dan bangunan mereka, bahkan ada yang tidak menerima ganti rugi karena tidak bersedia menyerahkan tanahnya kepada pihak perkebunan. Jumlah penggarap yang tidak mau menerima ganti rugi atas garapan rakyat di Afdeling III Martoba yang dikembalikan ke pihak perkebunan dilihat pada table berikut:

Tabel 9: Penggarap di Afdeling III Martoba yang Tidak Bersedia Menerima Ganti Rugi Pengembalian Tanah ke Pihak Perkebunan Tahun 1969

No.	Letak Tanah	Jumlah Penggarap	Yang Menerima Ganti Rugi	Yang Tidak Mau Menerima Ganti Rugi	Luas Tanah Yang dikembalikan (Ha)
1.	Blok 28	7 orang	7 orang	-	10,00
2.	Blok 29	17 orang	17 orang	-	20,00
3.	Blok 30	39 orang	39 orang	-	21,52
4.	Blok 31	70 orang	41 orang	29 orang	28,32
5.	Blok 40	36 orang	34 orang	2 orang	15,00
6.	Blok 47	27 orang	27 orang	-	30,00
		196 orang	165 orang	31 orang	124,84

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Pematangsiantar, Tahun 2006.

Dari hasil wawancara dengan Pihak Kantor Pertanahan Kota Pematangsiantar, diperoleh keterangan bahwa kesepakatan pengembalian tanah antara Bupati dan pihak Perkebunan pada tahun 1970 tidak bisa diterima oleh rakyat karena areal yang dimaksud sudah lebih dari 50% merupakan areal persawahan yang telah aktif dan produktif. Selain itu pada areal persawahan juga telah dibangun irigasi swadaya masyarakat. Namun dengan terpaksa, masyarakat harus mengembalikan tanah-tanah garapan tersebut karena adanya intimidasi yang mengatakan bahwa barang siapa yang tidak mau mengembalikan tanah dianggap sebagai elemen komunis atau anggota Partai Komunis Indonesia (PKI). Masyarakat tidak berdaya mencegah pihak perkebunan melakukan pentraktoran paksa terhadap tanah-tanah sawah garapan masyarakat pada waktu itu.

Dari hasil wawancara di atas juga diketahui penyebab utama dari penggarapan yang dilakukan masyarakat karena adanya penuntutan pengembalian tanah *(reclaiming)* atas areal yang diambil secara paksa oleh pihak perkebunan pada tahun 1970. Penuntutan pengembalian tanah ini disebabkan karena proses ganti rugi yang belum tuntas. Pihak perkebunan dianggap belum menyelesaikan ganti rugi secara baik dan memaksa masyarakat menyerahkan tanahnya untuk dijadikan perkebunan. Ganti rugi yang diberikan pihak perkebunan dirasakan tidak adil namun masyarakat terpaksa harus menerimanya karena adanya intimidasi. Namun pihak perkebunan sesuai data yang dimiliki mengatakan bahwa pembebasan tanah sebagaimana dikemukakan para penggarap sudah diselesaikan melalui Panitia Landreform Daerah Kabupaten Simalungun pada tahun 1972 dengan penyelesaian secara musyawarah langsung dengan masyarakat. Jika pengakuan ini benar adanya, maka tentunya pemberian HGU untuk dan atas nama PTP III Gunung Pamela (sekarang PTPN III (Persero) Kebun Bangun) sebenarnya terjadi di atas tanah-tanah yang sesungguhnya bermasalah.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa reklaiming areal perkebunan dimulai secara nyata mulai tahun 1996. Jika dikaitkan dengan perencanaan pembangunan Kota Pematangsiantar dan situasi politik masa Reformasi di Indonesia serta status hukum

hak atas tanah perkebunan maka dapat dilihat adanya penyebab eksternal reklaiming areal HGU PTPN III Kebun Bangun pada tabel berikut:

Tabel 10: Penyebab Eksternal Reklaiming Areal HGU PTPN III (Persero) Kebun Bangun

No.	Kurun Waktu	Peristiwa Penyebab Reklaiming
1.	1996 – 1998	Pembangunan terminal terpadu yang letaknya bersebelahan dengan areal perkebunan PTPN III (Persero) Kebun Bangun.
2.	1998 – 2001	Era Reformasi yang disalahartikan oleh sebagian anggota masyarakat dan adanya pernyataan Kepala Negara Abdurahman Wahid di depan Konferensi Nasional Pengembangan Sumber Daya Alam tanggal 23 Mei 2000 yang mengatakan bahwa sepatutnya PT. Perkebunan (PTP) merelakan 40% tanah yang dikuasainya untuk dikembalikan kepada rakyat (dikutip dari SKH Kompas tanggal 24 Mei 2000).
3.	2001 – 2004	Pembangunan prasarana jalan raya sebagai lanjutan dari pembangunan terminal terpadu yang membelah areal perkebunan PTPN III (Persero) Kebun Bangun yang kemudian mengaktifkan penggunaan terminal ini pada tahun 2005.
4	2002 - 2004	Status HGU PTPN III yang berakhir pada tanggal 31 Desember 2004 PTPN mengajukan Permohonan Perpanjangan HGU tahun 2002
5	2005	Adanya Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RUTRW) Menjadi 2 wilayah administrasi, 700 Ha masuk Kota Pematangsiantar dan 895,80 Ha masuk Kab. Simalungun
6	2005	Di P.Siantar 700 Ha dikeluarkan dari HGU: 573,41 Ha. Di Simalungun dikeluarkan 1,12 Ha untuk kepentingan Umum
7	2005	Perpanjangan HGU disetujui dengan Surat Keputusan Kepala BPN tanggal 8 Juli 2005 No.102/HGU/BPN/2005 seluas 1.021,77 hektar
8	2005-2012	Luas 573,41 Ha HGU Kebun Bangun di Kota Pematang Siantar belum dapat Ijin Pelepasan Asset dari Menteri BUMN dan Menteri Keuangan
9	2013	PTPN menunjuk KJPP untuk menaksir Nilai GR exs HGU seluas 573,41 Hektar
10	2014	Direksi PTPN III mengeluarkan Persetujuan penghapusbukuan dan pemindahtanganan Lahan/Asset Exs HGU Kebun Bangun seluas 573.41 Ha. Yang akan dilakukan dengan rnekanisrne ganti rugi Pemerintah kota Pernatangsiantar dengan jangka waktu 1 (satu) tahun.
11	2014	Nilai Ganti Rugi yang ditetapkan oleh Tim Appraisal (KJPP)

		sebesar Rp. 99.600.000.000 (99,6 M) dgn cara di tranfer ke PTPN III
12	2014	Menteri BUMN : Persetujuan penghapusbukuan dan pemindahtanganan Lahan/Asset Exs HGU Kebun Bangun seluas 573.41 Ha. Daftar aktiva tanaman dan non tanaman senila = Rp.2,6 Miliar
13	2015	surat Pemyataan Pelepasan Hak akan ditanda tangani setelah menerima Ganti Rugi
14	2016	Nilai GR akan dimasukkan dalam RAPBD Kota Pematangsiantar.

Sumber: Pengolahan data primer dan sekunder, Tahun 2016.

Sebagaimana ditunjukkan pada table 10 di atas penyebab reklaiming selain adanya penuntutan kembali *(reclaiming)* tanah yang dikembalikan ke perkebunan, reklaiming juga dipicu oleh adanya aktivitas di sekitar areal perkebunan. Penulis berpendapat bahwa pembangunan terminal terpadu Kota Pematangsiantar yang bersebelahan dengan areal perkebunan dan prasarana jalan yang membelah areal perkebunan ikut memicu terjadinya reklaiming areal perkebunan di sekitar lokasi pembangunan. Hal ini karena pembangunan terminal terpadu itu menyebabkan nilai tanah meningkat sangat tinggi. Nilai tanah yang sangat tinggi ini menjadi daya tarik tersendiri bagi masyarakat untuk mengreklaiming areal perkebunan disekitar lokasi pembangunan terminal, lebih-lebih oleh para penggarap yang merasa pernah memiliki tanah di areal perkebunan dan telah diserobot oleh pihak perkebunan di waktu yang lalu.

Penggarap tidak lagi menginginkan penambahan ganti rugi atas tanah yang pernah dikembalikan dan diambil pihak perkebunan, melainkan meminta kembali tanah yang telah dikembalikan itu. Hal itu karena sejak dibangun terminal baru disitu dan dibangun prasarana jalan menuju Terminal Terpadu Kota Pematangsiantar yang dibangun membelah areal perkebunan, sehingga harga tanah menjadi tinggi dan lokasi tanah menjadi strategis.

Selaras dengan lahirnya masa Reformasi di Indonesia yang kental menyuarakan dan menghendaki demokratisasi, desentralisasi, dan transparansi, maka keberanian masyarakat untuk menggarap tanah perkebunan meningkat secara berarti. Masyarakat secara langsung "berani" mengajukan tuntutan-tuntutan atas tindakan-

tindakan yang selama ini dianggap tidak benar atau merugikan. Secara umum dasar klaim dari masyarakat adalah (Laporan Hasil Kerja Sub Tim Penertiban Permasalahan Tanah Garapan Penduduk di Areal HGU PTPN III (Persero) Kebun Bangun dan masalah tanah lainnya di Kota Pematangsiantar, 2002):

1. Bahwa masyarakat mengklaim atas dasar pengakuan merasa memiliki tanah perkebunan karena tanah tersebut dahulu kepunyaan nenek moyangnya tanpa didasari alat bukti tertulis.
2. Bahwa masyarakat dahulu tinggal dan menetap di areal perkebunan, tetapi diusir dan diintimidasi oleh pihak perkebunan dengan menggunakan aparat militer.
3. Bahwa masyarakat mengklaim atas dasar bukti di mana dahulu tanah-tanah perkebunan tersebut merupakan sebuah perkampungan dengan bukti terlihat adanya bekas-bekas tapak bangunan rumah tinggal atau jaringan irigasi yang dibuat masyarakat, prasasti kuburan, dan bukti lainnya yang mengindikasikan dahulu di areal perkebunan tersebut pernah ada kegiatan yang berkaitan dengan kegiatan masyarakat.
4. Bahwa masyarakat didasari bukti tertulis antara lain atas dasar Surat Izin Mengerjakan Tanah Bekas Tanah Perkebunan Simbolon atau surat-surat lain yang menurut anggapan mereka merupakan bukti pemilikan atas tanah.

Beberapa kalangan di pihak perkebunan beranggapan bahwa maraknya penggarapan-penggarapan liar tanah-tanah perkebunan tersebut setelah Era Reformasi dipicu oleh statement Gus Dur (mantan Presiden Abdurahman Wahid) yang mengatakan bahwa perkebunan sebaiknya melepaskan 40% tanah-tanah yang mereka kuasai kepada rakyat, sebab pihak perkebunan memperoleh tanah tersebut dengan harga murah bahkan tidak membayar sama sekali (SKH. *Kompas*, tanggal 22 Mei 2000).

Status HGU PTPN III (Persero) Kebun Bangun yang berakhir pada tanggal 31 Desember 2004 juga memicu keberanian masyarakat untuk menggarap areal perkebunan PTPN III (Persero) Kebun Bangun. Berakhirnya HGU yang dimiliki pihak perkebunan diartikan oleh masyarakat sebagai telah berakhir pula penguasaan tanah

oleh pihak perkebunan sehingga para penggarap merasa boleh menggarap kembali tanah-tanah perkebunan.

Penyebab lain munculnya reklaiming areal perkebunan PTPN III (Persero) Kebun Bangun adalah kebutuhan rakyat atas tanah yang semakin meningkat. Hal ini diketahui berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh salah seorang ketua penggarap yang mengatakan bahwa sebagian besar anggotanya menggarap tanah perkebunan PTPN III (Persero) Kebun Bangun karena tidak memiliki tanah untuk tempat tinggal. Mereka ini (penggarap) datang dari daerah yang cukup jauh dari areal perkebunan.

Sampai dengan tahun 2005, reklaiming-reklaiming baru areal perkebunan masih berpotensi terjadi secara lebih meluas ke seluruh areal HGU PTPN III (Persero) Kebun Bangun. Hal ini dapat diketahui dengan banyaknya kelompok masyarakat/perorangan yang menuntut areal perkebunan dengan berbagai alasan. Kelompok masyarakat/perorangan yang menuntut tanah perkebunan pada tabel berikut ini.

Tabel 11: Kelompok Masyarakat yang Menuntut Tanah Perkebunan PTPN III (Persero) Kebun Bangun

No.	Nama Kelompok/Perorangan	Tahun	Alasan Penuntutan
1.	Legion Veteran RI Macab Pematangsiantar	1996	Pengembalian tanah garapan yang diserobot oleh pihak perkebunan
2.	Yayasan Sinur	1999	Permohonan lahan perkebunan untuk usaha peternakan/ perikanan.
3.	Kelompok masyarakat Tambun Nabolon (Kestiono dkk)	2001	Pengembalian tanah garapan yang diserobot oleh pihak perkebunan
4.	Kelompok masyarakat Tanjung Pinggir/Pondok Sayur (Musiman dkk)	2001	Pengembalian tanah garapan yang diserobot oleh pihak perkebunan.
5.	Kelompok masyarakat Kandang Lembu/Pondok Sayur (M.H. Sitorus dkk) dengan nama organisasi Panitia Perjuangan Pengembalian Tanah Objek Landreform dan Persatuan	1992, 1994, 1997,1998, 2001	Pengembalian tanah garapan yang diserobot oleh pihak perkebunan.

	Petani Siantar Simalungun		
6.	Kelompok masyarakat Gurilla (Jansen Purba Dasuha dkk)	2001	Pengembalian tanah garapan yang diserobot oleh pihak perkebunan.
7.	Upaya Penyelamatan Aset Simalungun (UPAS)	2001	Permintaan tanah-tanah untuk usaha pertanian.
8.	Persatuan Wirid Sosial Penanggulangan Kemalangan (PWSPK)	2005	Permintaan lahan untuk perluasan kuburan dan Taman Pendidikan Islam.
9.	Forum Tani Sejahtera Indonesia (Futasi) 1025 KK	2006	Pembagian tanah perkebunan yang telah berakhir HGU-nya pada tanggal 31 Desember 2004.
10.	Barisan Ahap Simalungun (DPP-BAS) 110 KK	2005	Pembagian tanah perkebunan yang telah berakhir HGU-nya pada tanggal 31 Desember 2004.
11.	Forum Keadilan Masya-rakat Tani (FOKRAT)	2005	Pengembalian tanah garapan yang diserobot oleh pihak perkebunan.
12.	T. Sy. Purba dkk	2001	Pengembalian tanah garapan yang diserobot oleh pihak perkebunan.
13.	Drs. Lencius Saragih	2005	Pengakuan penguasaan tanah sejak tahun 1986.
14.	Ansel Sihol Pasaribu	2006	Pengakuan penguasaan tanah sejak tahun 1992
15.	Binsar Simarmata dan Dj. Sipayung	2005	Termasuk dalam anggota UPAS
16.	GKPS Simpang Tiga	2005	Permohonan lahan perkebunan untuk pembangunan Gereja
17	SLB di Tanjung Pinggir Kota P.Siantar.	2016	Permohonan lahan untuk pembangunan SLB

Sumber: Pengolahan data primer dan sekunder, Tahun 2016.

Status HGU PTPN III (Persero) Kebun Bangun yang telah berakhir pada tanggal 31 Desember 2004 merupakan "angin segar" bagi masyarakat penuntut tanah perkebunan untuk mendapatkan tanah tuntutannya. Tanah-tanah perkebunan menjadi sangat terancam terhadap aksi reclaiming yang lebih besar jika masalah tuntutan masyarakat tersebut tidak segara diatasi.

3. Upaya Menyelesaikan Reklaiming

Upaya pihak perkebunan yang diambil untuk menangani reklaiming yang merajalela ini adalah dengan meminta bantuan kepada Pemerintah Kota Pematangsiantar dengan suratnya tanggal 15 Desember 1998 No.BNG/X/310/1998 sehubungan dengan rencana masyarakat Pondok Tengah/Pondok Sayur akan menguasai areal perkebunan seluas 149,14 hektar terhitung mulai tanggal 18 Desember 1998 sesuai surat Manatar Hasiholan Sitorus Pane tanggal 14 Desember 1998 No.01/P3T/LR. Permintaan bantuan juga dimohonkan oleh pihak perkebunan kepada Kepolisian Resort Simalungun dengan suratnya tanggal 16 Desember 1998 No.BNG/X/311/1998 sehubungan dengan pemasangan spanduk dan plakat-plakat di areal HGU PTPN III (Persero) Kebun Bangun oleh penggarap. Selain itu, pihak perkebunan juga melaporkan masalah penggarapan/pengrusakan areal HGU PTPN III (Persero) Kebun Bangun ke instansi terkait baik tingkat pusat maupun daerah.

Untuk mengatasi dan mengantisipasi tingginya intensitas reklaiming tanah-tanah perkebunan pada Era Reformasi ini, maka Gubernur Sumatera Utara melalui Surat Keputusannya No.593.05/ 2814/K/1998 tanggal 17 Desember 1998 dan No.593.05/1754/K/1999 tanggal 2 Agustus 1999 membentuk Tim Terpadu Penelitian dan Pemecahan Masalah Sengketa Tanah Garapan antara Masyarakat dengan PT. Perkebunan Nusantara dan Perkebunan Swasta di Provinsi Sumatera Utara (lebih familiar disebut sebagai Tim Tanah Sumatera Utara). Tugas Tim Tanah Sumatera Utara ini adalah: menginventarisasi masalah tanah yang menyangkut areal HGU PTPN dan perkebunan swasta; melaksanakan penelitian baik data yuridis maupun data fisik areal yang dipermasalahkan; menganalisis masalah sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku serta melaporkan hasilnya kepada Gubernur Sumatera Utara.

Berdasarkan surat keputusan itu maka langkah awal yang diambil untuk menangani penggarapan di areal HGU PTPN III (Persero) Kebun Bangun adalah dengan mengadakan Rapat Terpadu di Kantor Gubernur Sumatera Utara pada tanggal 15 September 1999 dengan kesimpulan:

a) Masalah tuntutan pengembalian tanah oleh masyarakat mengacu pada SK Panitia Landreform No.1/II/10/LR/69/PP.
b) Areal 149,14 hektar yang dituntut oleh Saudara Manatar Hasiholan Sitorus Pane berada dalam Sertipikat HGU No.1/Talun Kondot terdaftar atas nama PTP IV Gunung Pamela (PTPN III (Persero) Kebun Bangun).
c) Akan ada pertemuan ulang dengan PTPN III (Persero) Kebun Bangun untuk mencari penyelesaian dengan musyawarah mufakat.
d) Sambil menunggu penyelesaian, masyarakat dilarang melakukan pengrusakan terhadap tanaman PTPN III (Persero) Kebun Bangun.

Selanjutnya, Gubernur Sumatera Utara dengan suratnya tanggal 25 September 2005 No.593/15585 meminta kepada Walikota Pematangsiantar untuk menertibkan permasalahan ini sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menanggapi surat Gubernur Sumatera Utara ini, Walikota Pematangsiantar melalui Surat Keputusan No.593.05-131/WK-Tahun 2000 tanggal 22 Juni 2000 membentuk Tim Penertiban Permasalahan Tanah Garapan Penduduk di Daerah Hak Guna Usaha PT. Perkebunan Nusantara III (Persero) Kebun Bangun dan Lainnya di Kota Pematangsiantar.

Berdasarkan surat keputusan ini pada tanggal 8 Agustus 2000 dilakukan musyawarah antara pihak PTPN III (Persero) Kebun Bangun dan masyarakat penggarap dan menghasilkan keputusan *stanvast* atas areal yang dipersengketakan yakni selama keputusan *stanvast* belum dicabut, pihak PTPN diminta menghentikan penanaman baru di areal yang dipersengketakan dan penduduk atau anggota masyarakat lainnya diminta menghentikan kegiatan yang sifatnya menguasai atau mengusahai tanah yang nyata-nyata dikuasai oleh PTPN III (Persero) Kebun Bangun. Keputusan *stanvast* diambil sebagai upaya pencegahan penyimpangan hukum dan mempertahankan kepentingan umum dengan adanya upaya-upaya reklaiming tanah perkebunan oleh penggarap.

Selain keputusan di atas, terdapat berbagai upaya penyelsaian dari lembaga-lembaga terkait sebgaimana dalam daftar ini.

Tabel 12: Upaya Lembaga Negara dalam Menyelesaian Reklaiming dan Tuntutan Masyarakat

No.	Tahun	Instansi/lembaga	Saran Penyelesaian/Tanggapan
1.	1992	DPRD Kota Pematang-siantar	Pendekatan musyawarah/perdamaian.
2.	1994	Sekretariat Wakil Presiden RI	Intsruksi kepada Walikota Pematang-siantar menanggapi tuntutan masyarakat penggarap.
3.	1994	Kantor Pertanahan Kota Pematangsiantar	Penjelasan mengenai status tanah yang dipermalasahkan.
4.	1999	DPRD Kota Pematang-siantar	Kesimpulan dengar pendapat Komisi A bahwa pihak eksekutif disarankan membentuk Tim Penyelesian sedangkan penyelesaian penebangan tanaman perkebunan agar diselesaikan secara musyawarah mufakat.
5.	2000	DPR RI	Penyelesaian sengketa tanah agar secara obyektif dan menurut rasa keadilan masyarakat sesuai dengan perturan perundang-undangan yang berlaku.
6.	2000	KOMNAS HAM RI	Penyelesaian menurut hukum yang berlaku dan memperhatikan UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
7.	2001	Menteri Keuangan RI	Penyelesaian melalui jalur hukum dengan menugaskan konsultan hukum untuk mendapatkan penyelesaian yang mempunyai kekuatan hukum yang pasti dan adil.
8.	2004	Walikota Pematang-siantar	Usulan Pelepasan HGU PTPN III (Persero) Kebun Bangun seluas 700 Ha dan kesediaan memberikan ganti rugi kepada pihak PTPN.
9.	2004	Badan Pertanahan Nasional	Instruksi kepada Kakanwil BPN Provinsi Sumatera Utara untuk mengadakan penelitian dan mengupayakan penyelesaian masalah tuntutan masyarakat atas tanah yang dikuasai PTPN III (Persero) Kebun Bangun di Kota Pematangsiantar.

Sumber: Pengolahan Data Sekunder, Tahun 2016.

Pada akhirnya BPN memberi perpanjangan jangka waktu HGU PTPN III (Persero) Kebun Bangun dengan mengeluarkan areal

seluas 571,43 hektar di Kota Pematangsiantar dan 1,12 hektar di Kabupaten Simalungun. Keseluruhan areal tanah perkebunan PTPN III (Persero) Kebun Bangun yang telah dikeluarkan tersebut. Pengaturannya lebih lanjut akan dilaksanakan oleh Walikota Pematangsiantar dan Bupati Kabupaten Simalungun sesuai letak tanah yang dikeluarkan *setelah mendapatkan ijin pelepasan aset dari menteri yang berwenang (Menteri BUMN).* Ketentuan ini disebutkan dalam Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 102/ HGU/BPN/2005 diktum KEDUA yang menyebutkan bahwa tanah yang dikeluarkan tersebut dapat dimohonkan dengan sesuatu hak atas tanah sesuai RUTRW setelah mendapatkan ijin pelepasan aset dari menteri yang berwenang.

Permohonan ijin pelepasan aset dapat diajukan oleh pihak PTPN III (Persero) Kebun Bangun kepada menteri BUMN atas usul dari Pemerintah Kota Pematangsiantar. Telah dilakukan penghapusbukuan dan pemindahtanganan lahan/ aset PT. Perkebunau Nusantara III (Persero) Kebun Bangun sebagaimana dimaksud melalui Persetujuan dari Menteri BUMN dalam Surat Nomor: S-690/MBU/10/2014 tanggal 17 Oktober 2014, perihal persetujuan penghapusbukuan dan pemindahtanganan laha eks HGU Kebun bangun seluas 573,41 Ha

E. Tanah Bekas HGU PT. London Sumatera Untuk Perluasan Kota Perdagangan, Simalungun, dan Absennya Otoritas BPN

Berbeda dengan tanah bekas HGU perkebunan negara yang memerlukan ijin pelepasan aset dari kementerian BUMN, untuk perkebunan swasta prosesnya tidaklah demikian. Melalui mekanisme yang berlangsung dalam kebijakan alokasi tanah bekas HGU PT. London Sumatera untuk Perluasan Kota Perdagangan, Simalungun, ini akan tampak seberapa jauh dan kuatnya kewenangan BPN sebagai pemegang otoritas Hak Menguasai Negara.

1. Mekanisme Pengalokasian Tanah

Pada tanggal 25 November 1996, bupati Simalungun, Drs. Djabanten Damanik mengajukan permohonan pembebasan tanah HGU PT.

London Sumatera (PT. Lonsum) yang berlokasi di perkebunan Bah Lias. Pembebasan lahan itu untuk pengembangan kota kecil Perdagangan menjadi kota administrasi dan selanjutnya menjadi kotamadya. Hal ini sesuai dengan Perda Simalungun No. 7 Tahun 1994 tentang Rencana Umum Tata Ruang Kota yang menyatakan bahwa Perdagangan harus diproyeksikan terjadi perluasan wilayah tahun 1994-2014. Dalam RTURK tersebut, perluasan perkotaan itu termasuk mengenai tanah PT Lonsum di perkebunan Bah Lias seluas 200 hektar. Oleh karena itu diperlukan pelepasan tanah oleh pihak swasta yang bersangkutan.

Sementara itu masa HGU PT. Lonsum akan berakhir pada tanggal 13 Desember 1998. Berkaitan dengan ini, bupati Simalungun menyurati Kakanwil BPN Sumatera Selatan tertanggal 26 Maret 1997 untuk memohon pembebasan lahan tersebut di atas. Menyikapi akan berakhirnya masa HGU PT. Lonsum yang diajukan perpanjangan haknya, serta menerima permohonan pembebasan lahan ini, maka Kakanwil BPN Sumatera Utara pada tanggal 25 April 1997 menyusun laporan Konstatasi. Dalam laporan ini disebutkan bahwa PT. Lonsum menerima HGU sejak 7 Aaustus 1984, dengan kondisi di wilayah Bah Lias yang semula peruntukannya adalah untuk tanaman karet dan telah berubah menjadi tanaman kelapa sawit dan coklat pada tahun 1991 melalui ijin konversi Dirjen Perkebunan No. HK. 350/EA.118/02.91. Keberadaan tanah saat ini dijadikan jaminan hutang atau dihipotikkan. Dari areal luas 4.052,16 ha, seluas ± 200 ha yang saat itu penggunaannya adalah untuk perkebunan karet, tidak lagi sesuai dengan Tata Ruang Kota Perdagangan.

Laporan konstatasi itu menyimpulkan bawa pengajuan perpanjangan hak dapat dikabulkan untuk 25 tahun sejak tanggal berakhirnya HGU dengan ketentuan areal ± 200 ha yang tidak sesuai dengan RTR Kecamatan Bandar yang akan diproyeksikan menjadi wilayah perluasan kota Perdagangan, "**disarankan** untuk diberikan dnegan Hak pakai bersyarat atau Hak Guna Usaha bersyarat (penekanan ditambahkan)". Apabila pembangunan sesuai RTRK tersebut akan dijalankan maka "penerima hak diberikan untuk menyesuaikan penggunaan tanahnya sesuai dengan arahan RTRK Perdagangan tersebut". Penerima hak juga diwajibkan melepaskan

tanah jika pihak ketiga (dalam hal ini Pemda Simalungun) bersedia membangun sesuai dengan RTRK yang ada. Kakanwil melaporkan hasil konstatasi ini untuk dimohonkan perpanjangan HGU PT. Lonsum tersebut kepada Menteri Negara Agraria/Kepala BPN RI, pada tanggal 29 April 1997.

Pada tanggal 10 Juli 1997 Menteri Negara Agraria/Kepala BPN RI memutuskan **memperpanjang** masa HGU PT. Lonsum seluas 4.052,16 ha dengan kewajiban (sebagaimana dalam bagian Memutuskan, klausul f, SK. Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 64/HGU/BPN/97), dan "pemegang HGU diwajibkan **melepaskan** sebagian areal tanah perkebunan tersebut (seluas ± 200 ha) dan atau **diberi prioritas** untuk menyesuaikan penggunaan tanahnya, sesuai ketentuan peraturan perundangan yang berlaku" (dengan penekanan ditambahkan penulis). Setelah perpanjangan hak, HGU ini dapat **diperbaharui** dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

Laporan Konstatasi Kanwil BPN Sumatera Utara dan Surat Keputusan perpanjangan hak dari Menteri Negara Agraria/Kepala BPN RI ini menarik untuk dianalisa. Perpanjangan hak diberikan utuh seluas 4.052,16 ha tersebut. Namun, pemegang hak ini diwajibkan melepas ± 200 ha jika ada kepentingan lain (lihat model 1). Di sini muncul pemahaman bahwa tanah seluas 4.052,16 ha (lengkap) ini prioritasnya jatuh ke pihak pemegang HGU lama. Jika ada kepentingan lain yang prioritas, maka menjadi urusan pemegang hak (perusahaan) dengan pihak lain tersebut. Jadi, keputusan BPN atas tanah ini bukan terlebih dahulu menyatakan bahwa tanah yang telah habis masa HGU-nya itu adalah tanah negara, lalu dengan otoritas HMN-nya ini BPN memberikan hak-nya (kembali) kepada perusahaan (HGU), dan memberikan hak-nya yang lain (baru) kepada pemerintah daerah (Hak Pakai) (lihat model 2). Berbeda dengan model 1 yang dipilih oleh BPN , pada model 2 ini sebetulnya justru akan tampak hadirnya kewenangan BPN sebagai pemilik otoritas pertanahan (HMN) yang bisa berhadapan langsung dengan pihak-pihak/subyek hak atas tanah.

Tabel 13: Ragaan Model Pemberian Hak atas Tanah

Model 1			**Model 2**		
SK Ka. BPN	PT. Lonsum	Pemda Simalungun	SK Ka. BPN	PT. Lonsum	Pemda Simalungun
4.052,16 ha (HMN)	4.052,16 ha (HGU, prioritas)	200 ha (Hak Pakai)	4.052,16 ha (HMN)	3.852,16 ha (HGU)	200 (Hak Pakai, prioritas)

Maka yang terjadi selanjutnya adalah tindakan hukum atas tanah yang sama sekali tidak melibatkan BPN. Dilakukan serah terima tanah seluas 200 ha oleh G.E.M Brown, Presiden Direktur (Pihak I) kepada Drs. Djabanten Damanik, Bupati Simalungun (Pihak II). BPN hanya dilibatkan sebagai pelaksana pengukuran (kadastral) atas wilayah 200 ha tersebut. Pihak I **menyerahkan** tanah tersebut kepada Pihak II untuk perluasan kota Perdagangan, dan sepanjang belum dilakukan pembangunan, maka perusahaan masih berhak mengambil hasil sawit yang ada di tanah tersebut (lihat Berita Acara Serah terima, tertanggal 15-01-1998).

Tidak jelas hak atas tanah apa yang kemudian dimiliki oleh Pemda Simalungun ini.. Pada gilirannya Pemda berdasarkan dari DPRD Simalungun (lihat SK DPRD Simalungun No. 03/DPRD/2000, tertanggal 26 Februari 2000) melakukan pengembangan kota perdagangan dengan mengalokasikan tanah 200 ha yang disebut menjadi "aset pemerintah daerah" tersebut untuk dilepaskan kepada beberapa pihak dengan peruntukan berikut.

Tabel 14: Peruntukan Tanah 200 ha bekas HGU PT. Lonsum

No	**Peruntukan**	**Tanah (ha)**	
1	Kepentingan Umum		*130,18 ha*
	a. Perumahan/real-estate	57 ha	
	b. Pemukiman/rumah ibadah	46,18	
	c. Perkantoran/jasa/Rumah Sakit	5,22	
	d. Pendidikan	9,92	
	e. Indistri	11,86	
2	Pemakaman		2

3	Redistribusi kepada warga "kelompok Barajabat"	50
4	Jalan	
	Total	200

Pihak swasta (*developer*) yang melakukan pembangunan perumahan harus mendapatkan persetujuan prinsip lokasi dari pemerintah daerah dan diwajibkan membayar "biaya kontribusi tanah" kepada pemerintah daerah yang perolehan tersebut dicatat oleh dinas pendapatan kabupaten. Seperti persetujuan Bupati Simalungun yang diberikan kepada Direktur PT. Martua Jaya Perkasa yang akan membangun perumahan seluas 96.350 m^2 dengan kewajiban membayar Rp. 48.000.000 (Rp. 500/meter) (Surat Bupati No. 503/2598/K-PPT/2011, tentang Persetujuan Prinsip Lokasi Pembangunan Perumahan di Perdagangan, tanggal 27 Mei 2011).

Demikian pula kepada warga penerima redistribusi tanah akan dikenai biaya "retribusi" oleh pemerintah daerah. Setiap rumah tangga kira-kira membayar uang retribusi (kontribusi) sekitar Rp. 450.000. untuk tanah yang diterima seluas 300 m^2. Luasan tanah yang dimiliki masyarakat inilah yang kemudian oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun ditetapkan sebagai sasaran obyek pendaftaran tanah (sertipikasi) melalui kebijakan Prona dengan target 200 bidang tanah.

Dapat disimpulkan bahwa kebijakan prioritisasi tanah berlangsung melalui kebijakan pemerintah daerah yang menetapkan luasan tanah bekas HGU tersebut mengikuti keputusan tentang Rencanan Tata Ruang. Tata Ruang menjadi unsur yang menentukan peruntukan tanah dan pelepasan hak atas tanah. Mekanisme perpanjangan masa HGU oleh BPN mengikuti prinsip hak prioritas yang ada pada pemegang hak semula, meskipun terdapat prioritas peruntukan dan hak bagi pihak lain. Pelepasan hak berlangsung antara pihak pemegang hak lama dengan calon pemegang hak baru. Dalam posisi seperti itu, BPN melepaskan diri dari otoritasnya sebagai pemegang Hak Menguasai Negara (Politik Pertanahan), dan hanya memfungsikan dirinya sebagai pelaksana penguukuran dan pendaftaran (Administrasi Pertanahan). BPN sebagai perumus dan pelaksana politik agraria absen dalam kebijakan tanah pasca-HGU

semacam ini. Dengan posisi saat ini sebagai kementerian, maka tidak tepat jika Kementerian ATR/BPN hanya akan menjadi pelaksana administrasi pertanahan.

F. Kesimpulan

Penelitian ini berangkat dari pertanyaan mengenai problematika pelepasan eks-HGU PTPN II dan PTPN III (perusahaan BUMN) dan prioritisasi pemberian hak berikutnya, serta proses pelepasan tanah bekas HGU PT. London Sumatera serta kebijakan prioritas dalam alokasi tanah tersebut.

1. Dalam kasus eks-PTPN II, secara singkat dapat kami simpulkan bahwa:
   a. Meskipun tanah seluas masih 5.873,06 ha eks-HGU PTPN II yang tersebar di berbagai kabupaten ini telah dikuasai dan diorientasikan untuk berbagai peruntukan (garapan masyarakat lama dan pendatang, penyesuaian dengan RTRW non-pertanian, perumahan pensiunan karyawan, masyarakat Melayu, dan pengembangan USU), hal demikian belum dapat dilaksanakan sebab secara formal belum ada ijin pelepasan aset dari menteri BUMN.
   b. Keberadaan itu menempatkan posisi BPN sebagai pihak yang tidak memiliki kuasa, meskipun secara formal memegang prinsip Hak Menguasai Negara. Tanah bekas HGU PTPN tidak dengan sendirinya dapat menjadi tanah negara, namun dianggap sebagai aset pemerintah daerah, yang peruntukan berikutnya (termasuk pelepasannya) sangat tergantung pada kementerian BUMN. BPN hanya (memilih) menempati posisi sebagai pelaksana administrasi [ertanahan dengan mengeluarkan SK HGU atas tanah PTPN tersebut.
   c. Kebijakan prioritas pemberian hak belum diberikan kepada berbagai pihak pengguna tanah yang ada. Prioritisasi itu sangat tergantung pada kebijakan pelepasan aset serta kebijakan tata ruang pemerintah daerah propinsi.
2. Dari kasus II yakni Eks-HGU PTPN III, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut.

a. Bahwa kebijakan prioritisasi atas tanah bekas HGU PTPN III dapat diberikan kepada masyarakat penggarap karena sudah ada penggarapan secara fisik dalam jangka waktu yang cukup lama (mulai tahun 1942) sehingga telah *melahirkan hak milik atas tanah* menurut UUPA 1960. Pemerintah juga memberi dukungan nyata. Dibentuk suatu pemerintahan desa/kelurahan serta pemerintah membangun berbagai fasilitas sosial pada areal tersebut. Beberapa permukiman baru telah terbentuk karena *adanya ijin dari pemerintah* memberikan hak kepada para okupan atas tanah bekas perkebunan Simbolon. Fakta ini menunjukkan bahwa penetapan hukum yang dilakukan pemerintah tersebut menyesuaikan keadaannya dengan kenyataan penggunaan tanah baru untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dapat dikatakan menguatnya hak atas tanah bagi masyarakat penggarap.

b. Penghapusan Perkebunan Nusantara (PTPN) III (Persero) wilayah Kebun Bangun menggunakan Ketentuan UU Nomor 86 Tahun 1958 jo. PP 19 Tahun 1959. Aturan ini menegaskan bahwa bekas hak konsesi adalah hapus demi hukum. Maka tidak ada kesulitan untuk memprioritaskan bekas hak ini kepada pihak lain.

   Rencana Umum Tata Ruang Wilayah/Kota (RUTRW) Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Pematangsiantar dan Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Simalungun tahun 1987 sangat menentukan nasib bekas tanah seluas 700 hektar (di Pematang Siantar) dan seluas 895,8 (di Simalungun). Dengan penetuan RUTRW ini maka Pendaftaran dan penerbitan Sertipikat HGU No.1/Talun Kondot yang dilakukan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Simalungun mengandung cacat administrasi.

3. Dalam kasus eks-HGU Pt. Lonsum seluas 200 ha, dapat kami simpulkan sebagai berikut:

   a. Kebijakan prioritisasi tanah berlangsung melalui kebijakan pemerintah daerah yang menetapkan luasan tanah bekas HGU tersebut mengikuti keputusan tentang Rencanan Tata Ruang.

b. Tata Ruang menjadi unsur yang menentukan peruntukan tanah dan pelepasan hak atas tanah.
c. Mekanisme perpanjangan masa HGU oleh BPN mengikuti prinsip hak prioritas yang ada pada pemegang hak semula, meskipun terdapat prioritas peruntukan dan hak bagi pihak lain. Pelepasan hak berlangsung antara pihak pemegang hak lama dengan calon pemegang hak baru.
d. Dalam posisi seperti itu, BPN melepaskan diri dari otoritasnya sebagai pemegang Hak Menguasai Negara (Politik Pertanahan), dan hanya memfungsikan dirinya sebagai pelaksana pengukuran dan pendaftaran (Administrasi Pertanahan). BPN sebagai perumus dan pelaksana politik agraria absen dalam kebijakan tanah pasca-HGU semacam ini.
e. Kebijakan prioritas yang diambil oleh BPN RI mengikuti arah kebijakan pemerintah daerah yang merencanakan tanah bekas perkebunan tersebut sebagai kawasan perluasan kota.

Ketiga contoh kasus menunjukkan bahwa saat ini BPN hanya (memilih) posisi dengan menempatkan diri sebagai pelaksana administrasi pertanahan. Dengan posisi saat ini sebagai kementerian, maka tidak tepat jika Kementerian ATR/BPN hanya berlaku demikian. Sebagai pemegang Hak Menguasai Negara dan pelaksana dari kebijakan pengaturan tanah (kuasa) negara, termasuk tanah untuk diberikan haknya sebagai hak Hak Guna Usaha dan Hak Pakai, maka Kementerian ATR/BPN harus berani dan berdaulat dalam mengelola tanah-tanah bekas HGU tersebut, sebagai wujud dari perumus dan pelaksana politik agraria Indonesia.

Salah satu unsur penting yang berperan dari pengalaman tiga kasus di atas adalah keberadaan Perencanaan Tata Ruang. Ini menjadi wujud dari keberadaan pelaksanaan politik agraria, yang mengatur kemana arah bidang dan ruang wilayah Indonesia akan diperuntukkan dan bagi siapa tanah tersebut diberikan haknya. Di sinilah tepat bahwa lembaga pertanahan saat ini telah menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN RI, yang bukan hanya mengadministrasi *bidang* tanah, namnun mengatur *ruang* dan *bentang* alam Indonesia. Dari pengalaman tiga kasus di atas, kita bisa belajar bahwa perumusan tata ruang itu dibangun dari bawah

(*bottom up*). Struktur Kementerian ATR/BPN yang menempatkan urusan tata ruang hanya ada di pusat (Direktorat Jenderal Ruang), perlu ditinjau ulang. Dalam struktur Kementerian ATR/BPN RI, penataan ruang harus ada di berbagai kabupaten/provinsi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Achmad Sodiki, "Kebijakan Pertanahan dalam Penataan Hak Guna Usaha untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat", makalah Seminar Nasional Penanganan dan Penyelesaian Konflik Agraria sebagai Kewajiban Konstitusi, diselenggarakan oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Jakarta, tanggal 13 Maret 2012.

Evalisa Siregar, http://sumut.antaranews.com/berita/155962/pemprov-sumut-bentuk-tim-penyelesaian-konflik-lahan, diakses 15 Juli 2016

http://www.beritacilegon.com/index.php/hukum-a-kriminal/885-ini-pembelaan-pt-ks-terkait-penyaluran-dana-rp-34-m-ke-pt-dsp?device=xhtml, diakses 20 Januari 2015.

Julius Sembiring, "Hak Prioritas", makalah diskusi di PPPM STPN, Jumat, 15 Juli 2016.

Kaleidoskop Perkebunan Sawit 2014 ,Tugas Menyelesaikan Warisan Konflik di Sektor Perkebunan Sawit, Tandan Sawit, Edisi No. 8 Desember 2014, hlm. 3.

Noer Fauzi, "Meralat Negaraisasi Tanah Adat, Memperbaiki Rute Transformasi Kewarganegaraan Masyarakat Adat dan Mengukuhkan kembali Eksistensi Negara Bangsa", Pembaharuan Hukum dan Resolusi Konflik, HuMA, Juni 2012. Edisi online, http://huma.or.id/pembaruan-hukum-dan-resolusi-konflik/info-terkait-pembaruan-hukum-dan-resolusi-konflik/meralat-negaraisasi-tanah-adat.html

Panitia B Plus, Masalah Tanah PTPN II, Kanwil BPN Provinsi Sumatera Utara, Medan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 tentang Peleburan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perkebunan II dan Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perkebunan IX menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perkebunan

Nusantara II (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 13.

Putusan Nomor 55/PUU-VIII/2010 dan Putusan Nomor 122/PUU-VIII/2015 Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

Putusan PTUN MEDAN Nomor 94 / G/ 2009 / PTUN-MDN Tahun 2010, http://putusan.mahkamahagung.go.id/putusan/47e127985a08bc6412369314124348de

Saturnino M. Borras dan Jennifer C. Franco. Democratic Land Governance and some Policy Recommendations. United Nations Development Programme-Oslo Governance Centre-Democratic Governance Group Bureau for Development Policy, 2008.

Surat Gubernur Sumatera Utara No. 593/2582/2003, No. 593/0763, No. 593/6193, No. 593/6969, No. 593/11900.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 308, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5613).

PENGAKUAN HUKUM TERHADAP PENGUASAAN TANAH MASYARAKAT ADAT DI KAWASAN HUTAN KALIMANTAN TENGAH

I Gusti Nyoman Guntur
Arief Syaifullah
Anna Mariana

A. Latar Belakang

Negara dan korporasi memiliki porsi penguasaan tanah yang lebih dominan dan formal, dibanding dengan porsi penguasaan tanah oleh mayoritas masyarakat di perdesaan.[1] Di sektor kehutanan, luas hutan yang ditunjuk mencapai 136,4 juta hektar atau 69 persen dari total luas wilayah Indonesia. Ketimpangan penguasaan atas tanah yang saling terkait dengan pertentangan hukum dapat menjadi akar utama konflik sumberdaya agraria. Disatu sisi, masyarakat mempertahankan fakta pengelolaan (tata kelola secara fisik) atas tanah secara turun temurun dan bersifat informal, sementara perusahaan atau kehutanan datang dengan sistem aturan formal yang mengklain mempunyai penguasaan (tata kuasa) atas hutan yang sama. Adanya perbedaan cara pandang dimaksud, perlu pengakuan yang mengarah pada kepastian penguasaan yang dianggap resmi atau formal. Perbedaan cara pandang penguasaan tanah (dan hutan) secara formal dan yang informal mulanya tidak nampak, namun tiba-tiba mencuat kepermukaan. HuMa mencatat sampai Tahun 2012 di Kalimantan Tengah terdapat 67 kasus (254.671 hektar) memendam masalah klaim atas sumberdaya alam dan agraria, yang 10% klaim di sektor kehutanan.[2] Menurut data Badan Pusat Statistik tahun 2007

---

[1] Data dari Konsorsium Pembaruan Agraria, menyebut sekitar 64,2 juta hektar (33,7 %) tanah di Indonesia dikuasai oleh perusahaan-perusahaan di sektor kehutanan, pertambangan gas, mineral dan batubara melalui ijin-ijin konsesi.

[2] Widiyanto, dalam Bhumi, *Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM – STPN*, No. 37 Tahun 12, April 2013, Yogyakarta, hal. 17.

dan 2009, terdapat 31.957 desa yang teridentifikasi berada di sekitar dan dalam kawasan hutan masih menunggu proses kejelasan status. Ini mengindikasikan, terdapat masalah klaim penguasaan (penunjukan) hutan secara sepihak oleh negara (otoritas Kehutanan)[3] pada tanah-tanah yang semula dikuasai komunitas lokal secara individu atau komunal.

Hal menarik selanjutnya adalah bahwa proporsi kawasan hutan di Kalimantan Tengah terus berubah dari waktu ke waktu. Kecenderungan penurunan proporsi kawasan hutan, dan sebaliknya proporsi kawasan non-hutan menjadi semakin besar, dapat ditafsirkan karena secara bertahap terjadi pelepasan penguasaan dan pemanfaatan tanah kepada perusahaan, masyarakat atau Pemerintah Daerah mendasarkan pada fakta lapangan bahwa sebenarnya sejak berdirinya provinsi ini, kawasan non hutan bukan hanya 0,52%, namun lebih dari itu (menyesuaikan dengan penggunaan tanah eksisting). Hal ini mengindikasikan telah terjadi kekeliruan otoritas kehutanan dalam penunjukan kawasan hutan melalui TGHK 1982.

Sampai saat ini belum ada pencabutan TGHK 1982 dan masih digunakan oleh otoritas Kehutanan sebagai dasar untuk menentukan kawasan hutan di Kalimantan Tengah. Bahkan dengan adanya Undang-undang Penataan Ruang, TGHK 1982 masih tetap diberlakukan karena belum dilakukan pemaduserasian.[4] Apalagi otoritas

---

[3] Hasil penelitian Guntur, dkk., "Pengakuan Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah dalam Budaya Masyarakat Dayak di Kalimantan Tengah, dalam *Problem Agraria, Sistem Tenurial Adat, dan Body of Knowledge Ilmu Agraria-Pertanahan*, Monografi Hasil Penelitian Sistematis STPN Tahun 2015, hal. 219-220, diketahui bahwa keberadaan Provinsi Kalimantan Tengah secara yuridis berdasar Undang-undang Darurat Nomor 10 Tahun 1957 serta Undang-undang Nomor 21 Tahun 1958, namun dari total wilayah seluas 15.380.000 hektar hampir seluruhnya (yaitu 99,48 %) secara sepihak diklaim sebagai kawasan hutan berdasar Keputusan Menteri Pertanian Nomor 759/KPTS/Um/10/1982 tentang Penunjukkan Areal Hutan di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah atau Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) 1982.

[4] *Surat Edaran Menteri Kehutanan No. 404/Menhut-II/2003,* menyatakan bahwa bagi setiap provinsi yang belum ada Keputusan Menteri Kehutanan tentang penunjukan kembali atas kawasan hutan yang didasarkan pada hasil pemaduserasian antara RTRWP dengan TGHK, maka kawasan hutan pada provinsi tersebut mengacu dan berpedoman pada Keputusan Menteri Kehutanan tentang TGHK. Menurut Peraturan Menteri Kehutanan No: P. 50/Menhut-II/2009 tentang Penegasan Status dan Fungsi Kawasan Hutan, bagian

Kehutanan dapat menafsirkan secara sepihak bahwa penunjukan kawasan hutan mempunyai kepastian hukum yang sama dengan penetapan kawasan hutan.[5] Penafsiran tersebut dipertegas dalam Surat Menteri Kehutanan Nomor S.426/Menhut-VII/2006, Perihal Penjelasan Menteri Kehutanan tentang status Kawasan Hutan antara lain ditentukan bahwa: a) Wilayah-wilayah tertentu yang telah ditunjuk oleh Menteri Kehutanan sebagai kawasan hutan dan dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap adalah secara legal sudah merupakan kawasan hutan. b) Meskipun kawasan tersebut belum ditata batas, namun pemanfaatan dan penggunaan di atas kawasan tersebut sudah mempunyai akibat hukum yang terikat dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Itu sebabnya, dalam kerangka menjalankan amanat Tap MPR Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam perlu kebijakan pengakuan hukum yang berujung pada keadilan dan memberikan kepastian penguasaan tanah-tanah adat kepada kelompok masayakat yang lemah patut untuk menjadi pengarusutamaan saat ini. Guna penataan penguasaan dan pemanfaatan tanah yang adil dan berkelanjutan sebagai basis penguatan ekonomi rakyat, perlu kemauan politik yang sungguh-sungguh, konsisten dan jaminan perlindungan hukum atas ruang hidup masyarakat Dayak di Kalimantan Tengah yang nyata. Sesungguhnya, secara konstitusional eksistensi masyarakat hukum adat beserta tanah adatnya (dan hak ulayat) diakui dan dilindungi berdasar UUD 1945,

---

menimbang huruf f dinyatakan bahwa Provinsi Kalimantan Tengah belum dilakukan paduserasi.

[5]Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan, menyatakan bahwa kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang *ditunjuk dan atau* (cetak miring oleh peneliti) ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Selanjutnya dalam Pasal 5 ayat 3 UU tersebut dinyatakan bahwa penetapan status hutan dilakukan oleh pemerintah.Pemerintah yang dimaksud di sini adalah pemerintah pusat (Pasal 1 angka 14 UU Kehutanan). Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44/2004 tentang Perencanan Kehutanan pada Pasal 15 dinyatakan bahwa pengukuhan kawasan hutan diselenggarakan oleh Menteri (dalam hal ini Menteri Kehutanan). Dengan ketentuan ini maka kewenangan penetapan kawasan hutan hanya berada ditangan Menteri Kehutanan, bukan ditangan pemerintah (pusat).

TAP MPR No. IX/MPR/2001, UUPA, UU No. 39 Tahun 1999[6], maupun beberapa daerah telah diterbitkan peraturan-peraturan daerah.

Hubungan antara masyarakat adat dengan tanahnya merupakan pembahasan yang telah ada sejak dahulu, sehingga Pemerintah harus melakukan identifikasi terhadap tanah-tanah yang secara tradisional telah dikuasai oleh masyarakat adat dan menjamin perlindungannya secara efektif. Dalam hukum adat Indonesia, dikenal dua jenis hak yaitu hak persekutuan[7] (sering disebut hak ulayat) dan hak perorangan atas tanah. Pasal 18B Ayat 2 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionilnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang". TAP MPR No. IX/MPR/2001 juga mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam. Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya juga diatur dalam Pasal 3 UUPA[8]. Menindaklanjuti Pasal 3 UUPA, selanjutnya terbit PMNA/KBPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Berdasarkan kebijakan tersebut, telah terbit peraturan-peraturan daerah yang mengatur masalah keberadaan hak ulayat seperti di Kabupaten Kampar (Provinsi Riau), Provinsi Bali, Provinsi

---

[6] Dalam Pasal 6 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, diatur tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak ulayat yang berbunyi sebagai berikut: (1) Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum masyarakat, dan Pemerintah. (2) Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

[7] Van Vollenhoven menamakan hak persekutuan hukum ini "*beschikkingrecht*", sedang Djojodigoeno menyebutnya dengan hak purba serta Soepomo menyebut hak pertuanan.

[8] Pasal 3 UUPA menentukan bahwa: "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak-ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi".

Sumatera Barat, Kabupaten Lebak (Provinsi Banten), Kabupaten Tana Toraja (Provinsi Sulawesi Selatan), serta Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Luwu Utara (Kalimantan Timur).[9]

Provinsi Kalimantan Tengah telah mengakui, menghormati dan menghargai keberadaan hak-hak masyarakat adat Dayak seperti tanah adat maupun hak-hak adat di atas tanah baik dimiliki oleh perorangan atau milik bersama (sejajar dengan hak ulayat)[10]. Upaya Pemerintah Daerah mengakui dan menghargai keberadaan tanah-tanah adat yang dimiliki oleh perorangan atau milik bersama (hak ulayat) dilakukan melalui Perda Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah, yang ditindak-lanjuti dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 13 Tahun 2009 dan diubah dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 4 Tahun 2012. Dalam peraturan dimaksud, penghargaan dan pengakuan terhadap keberadaan tanah adat dan hak-hak adat di atas tanah dilakukan dengan pembuatan Surat Keterangan Tanah Adat (SKTA) oleh Damang Kepala Adat. SKTA dapat digunakan sebagai dasar (alas hak) atau petunjuk kepemilikan dan penguasaan tanah menurut hukum adat, sebagai dasar dalam pendaftaran tanah oleh otoritas pertanahan, melalui penegasan hak atau pengakuan hak. Hanya saja, dalam realitasnya SKTA dimaksud belum dapat digunakan dalam proses pensertipikatan tanah, karena untuk memastikan keberadaan tanah adat (*perwatasan*) yang dimiliki oleh individu harus dibuktikan dengan dokumen-dokumen tertulis atau pembukaan hutannya sebelum tahun 1960.[11]

Saat ini, secara nasional pengaturan teknis pengakuan tanah-tanah adat yang berada pada kawasan hutan didasarkan pada

---

[9] Lihat Julius Sembiring, dkk, 2008, *Pengaturan Hak Ulayat di Kabupaten Kampar Provinsi Riau, Suatu Tinjauan terhadap Eksistensi Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat*, Laporan Hasil Penelitian (strategis) Dosen, hal. 3.

[10] Lihat Pasal 38 jo Pasal 1 butir 19 sampai dengan 20 Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008

[11] Hasil wawancara dengan staf Kantor Pertanahan Kota Palangkaraya, tanggal 10 Juni 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Bersama antara Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Kepala BPN (sekarang Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN) Nomor 79/2014, Nomor PB3/Menhut-II/2014, No. 17/PRT/M/2014, No. 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di Dalam Kawasan Hutan (selanjutnya disebut Perber 4 Menteri), serta pengakuan hak ulayat (yang dipersamakan dengan hak komunal[12]) dilakukan melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu. Terbuka pendaftaran tanah hutan adat[13] melalui Perber 4 Menteri. Peraturan bersama ini merupakan kesempatan baru terhadap pengakuan dan pendaftaran penguasaan dan pemilikan tanah oleh masyarakat (perorangan maupun komunal) di dalam kawasan hutan. Kebijakan ini merupakan langkah maju, sebab memungkinkan pendaftaran hak atas tanah (privat dan adat) di wilayah kehutanan yang semula dipahami sebagai hutan negara.

Berdasarkan uraian di atas, diketahui bahwa tanah milik individu dan komunal masyarakat Dayak pada kawasan hutan di Kalimantan Tengah diakui, namun secara teknis-operasional pengakuan hukum terhadap penguasaan tanah oleh otoritas pertanahan yang diawali dengan Program IP4T pada kawasan hutan Tahun 2015. Persoalan mendasar di Kalimatan Tengah dalam rangka pemulihan hak masyarakat adat adalah sulitnya pengajuan pelepasan kawasan hutan yang diklaim oleh negara melalui TGHK 1982, serta perubahan-perubahan peraturan daerah turut pula menjadi kendala. Untuk itu, penting dilakukan penelitian dengan memfokuskan pada hal-hal sebagai berikut:

---

[12] Berdasarkan Pasal 1 angka 1 peraturan ini, yang dimaksud dengan hak komunal atas tanah adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat atau hak bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada pada kawasan hutan atau perkebunan.

[13] Guntur, I Gusti Nyoman, Dyah Ayu Widowati, dan Ahmad Nashih Luthfi, 2014, *Pengakuan dan Perlindungan Hukum Hak Penguasaan Masyarakat Adat di Kawasan Hutan Adat*, Laporan Penelitian Sistematis, STPN, Yogyakarta.

1. Bagaimanakah kebijakan Pemda Kalteng dalam mengatur tata ruang terkait adanya klaim otoritas kehutanan selama ini?
2. Bagaimanakah realisasi kebijakan pengakuan penguasaan tanah pada kawasan hutan masyarakat adat (Dayak) berdasar Perber 4 Menteri dan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 2015?

Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan dinamika revisi proporsi kawasan hutan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah yang secara bertahap mengurangi proporsi luas kawasan hutan melalui penataan ruang, serta untuk mengetahui tindaklanjut pelaksanaan kebijakan penyelesaian penguasaan tanah masyarakat adat Dayak oleh otoritas pertanahan. Dengan adanya penelitian ini, diharapkan bermanfaat untuk memberikan pengayaan studi di bidang pengakuan hukum terhadap tanah adat pada kawasan hutan, serta untuk rekomendasi bentuk terbaik pengakuan dan perlindungan hukum penguasaan atas tanah masyarakat adat di kawasan hutan serta proses pendaftaran haknya oleh otoritas pertanahan.

B. Carut Marut Pengaturan (Tata) Ruang di Kalimantan Tengah

Masyarakat Dayak di Kalimantan Tengah mengalami proses penghilangan hak (kuasa) atas wilayahnya, sejak klaim negara melalui TGHK 1982. Klaim negara dalam TGHK meyebutkan bahwa luas kawasan hutan di Kalimantan Tengah mencapai lebih dari 90%. Terhadap kondisi tersebut, secara sporadis masyarakat adat mulai menggugat. Tahun 2012, merupakan tahun yang bersejarah bagi Masyarakat Hukum Adat karena adanya putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 35 mengenai hutan adat adalah bukan hutan negara. Hutan adat merupakan hutan masyarakat hukum adat. Putusan MK 35 ini menjadi terobosan penting karena negara kemudian "meralat" kekeliruan selama ini yaitu klaim sepihak dengan melakukan pengukuhan wilayah masyarakat adat menjadi kawasan hutan negara.

Ada banyak upaya proses pemulihan hak masyarakat adat pasca Putusan MK 35 ini, meski sangat lamban. Tahun 2014, diselenggarakan inkuiri nasional Komnas HAM tentang hak masyarakat adat

di dalam kawasan hutan. Inkuiri adalah proses penyelidikan, penelusuran, penelitian soal pelanggaran HAM masa lalu melalui proses pendidikan dan melibatkan masyarakat. Inkuiri ternyata cukup memberikan efek "kejut" bagi Pemerintah, baik Pemda maupun Pusat, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, hingga korporasi. Tahun ini pula, muncul Perber 4 Menteri yang bermaksud memberi peluang proses pemulihan hak-hak masyarakat adat di kawasan hutan. Berbagai proses pengakuan hak atas masyarakat adat pasca Putusan MK 35 mulai banyak dilakukan, meski besar pula hambatannya. Salah satu proses pengakuan atas hak masyarakat adat Dayak tersebut dilakukan di Kalimantan Tengah melalui program IP4T (Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah).

Tulisan di bawah ini akan memaparkan bagaimana pola penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh masyarakat adat Dayak yang pelan-pelan mengalami pereduksian akibat dari kebijakan tata ruang yang carut marut.

1. Pola Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah oleh Masyarakat Adat Dayak

Dalam catatan etnografis Tjilik Riwut, masyarakat adat Dayak memiliki alam yang kaya (hasil hutan dan sungai) dan mudah didapatkan. Untuk kebutuhan papan, masyarakat tinggal menebang kayu, serta untuk mendapatkan makanan, masyarakat mengambil secara langsung berbagai hasil bumi seperti madu, rotan, kayu, atau mengambil ikan di sungai. Tidak hanya mengambil manfaat, tanah bagi masyarakat Dayak merupakan identitas kesukuan yang salah satunya adalah dengan membangun kehidupan sosio-budaya.

"Mendirikan kampung tidak tergantung kepada hubungan lalu lintas, hanya tergantung pada kesuburan tanah sekitarnya, ataupun kelebatan/kesuburan rimba-rimba, dimana banyak terdapat hasil hutan. Apabila keadaan tanah sudah mulai habis, maka kampung tersebut akan ditinggalkan dan orangnya pindah ke tempat lain. Sehingga di Kalimantan banyak ditemukan kampung-kampung, ada kampung baru dan ada pula kampung lama. Itulah sebabnya kadang-kadang dalam hutann kita sering menemukan kebun durian, kelapa,

pinang. Hal ini menunjukkan bahwa daerah tersebut merupakan bekas kampung (namanya *dokoh, laman)"* (Riwut:2007[cet.2], 342-343).

Catatan Tjilik Riwut di atas menunjukkan bahwa pola penguasaan hutan (dan tanah) oleh masyarakat adat Dayak Kalimantan tidak hanya untuk berladang atau mengambil pemanfaatan hasil dari tanah, namun juga membangun satu unit sosial budaya yang kompleks, misalnya proses pembangunan sebuah kampung. Kampung Dayak bermula dari penguasaan atas wilayah hutan, dan membangun adat istiadat terkait penguasaannya tersebut. Dalam melangsungkan dan mempertahankan kehidupan, masyarakat adat Dayak tidak dapat dipisahkan dengan hutan. Hutan juga merupakan sebuah kawasan ekosistem dan menjadi kawasan habitatnya secara turun temurun. Kawasan hutan yang dikuasai secara *de facto* dimanfaatkan sebagai sumber-sumber kehidupan pokok. Kegiatan sosial ekonomi masyarakat adat Dayak meliputi mengumpulkan hasil hutan, berburu, menangkap ikan, perkebunan rakyat seperti kopi, lada, karet, kelapa, buah-buah serta kegiatan berladang. Kegiatan perekonomiannya (masih bersifat subsistensi) yang pokok berupa berladang sebagai usaha untuk menyediakan kebutuhan beras dan perkebunan rakyat sebagai sumber uang tunai yang dapat dipergunakan untuk mencukupi kebutuhan hidup yang lain.

Hubungan antara masyarakat adat Dayak dengan hutan berupa penguasaan tanah merupakan hubungan timbal balik. Di satu pihak alam memberikan kemungkinan-kemungkinan bagi perkembangan budaya, di lain pihak masyarakat adat Dayak senantiasa mengubah wajah hutan sesuai dengan pola budaya yang dianut. Bentuk penguasaan tanah ini melahirkan tradisi perladangan, sebagai salah satu ciri pokok kebudayaan Dayak merupakan mata pencaharian utama. Dalam setiap aktivitas berladang ini, selalu didahului dengan mencari tanah sebagai lokasi ladang, tidak bertindak secara serampangan, tidak pernah berani merusak hutan secara intensif, karena hutan, bumi, sungai, dan seluruh lingkungannya adalah bagian dari hidup sebagai ekosistem.

Menurut Guntur, dkk.[14], bentuk hukum hak-hak penguasaan tanah oleh masyarakat adat yang masih ada dan berkembang dalam masyarakat yang secara formal dikenal dengan "hak ulayat", namun dalam beberapa hasil penelitian digunakan istilah yang berbeda-beda. Widjono[15] mengklasifikasikan hutan berdasarkan fugsinya yaitu: *Talutn Luatn, Simpukng Brahatn, Simpukng Ramuuq, Simpukng Umpaq Tautn, Simpukng Dukuh,* dan *Simpukng Munan.* Tias Vidawati menemukan jenis-jenis tanah adat pada masyarakat suku Dayak Tobak yang merupakan milik perseorangan, keluarga dan persekutuan yaitu: Tanah Wakaf, Tanah *Tembawang*, Rimba, *Meh/huma/ladang munggu*, dan *Jamin*. Agustin Teras Narang menyatakan jenis-jenis hak adat suku Dayak di atas tanah meliputi: *Tajahan Antang, Petak Kaleka, Petak Keramat, Petak Rutas, Sepan Pahewan* dan *Pukung Himba*. Disamping itu, terdapat istilah (lokal) lainnya dalam pemanfaatan tanah masyarakat seperti: *Eka Malan manan Satiar*, *Kaleka*, *Pahewan/Tajahan*, *Sepan*, serta situs-situs budaya seperti *Sandung, Pantar*, dan *Sapundu*. Hanya saja batas-batas wilayah adat dapat berupa tanaman yang tumbuh di atasnya, tanda-tanda alam seperti anak sungai dan bukit, pernyataan para saksi atau surat-surat pendukung, maupun surat penetapan oleh Damang Kepala Adat.

Makna pengakuan terhadap masyarakat adat Dayak ini harus diasumsikan pengakuan (hukum) terhadap masyarakat adat sebagai suatu kesatuan hukum yang telah memiliki tanah (dan hutan) sebagai suatu bentuk hubungan hukum sehingga masyarakat memperoleh hak untuk menguasai dan memanfaatkan tanah, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan dan berburu binatang-binatang hidup di atas tanah lingkungan persekutuan. Di dalam hukum adat, obyek hak (ulayat) tidak sekadar tanah sebagai permukaan bumi sebagai tempat tanam tumbuh dan binatang, tetapi juga meliputi udara, air, dan bahan galian. Hutan menurut

---

[14] Guntur, dkk, *Op.Cit.*, hal. 206-212.

[15] Widjono dalam Maunati, Yekti. 2004. *Identitas Dayak Komudifikasi dan Politik Kebudayaan*: LkiS Yogyakarta, hal. 80 – 81.

Soesangobeng[16] termasuk pada pengertian hak agraria karena merupakan hak usaha atas tanah. Obyek hukum tanah adat adalah hak-hak atas tanah adat. Hak atas tanah adat ini dapat dibedakan menjadi hak ulayat dan hak milik adat (individu).

Berdasarkan pengertian hak ulayat, wilayah tanah yang menjadi obyek penelitian tidak termasuk kategori hak ulayat, karena di Kelurahan Sabaru dan Kelurahan Kalampangan tidak ada masyarakat hukum adat melainkan masyarakat pada umumnya, serta mereka membuka tanah yang berasal dari hak pengusahaan hutan (HPH) secara perorangan yang merupakan tanah negara[17]. Tidak dapat dipungkiri, ketika peneliti masuk ke wilayah Sabaru yang menjadi tempat penyelenggaraan IP4T tahun 2015, mencari-cari dimanakah penguasaan wilayah masyarakat adat Dayak, namun tidak didapatkan. Diduga, tergerusnya masyarakat adat bersamaan dengan tergerusnya hutan. Kondisi yang digambarkan oleh Tjilik Riwut di atas tentunya sudah mengalami perubahan yang sangat jauh berbeda. Pola penguasaan masyarakat adat Kalteng berubah sejak ditetapkannya wilayah Kalteng kedalam TGHK 1982, yang berisi pengaturan wilayah yang masuk ke dalam teri-tori kehutanan. Akibatnya, penguasaan masyarakat adat Dayak lama-lama meng-hilang, karena otoritas negara sudah masuk melalui rangkaian birokrasi yang mengeksklusi penguasaan masyarakat atas tanah mereka.

2. "Mengatur" (Ruang) Hidup Masyarakat Adat dalam Regulasi Tata Ruang

Persoalan agraria yang berujung pada konflik agraria, salah satu penyebabnya adalah masalah klaim tanah negara, yang telah berlangsung sejak masa kolonial. Pernyataan *domein verklaring* yang dikeluarkan sebagai kebijakan agraria pemerintah kolonial melalui *Agrarische wet* tahun 1870, berisi pernyataan (*domein*) soal tanah

---

[16] Herman Soesangobeng, *Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan Mengenai Pengelolaan Sumber Daya Alam*. Prosiding Seminar Nasional Pertanahan 2002, Pembaruan Agraria, Keluarga Besar Mahasiswa Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 16 Juli 2002, hal.15.

[17] Wawancara dengan Bapak Edy, Sabtu tanggal 17 September 2016 di Desa Kareng Bangkarai.

yang tidak dapat dibuktikan *eigendom* (pemilik), maka tanah tersebut adalah milik negara. Melalui *domein verklaring* ini, keberadaan masyarakat yang tinggal di hutan adat dianggap tidak ada. Negara melakukan klaim atas wilayah hutan adat sebagai milik negara (Rachman dan Siscawati, 2014). Mereka yang sudah hidup menetap, menguasai dan memanfaatkan hutan adat, lalu tiba-tiba saja tanah mereka "diklaim" sebagai hutan negara, dan narasi yang kemudian dimunculkan oleh negara terhadap masyarakat hukum adat adalah bahwa mereka dianggap sebagai "perambah" hutan. Beberapa klaim mengenai *domein verklaring* antara lain menetapkan kawasan hutan masyarakat adat sebagai hutan lindung, hutan konservasi, hingga taman nasional yang pada akhirnya mengekslusi para pemilik tanah-airnya itu secara sistemik. Kondisi ini berlangsung puluhan tahun, dan bahkan pasca kolonial nasib masyarakat tidak berubah. Penyataan ini kemudian menyebabkan tanah-tanah ulayat masyarakat adat hilang, serta melanggar hak masyarakat adat selama setengah abad (Vollenhoven, 2013: 96), dan jika dihitung hingga hari ini, pelanggaran itu telah mencapai satu abad lebih. Masyarakat adat yang hidup di hutan mengalami beragam kekerasan dari masa ke masa. Pelanggaran yang sudah mereka alami, dalam kerangka HAM, pada masa lalu tentunya tidak dapat terungkap bila cerita-cerita yang mereka alami itu tidak muncul dalam ruang-ruang perebutan wacana penguasaan paska kolonial (masa kini). Posisi dilematis perundang-undangan pasca kolonial turut mempengaruhi bagaimana ruang hidup masyarakat adat, sehingga hak-hak masyarakat hukum adat tidak memiliki perubahan yang berarti meskipun Indonesia telah merdeka.

Secara umum terdapat 2 fungsi ruang yaitu sebagai kawasan lindung dan kawasan budidaya. Bentuk pengaturan pemanfaatan ruang[18] dengan fungsi perlindungan (kawasan lindung) seperti upaya

---

[18] Menurut Ayat 2 dan 3 Pasal 1 UU 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Tata Ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak. Sedangkan rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang. Pasal 20 menyatakan bahwa penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya. Berdasarkan aspek administratif, penataan ruang meliputi ruang wilayah Nasional, wilayah Propinsi Daerah Tingkat I, dan wilayah Kabupaten/Kotamadya

konservasi, rehabilitasi, penelitian, obyek wisata lingkungan dan sebagainya. Sedangkan pengaturan pemanfaatan ruang dengan fungsi (kawasan) budidaya seperti: upaya eksploitasi pertambangan, budidaya kehutanan, budidaya pertanian, kegiatan pembangunan permukiman, kegiatan industri, pariwisata, dan lain-lainnya. Mewujudkan keterpaduan dalam pemanfaatan ruang dimaksudkan untuk mencegah perbenturan kepentingan yang merugikan pembangunan antar sektor, antar daerah dan masyarakat dalam menggunakan tanah. Berdasarkan kewenangan Negara untuk mengatur kemudian menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah, pemerintah membuat suatu rencana umum untuk berbagai kepentingan negara maupun kepentingan hidup rakyat sebagaimana amanat Pasal 13 dan Pasal 14 UUPA. Rencana umum (*nasional planning*) dirinci lebih lanjut menjadi rencana khusus (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah[19], dengan harapan perencanaan penggunaan dan pemanfaatan tanah dapat terpimpin dan teratur sehingga membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara dan rakyat. Dapat diartikan bahwa pengaturan dan penyelenggaraan peruntukan, persediaan serta pemeliharaan tanah (dan ruang) merupakan kewenangan "Pemerintah" Pusat untuk rencana umum sedangkan untuk skala regional dibuat sesuai dengan kebijakan Pemerintah Daerah.[20]

Daerah Tingkat II. Sedangkan penataan ruang berdasarkan fungsi kawasan dan aspek kegiatan meliputi kawasan perdesaan, kawasan perkotaan, dan kawasan tertentu.

[19] Pengaturan tata ruang disusun secara berjenjang untuk skala nasional, propinsi dan kabupaten. RTRW Nasional berlaku sebagai dasar perencanaan ruang untuk 25 tahun ke depan, sedang RTRW Propinsi memberikan rekomendasi pengarahan investasi pembangunan untuk jangka waktu 15 tahun dan RTRW Kabupaten untuk jangka waktu 10 tahun.

[20] Perhatikan Pasal 2 ayat (1) Keppres No. 34 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa **sebagian** kewenangan Pemerintah (Pemerintah Pusat maksudnya: penulis) di bidang pertanahan **dilaksanakan** oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Selanjutnya, ayat (2) dari Pasal 2 Keppres merinci kewenangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, yaitu: a) pemberian ijin lokasi; b) penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; c) penyelesaian sengketa tanah garapan; d) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; e) penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; f) penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; g) pemanfaatan

Rencana struktur tata ruang merupakan alat efektif untuk memandu kegiatan-kegiatan pembangunan bagi pemerintah daerah. Agar menjadi lebih *applicable* dan sesuai kebutuhan, penataan struktur tata ruang wilayah haruslah sesuai dengan potensi dan fakta penggunaan tanah yang dilakukan oleh masyarakat. Kegagalan rencana tata ruang selama ini adalah karena penyusunannya yang kurang bahkan cenderung tidak mempertimbangkan secara serius kenyataan pola tata guna tanah yang berkembang secara tradisional di masyarakat. Rencana tata ruang yang disusun pemerintah cenderung tidak merefleksikan kondisi dan kebutuhan masyarakat lokal, sehingga aplikasinya berbenturan dengan realitas di lapangan. Hal ini menjadi penghambat proses pembangunan karena terjadi benturan kepentingan baik antara masyarakat, pemerintah dan pengusaha sehubungan tata guna tanah. Demikian juga Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Kalimantan Tengah sebagai bagian dari upaya penyelenggaraan penataan ruang yang kewenangan pengelolaannya berada pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah merupakan arahan pemanfaatan ruang yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, masyarakat, dan/atau dunia usaha dengan berpedoman pada pembangunan daerah yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Seandainya kepentingan semua pihak dapat dipetakan secara adil dan transparan dan dituangkan dalam tata ruang, kemungkinan konflik dalam pemanfaatan tanah dapat dicegah. Hanya saja, sebelum Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah berhasil membuat RTRW sebagaimana amanat UUPA serta UU Penataan Ruang, jauh sebelumnya terdapat pengaturan ruang secara sektoral dalam bentuk TGHK berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 759/KPTS/Um/10/1982 tentang Penunjukkan Areal Hutan di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah.

Persoalan mendasar di Kalimatan Tengah dalam rangka pemulihan hak masyarakat adat adalah sulitnya pengajuan pelepasan kawasan hutan yang diklaim oleh negara sejak tahun 1982. Perubahan-perubahan peraturan daerah turut pula menjadi kendala.

---

dan penyelesaian masalah tanah kosong; h) pemberian ijin membuka tanah; i) perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

Carut marut penataan (tata) ruang dapat dilihat dari kronologi sebagaimana Tabel 1 berikut ini.

Tabel 1: Perkembangan Kawasan Hutan dan Non Hutan di Kalimantan Tengah

Jenis Kawasan	**TGHK 1982**	**Perda 5/1993**	**Perda 8/2003**	**Usulan Revisi 2007**	**PerMenhut SK 529/2012**	**Perda 5/2015**
Kawasan Hutan	99,48%	63,01%	67,04%	55,03%	82,47%	82,01%
Non Kehutanan	0,52%	36,99%	32,96%	44,97%	17,54%	17,99%

Sumber: Pengolahan Hasil Penelitian, 2016

Berdasarkan kronologi tersebut, pada awalnya hampir seluruh wilayah (yaitu 99,48 % dari total wilayah Provinsi Kalimantan Tengah seluas 15.380.000 hektar) "ditunjuk" sebagai kawasan hutan yang merupakan hutan negara. Mengingat kewenangan penataan ruang wilayah ada pada pemerintah daerah, selanjutnya terbit Perda Provinsi Kalteng secara berturut-turut yaitu No. 5 tahun 1993, diganti dengan Perda No. 8 tahun 2003 serta usulan revisi tahun 2007 yang mengalokasikan peruntukan kawasan hutannya cenderung semakin berkurang, sebaliknya peruntukan kawasan non kehutanan (budidaya) cenderung semakin luas. Di satu sisi, sudah ada Perda No. 8 Tahun 2003 (pengganti Perda No. 5 Tahun 1993) yang mengatur peruntukan kawasan, namun otoritas kehutanan mengatur kembali klaim penguasaan hutan berdasarkan Permenhut No. 529 tahun 2012 yang menentukan kawasan hutan sebanyak 82,47%.

Menarik untuk dicermati, mengapa pada tahun 1982 dikeluarkan Peraturan Menteri Pertanian terkait TGHK? Hal ini dapat ditelusuri dan diduga untuk memudahkan perijinan untuk mengekpoitasi wilayah yang dikehendaki untuk diberikan ijin ekploitasi kehutanan. Adanya TGHK 1982 yang menentukan seluruh wilayah Kalimantan Tengah sebagai kawasan hutan, berarti pula hampir seluruh wilayah berada dalam pengelolaan hutan negara yang dilakukan oleh otoritas

kehutanan. Jika pada wilayah kawasan hutan akan dimanfaatkan oleh pihak lain guna melaksanakan usaha maka harus memperoleh ijin 'pinjam-pakai' dari otoritas kehutanan[21], karena terhadap wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan (hutan negara) merupakan kewenangan (tata kuasa) otoritas kehutanan.

Disamping itu, juga perlu dicermati yaitu Perda No. 5 Tahun 2015 mengalokasikan kawasan hutan yaitu 82,01%, diduga penyusunannya mengacu SK Permenhut No. 529/2012 dengan luas kawasan hutannya yaitu 82,47%, serta tidak konsisten mengacu pada Perda sebelumnya (Perda No. 5 Tahun 1993 dan Perda No. 8 Tahun 2003). Seharusnya Perda No. 5 Tahun 2015 merupakan penyempurnaan Perda sebelumnya, tetapi kawasan hutan malah bertambah dan kawasan non hutan berkurang (15,56%). Jika ini tetap dipertahankan banyak perijinan, kawasan transmigrasi, tanah permukiman (desa) atau perkantoran berada pada kawasan hutan. Menurut Artaban (Ketua Komisi D PRD Kalimantan Tengah): "Ternyata Perda 5 tahun 1993 dan Perda 8 tahun 2003 itu tetap tidak mau diakomodir oleh pemerintah pusat, karena ini bukan produk undang-undang, karena tidak pernah mendapat persetujuan dari pemerintah pusat, walaupun Perda ini sudah disahkan oleh provinsi". Perda sebelumnya dianggap tidak sesuai dengan SK Menhut 529 Tahun 2012. Perda ternyata dapat dikesampingkan oleh suatu keputusan menteri? Jelas terindikasi, carut marutnya pengaturan ruang hidup masyarakat dalam kawasan hutan.

---

[21] Menurut UU 41 Tahun 1999 Pasal 4, semua hutan di dalam wilayah RI termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar besar kemakmuran rakyat. Masyarakat (sebagai masyarakat adat) mempunyai hak untuk memanfaatkan kawasan hutan tersebut (UU 41 pasal 67 (1) b). Hak tersebut berupa ijin usaha, secara perorangan atau koperasi. Menurut Murdiyarso, D., Dewi, S., Lawrence, D. dan Seymour, F. 2011, dalam Moratorium Hutan Indonesia: Batu Loncatan untuk Memperbaiki Tata Kelola Hutan? Working Paper 77. CIFOR, Bogor, diketahui bahwa sejak 2008 terdapat 39 buah izin pinjam-pakai telah diterbitkan untuk pertambangan di Kalimantan Tengah. Sebagian besar izin diterbitkan pada tahun 2010, tetapi tujuh di antaranya diterbitkan pada tahun 2011 sebelum Inpres No. 10 Tahun 2011 diundangkan. Secara keseluruhan, izin ini mencakup lahan seluas 161.502 Ha, dan seluas 8.895 Ha diantaranya dialokasikan untuk pertambangan pada tahun 2011.

Permasalahan hukum yaitu disharmoni antara peraturan “RTRWP” dan Peraturan "TGHK", memiliki perbedaan terhadap penunjukkan kawasan hutan. Dalam RTRWP tahun 2003 terdapat banyak perubahan atas kawasan hutan menjadi Kawasan Penggembangan Produksi (KPP) dan Kawasan Pemukiman dan Penggunaan Lainnya (KPPL), sehingga bagi usaha pertambangan tidak diwajibkan untuk memperoleh ijin pinjam pakai kawasan hutan. Namun permasalahan timbul saat penunjukan kawasan hutan untuk suatu wilayah yang sama antara RTRWP dengan TGHK berbeda. Misalnya, berdasar RTRWP suatu wilayah itu dialokasikan sebagai KPPL/KPP sedang terhadap wilayah yang sama tersebut berdasar TGHK adalah sebagai kawasan hutan. Pemerintah daerah dan dinas yang terkait serta otoritas kehutanan memberikan pendapat yang berbeda atas keberlakuan TGHK dan RTRWP. Keberlakuan TGHK dan RTRWP terhadap status kawasan hutan menjadikan ketidakpastian dalam pemanfaatan tanah, akibatnya pengakuan atas penguasaan tanah masyarakat adat Dayak saat ini masih ditemui hambatan dan masalah.

Disharmoni peraturan ini berpotensi menimbulkan konflik kepentingan dalam upaya otoritas pertanahan mengakui penguasaan tanah pada wilayah “kawasan hutan”. Berdasarkan Pasal 14 ayat (2) UU Kehutanan dijelaskan bahwa kepastian hukum atas kawasan hutan adalah dengan cara pengukuhan hutan oleh pemerintah. Pasal 15 UU ini menjelaskan bahwa pengukuhan kawasan hutan dilakukan dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah melalui tahapan: a) penunjukkan kawasan hutan, b) penataan batas kawasan hutan, c) pemetaan kawasan hutan dan d) penetapan kawasan hutan. Sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan disebutkan bahwa "penunjukkan kawasan hutan meliputi wilayah provinsi dan wilayah tertentu secara parsial". Selanjutnya berdasar Pasal 15 ayat (2) UU Kehutanan jo. Pasal 18 ayat (2) PP Nomor 44 tahun 2004 dijelaskan bahwa pengukuhan hutan yang diawali dengan penunjukan kawasan hutan untuk wilayah propinsi yang dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan RTRWP dan/atau pemaduserasian antara TGHK dengan RTRWP. Sesuai dengan penjelasan Pasal 18 ayat (2) PP

dimaksud, bahwa untuk penunjukan kawasan hutan provinsi yang dilakukan sebelum ditetapkan RTRWP tetap mengacu pada penunjukan kawasan hutan provinsi sebelumnya. Dengan demikian, TGHK 1982 secara hukum oleh otoritas kehutanan diasumsikan memiliki kekuatan hukum[22] untuk diberlakukan dengan pertimbangan, TGHK sebagai suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan di bidang kehutanan belum dicabut/diubah[23] dan RTRWP dan/atau hasil pemaduserasian antara RTRWP dengan TGHK tidak menjadi dasar mutlak dalam penetapan kawasan hutan. Agar disharmoni tidak berlarut-larut hendaknya pemerintah menerbitkan peraturan pengukuhan kawasan hutan seperti apa yang maksud dalam UU Kehutanan.

C. Program IP4T, Langkah Awal Perlindungan Hukum Pemilikan Tanah

Sebelum membahas pelaksanaan IP4T, guna mengawali tulisan pada bagian ini akan dideskripsikan wilayah Kelurahan Sabaru yang menjadi fokus kajian penelitian ini. Karakteristik Sabaru perlu dipetakan ada dimana dalam wilayah Sungai Sebangau. Sabaru merupakan wilayah baru, pecahan dari Desa Kereng Bangkirei (yang berada di hulu Sungai Sebangau). Peneliti mencoba menjabarkan secara kronologi perjalanan perubahan wilayah Desa Kereng Bangkirei yang tumbuh dan berkembang bersandar pada perubahan fungsi Sungai Sebangau.

1. Sabaru Dalam Rentang Sejarah

Pulau Kalimantan, sesuai dengan arti namanya yang berasal dari dua kata yakni, “kali” artinya sungai dan “mantan” artinya besar,[24] dapat

---

[22] Wawancara dengan Kepala Bidang SPP Kanwil BPN Provinsi Kalimantan Tengah tanggal 13 September 2016.

[23] Berdasarkan ketentuan Pasal 82 UU Kehutanan menyebutkan bahwa "semua peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan yang telah ada sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini, tetap berlaku sampai dengan dikeluarkannya peraturan pelaksanaan yang berdasarkan undang-undang ini."

[24] Tjilik Riwut, *Kalimantan Membangun Alam dan Kebudayaan*, Yogyakarta: NR Publishing, 2007.

dikatakan merupakan pulau Sungai. Masyarakat di Kalimantan sangat erat dengan sungai yang mengalir di wilayahnya. Penamaan suatu wilayah berdasarkan pada aliran sungai yang dilaluinya. Kehidupan sosio-kultural masyarakat Kalimantan Tengah pun sangat erat dengan keberadaan sungai-sungai. Sebelum masifnya pembangunan "jalan darat", alat transportasi yang menghubungkan satu wilayah di Kalimantan, baik dari hulu ke hilir maupun sebaliknya, adalah melalui sungai-sungai[25]. Sungai tidak hanya merupakan sarana penghubung transportasi, namun juga sumber kehidupan. Beragam aktifitas yang bernilai ekonomis, memenuhi pangan, hingga bermasyarakat, dilakukan di sungai. Peradaban dimulai dari sungai mendapatkan konteksnya secara nyata bagi masyarakat di Kalimantan. Begitu pula halnya kehidupan di Kecamatan Sebangau, dimulai dari Sungai Sebangau.

Kecamatan Sebangau sebelum "diatur" secara administratif menjadi nama Kecamatan Sebangau Kota Palangka Raya, merupakan nama sebuah sungai yaitu Sungai Sebangau memiliki panjang 200 km, mengaliri Kota Palangkaraya, Kabupaten Katingan, dan Kabupaten Pulang Pisau. Memahami sungai Sebangau bukan hanya dipotong berdasarkan luas administrasi pada masa kini, namun untuk memahami bagaimana Sebangau menjadi penghubung kehidupan masyarakat di sepanjang sungai tersebut, dari masa lalu hingga masa kini, maka ketatnya administrasi tidak menjadi variabel dalam bahasan pada bagian ini. Sebangau dilihat sebagai sebuah entitas dari masyarakat yang mendiami wilayah ini yakni masyarakat adat Dayak Ngaju.

Berdasarkan keterangan narasumber dan penelusuran pustaka, awalnya beberapa masyarakat Dayak Ngaju tinggal di Pahundut Kota Palangka Raya berburu di wilayah Kereng Bangkirai sekitar Sungai Sebangau. Untuk mencapai wilayah ini, mereka menggunakan

---

[25] http://yandisangdebu.blogspot.co.id/2016/09/11-sungai-besar-di-kalimantan-tengah.html, diakses tanggal 20 November 2016, terdapat sebelas Sungai besar di Kalimantan Tengah yakni Sungai Barito (900 km), Sungai Kapuas (600 km), Sungai Kahayan (600 km), *Sungai Sebangau* (200 km), Sungai Katingan (650 km), Sungai Mentaya (400 km), Sungai Seruyan (350 km), Sungai Kumai (175 km), Sungai Arut (250 km), Sungai Lamandau (300), dan Sungai Jelai (200 km).

perahu kecil dan berjalan sejauh 2 km, dengan lama perjalanan 2-3 jam. Tahun 1988, saat Henry Singarasa melakukan penelitian, diketahui bahwa penduduk yang pertama kali tinggal di desa ini dimulai tahun 1969 dan menetap, dipimpin Ayub Tiung (Singarasa 1988; 25), diikuti oleh tiga keluarga, serta tahun 1972 bertambah menjadi 7 keluarga, dengan penduduk berjumlah 22 orang. Tahun 1972 ini pula, pada wilayah ini ditetapkan sebagai tempat *resettlemen* penduduk sejumlah 100 keluarga. Dengan demikian, Kereng Bengkirai merupakan sebuah desa yang terbentuk dari adanya program pemukiman kembali yang digagas pemerintah (*resettlement*).[26] Maka, yang ditambahkan untuk mencapai target tersebut hanya tinggal 97 keluarga. Program "pemindahan" penduduk ini cukup signifikan mengubah kebiasaan lama masyarakat Ngaju yang asalnya melakukan perladangan berpindah, istilah waktu itu, untuk menjadi peladang menetap. Pola bertani dan menjalankan beragam "pembangunan" desa. Hampir bersamaan dengan penetapan *resettlemen*, pada wilayah ini dikeluarkan hak pengelolaan hutan (HPH) kepada perusahaan-perusahaan.[27] Penetapan wilayah HPH, berdampingan dengan upaya pemukiman kembali penduduk pada dasarnya merupakan upaya untuk "mengatur" masyarakat Dayak Ngaju agar lebih mudah diatur serta disatukan dalam satu *enclave* tersendiri yang berimplikasi pada penguasan tanah masyarakat Dayak Ngaju menjadi terbatas.

Menariknya kemudian, saat Program IP4T Tahun 2015 dilakukan oleh otoritas pertanahan, mendapat antusias dari warga, namun yang mengajukan permohonan bukan dari masyarakat Dayak Ngaju yang pada tahun 70-an mendiami wilayah ini paling awal. Justru para pemilik baru yang banyak yang mengajukan proses IP4T. Hal ini tentu menjadi catatan penting bahwa proses perubahan kepemilikan tanah di wilayah ini dipengaruhi oleh masuknya beragam kebijakan dari "atas". Beberapa kebijakan yang menjadi dasar dari perubahan-perubahan yang tersebut dapat disimak pada Tabel 2 berikut ini:

---

[26] Henry Singarasa, "Pemukiman kembali penduduk di Desa Kereng Bangkirai Propinsi Kalimantan Tengah" Tesis pascasarjana Institut Pertanian Bogor tidak diterbitkan, Bogor: Fakultas Ekologi Manusia, 1988. Lihat: http://repository.ipb.ac.id/bitstream/handle/123456789/22716/1988hsi.pdf?sequence=2&isAllowed=y, diakses tanggal 20 November 2016.

[27] Wawancara dengan Edy, 17 September 2016.

Tabel 2: Sebangau (Kereng Bangkirei) dalam Perubahan Kebijakan

TAHUN	PERUBAHAN
1969	Masyarakat Dayak Ngaju dari Pahundut mulai menetap di Kereng Bangkirai
1972	Ditetapkan sebagai wilayah *Resettlemet*, masyarakat Dayak Ngaju pindah ke Kereng Bangkirai sejumlah 97 keluarga
	Munculnya perusahaan-perusahaan pemegang pemilik HPH
1982	Penetapan TGHK, menyatakan seluas 99,48% wilayah Kalteng merupakan kawasan hutan negara
1995	Diluncurkan proyek "*mega rice project*" satu juta hektar lahan gambut untuk pangan. Wilayah Sebangau menjadi bagian dari projek satu juta hektar tersebut
2004	Sebagian wilayah hilir Sebangau menjadi Taman Nasional Sebangau dengan luas ± 568.700 Ha ditunjuk berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan No.SK.423/Kpts-II/2004 tanggal 19 Oktober 2004. Penunjukan Taman Nasional ini dimaksudkan untuk mempertahankan sisa-sisa habitat hewan langka yang masih ada di wilyah ini dan rusaknya lingkungan karena banyaknya *illegal logging* serta penebangan hutan pada masa ijin-ijin HPH dikeluarkan tahun 1970an.
2015	Program IP4T dilaksanakan di Sabaru dan Kalampangan Kecamatan Sebangau, Kota Palangka Raya

Sumber: Dari berbagai sumber yang diolah, 2016

2. Perlindungan Hukum Penguasaan Tanah pada Kawasan Hutan Melalui IP4T

Kegiatan IP4T sebagai sarana integrasi hak pemanfaatan dan penguasaan tanah masyarakat lokal dalam RTRWP sekaligus terintegrasi dalam pengukuhan kawasan hutan di Kalimantan Tengah menjadi penting untuk menjamin masyarakat setempat tidak dipinggirkan serta wujud hadirnya negara[28]. Pengakuan penguasaan tanah tradisional dalam RTRWP dan/atau pengukuhan kawasan hutan akan mengurangi benturan antara para pihak. Kejelasan penguasaan tanah antara berbagai pemangku kepentingan yang dipetakan dan diakui oleh semua pihak juga dapat mengurangi biaya sosial pembangunan. Diskusi pada saat peneliti di lapangan,

[28] Lihat juga pendapat dari Didik Suharjito, Guru Besar Fakultas Kehutanan, *Hutan untuk Kesejahteraan Rakyat*, dalam Koran Tempo yang terbit hari Kamis, 8 September 2016 terlampir.

memperlihatkan bahwa warga setempat mengetahui dan mengakui tanah-tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan oleh masyarakat, namun di sisi lain terdapat kendala pengakuan secara hukum oleh otoritas pertanahan karena ada klaim otoritas kehutanan.

Pengaturan hubungan-hubungan hukum dilakukan melalui lembaga pemberian dan atau penetapan hak-hak atas tanah jelas merupakan wewenang Negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah (saat ini pengemban wewenang tersebut adalah Kementerian ATR/BPN). Terhadap pemberian dan atau penetapan hak-hak atas tanah termasuk dalam setiap penyelesaian masalah pertanahan tersebut dimaksudkan sebagai upaya untuk pemberian jaminan kepastian hukum bagi pemegang haknya. Untuk dapat diberikan jaminan kepastian hukum dan legitimasi dari Negara, maka setiap penguasaan dan pemanfaatan atas tanah harus didasarkan pada hukum, yang secara yuridis-teknis dengan melaksanakan pendaftaran tanah. Pemberian jaminan kepastian hukum melalui pendaftaran tanah yang bersifat *rechtskadaster* sebagaimana amanat UUPA, termasuk terhadap penguasaan dan pemilikan tanah oleh masyarakat pada kawasan hutan (-yang diklaim oleh otoritas kehutanan sebagai kawasan hutan-), merupakan salah satu tujuan pokok UUPA sudah tidak bisa ditawar lagi. Pasal 19 UUPA[29], telah dengan tegas mengamanatkan kepada Pemerintah agar di seluruh wilayah Indonesia dilaksanakan pendaftaran tanah, dengan tujuan untuk mencapai kepastian hukum. Dengan terdaftarnya hak-hak atas tanah akan tercipta jaminan kepastian hukum bagi subyek hak dalam kepemilikan dan penggunaan tanahnya.

Sebagai dasar pengakuan[30] penguasaan dan pemilikan tanah secara formal (*de jure*) melalui pendaftaran ini umum terjadi di dunia

---

[29] Pasal 19 ayat (1) UUPA menentukan bahwa: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah".

[30] Menurut Pasal 7 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah ditentukan bahwa:

(1) Mengenai hak-hak yang tidak ada atau tidak ada lagi tanda buktinya, sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 2 dan 3, maka atas permohonan yang berkepentingan diberikan pengakuan hak, atas dasar hasil pemeriksanaan

yang mengacu pada hukum barat, dimana suatu hak harus dapat dibuktikan melalui sebuah bukti (tertulis) otentik. Namun, bagaimana mengenai penguasaan dan pemilikan yang diklaim sebagai kawasan hutan? Hukum adat sendiri merupakan suatu aturan yang berkembang dan diaplikasikan di masyarakat adat dan tidak tertulis. Tidak tertulis disini adalah tidak ada kodifikasi sebagaimana hukum positif barat yang berlaku. Hal ini tentu menjadi permasalahan yang berkaitan dengan hak-hak atas tanah serta kegiatan ekonomi yang berkaitan dengan tanah tersebut.

Terdapat beragam pola penguasaan tanah oleh masyarakat adat Dayak, namun jika disederhanakan terdapat penguasaan tanah

---

Panitia Pemeriksaan Tanah A tersebut dalam Keputusan Menteri Negara Agraria No. Sk.113/Ka/1961 (TLN Nomor 2334).

Pengakuan hak tersebut diberikan sesudah hasil pemeriksaan Panitia itu diumumkan selama 2 bulan berturut-turut di Kantor Kepala Desa, Asisten Wedana dan Kepala Agraria daerah yang bersangkutan dan tidak ada yang menyatakan keberatan, baik mengenai haknya, siapa yang empunya maupun letak, luas dan batas-batas tanahnya.

(2) Pengakuan hak yang dimaksudkan di dalam ayat (1) Pasal ini diberikan oleh Kepala Inspeksi Agraria yang bersangkutan. Jika menurut Keputusan Menteri Negara Agraria No. Sk.112/Ka/1961 jo SK 4/Ka/62 (TLN Nomor 2333 dan 2433) yang berwenang memberikan hak yang diakui itu instansi yang lebih rendah, maka instansi itulah memberikan pengakuan tersebut.

Sedangkan dalam Pasal 24 ayat 2 (PP Nomor 24 Tahun 1997) menyatakan: "Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat 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 pendahulu-pendahulunya, 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.

Demikian juga yang diamanatkan pada Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) Dalam Kawasan Hutan, yang dibuat oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, bahwa dalam pembuktian Hak Pihak Ketiga di dalam kawasan hutan, Kementerian Kehutanan mengadopsi ketentuan dalam PP 24 Tahun 1997 ke dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan jo.P.62/Menhut-II/2013 Tahun 2013. Kemenhut kesulitan dalam mengimplementasikan pembuktian hak pihak ketiga (orang perorangan, Instansi Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, sosial keagamaan) dalam proses pengukuhan kawasan hutan.

secara bersama oleh komunitas adat (disebut *Binua*) serta penguasaan tanah secara individu termasuk keluarga (disebut *perwatasan/ayungku*). Penguasaan tanah secara *de facto* dengan bukti tanam tumbuh[31], diawali dengan pencarian lokasi melalui suatu ritual adat, pembukaan hutan primer dan pemanfaatan secara tradisional sehingga muncul hak milik adat atas tanah, diakui dan dilindungi secara adat[32]. Pencarian calon lokasi garapan melalui ritual adat, memunculkan penguasaan tanah secara adat, merupakan titik awal mulai adanya kewajiban hubungan antara tanah dengan orang (penggarap), baru pada tahap berikutnya muncul hak. Keberadaan tanah dan hutan merupakan bagian penting dari identitas masyarakat Dayak, tercermin pada pola pemanfaatan tanah selain sebagai sumberdaya ekonomi (memenuhi kebutuhan hidup) juga merupakan basis kegiatan budaya, sosial, politik dan spiritual, dimanfaatkan secara langsung (alami) dan atau melalui pengolahan tanah[33]. Pola pemanfaatan dan penguasaan tanah tersebut diakui dalam konteks lokal, tetapi tidak secara hukum formal. Menurut Lurah Sabaru: "Warga sulit untuk mendapat jaminan hukum atas penguasaan tanah, meskipun secara lokal terdapat pengakuan pemanfaatan ini. Lemahnya jaminan hukum karena tanpa status tanah formal penguasaan tanah ini berarti pula mempunyai posisi yang lemah manakala tanah diperlukan untuk proyek (pembangunan, *penulis*). Warga disini (di Sabaru, *penulis*) jarang yang mempunyai sertipikat. Permohonan sertipikat harus membayar biaya mahal dan waktu lama, sehingga praktis warga merasa enggan untuk mengurus sertipikat. Waktu lama karena harus mengurus APL dulu".

---

[31] Menurut Dina Megawati (Lurah Sabaru) dan Mathius (Sekretaris Lurah Sabaru) diketahui bahwa sejak adanya (dibukanya) trans jalan Kalimantan Tengah yang melewati wilayah Kecamatan Sabangau sekitar Tahun 1980 sampai dengan saat ini, selama masyarakat menggarap tanah, tidak pernah dipermasalahkan. Sebagai ciri menggarap tanah (adat) yaitu terdapat sandung, kebun durian, karet, kelapa, dan sebagainya sebagai bukti tanam tumbuh, serta beberapa penggarapan dimaksud didukung dengan surat garap yang diketahui oleh Kepala Desa Kereng Bingkirae. Wawancara tanggal 16 September 2016 di Kantor Kelurahan Sabaru.

[32] Wawancara dengan Ibu Dina Megawati, Lurah Sabaru, tanggal 16 September 2016.

[33] Guntur, dkk, *Op.Cit.* hal. 219-220.

Masyarakat lokal berpegang pada kondisi *de facto* sementara otoritas kehutanan berpegang pada kondisi *de jure*. Kenyataan-kenyataan seperti ini memunculkan pemikiran mengenai perlunya pengakuan pemanfaatan dan penguasaan tanah masyarakat lokal dalam perencanaan formal pemerintah. Keberadaan penguasaan tanah pola tradisional harus dihargai. Penghargaan ini akan mengundang simpati yang seimbang dari masyarakat setempat, sehingga terjadi sinergi positif yang menguntungkan semua pihak. Menurut Pasal 4 UU No. 41 Tahun 1999, semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Selanjutnya Pasal 67 ayat (1) b menyatakan: "Masyarakat (sebagai masyarakat adat) mempunyai hak untuk memanfaatkan kawasan hutan". Hak tersebut berupa ijin usaha, baik secara perorangan maupun sebagai koperasi. Tetapi proses perijinan itu memerlukan prosedur birokrasi yang rumit dan melelahkan untuk warga desa yang tidak terbiasa berurusan dengan sistem administrasi pemerintahan. Hal ini merupakan kendala bagi warga desa yang tidak mempunyai modal dan akses informasi yang terbatas. Kondisi ini membatasi peluang memiliki hak penguasaan tanah bagi masyarakat lokal.

Pengakuan hak penguasaan tanah penduduk lokal menjadi semakin penting sehubungan semakin giatnya proses pembangunan. Pemerintah daerah secara aktif berupaya mengundang investasi dan memanfaatkan tanah secara ekstensifikasi. Hal ini tertuang dalam Rencana Strategis (Renstra) Kota Palangka Raya di bidang ekonomi, khususnya sektor pertanian[34] yakni memperluas (ekstensifikasi) tanah pertanian dan mengusahakan pemanfaatan optimal (intensifikasi) untuk tanah pertanian yang belum diusahakan terutama pada kawasan dengan irigasi teknis secara produktif serta mempertahankan tanah pertanian produktif dari kegiatan investasi lain. Di bidang industri dan perdagangan, rencana strategis Kota Palangka Raya adalah meningkatkan arus dan volume investasi.

---

[34] Pada Bab III LAKIP 2013, ternyata pertumbuhan perekonomian Kalimantan Tengah triwulan III - 2013 terhadap triwulan II - 2013 secara siklikal mengalami pertumbuhan sebesar 4,98 %. Sektor paling tinggi pertumbuhannya adalah sektor Pertanian (9,73%) dan terendah pada sektor Industri Pengolahan (0,84%).

a. Pelaksanaan IP4T di Kalimantan Tengah dan Permasalahannya

Kegiatan pemetaan IP4T merupakan salah satu bentuk hadirnya negara dalam mengakui hak-hak atas tanah terkait ruang hidup masyarakat. Idealnya proses identifikasi atau pemetaan penguasaan tanah lebih optimal jika dilakukan bidang demi bidang tanah (dari unit ekonomi terkecil yaitu setiap rumah tangga) pada seluruh desa secara penuh (mirip desa lengkap pada PP 10 Tahun 1961). Selanjutnya, peta penguasaan bidang-bidang tanah per-desa ini dioverlaykan dengan peta desa tetangga untuk menjadi peta kecamatan. Proses yang sama di kecamatan sehingga memunculkan peta penguasaan tanah tingkat kabupaten. Dengan pemetaan dimaksud diharapkan diketahui batas-batas penguasaan bidang-bidang tanah jelas, sesuai kondisi di lapangan, dan diakui secara resmi baik oleh pemerintah dan masyarakat diperlukan oleh semua pihak. Hasil pemetaan dapat dijadikan dasar untuk mengurangi konflik pertanahan dan bagi masyarakat, pengakuan secara formal (dan dilegalisir melalui kegiatan pendaftaran tanah) hasil pemetaan dalam kaidah-kaidah hukum tertulis mengenai kepemilikan tanah oleh masyarakat lokal. Hal ini harus dilakukan untuk menjamin agar kepentingan masyarakat dalam memanfaatkan tanah pada kawasan hutan tidak dikesampingkan, tetapi terintegrasi dengan rencana pembangunan daerah baik dalam RTRWP dan/atau pengelolaan kawasan hutan. Dengan demikian, proses pembangunan dapat berjalan seimbang, adil dan untuk kepentingan rakyat banyak, terutama masyarakat setempat.

Pemetaan IP4T memerlukan waktu dan biaya serta potensi konflik[35] terbuka, terlebih jika terdapat potensi sumberdaya alam. Proses pemetaan penguasaan tanah ini dilakukan oleh Tim dengan

---

[35] Sektor kehutanan memiliki bagian yang banyak didalamnya diantaranya adalah sektor minerba dan hunian masyarakat, sehingga berpotensi menimbulkan beberapa masalah. Kenyataannya bahwa sudah banyak terjadi alih fungsi lahan berada dalam kawasan hutan, seperti pemukiman, perkebunan, tegalan dan lain sebagainya. Apalagi beberapa masyarakat sudah menguasai tanah dalam kawasan hutan (Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) Dalam Kawasan Hutan, 2015, hal 1).

dukungan partisipasi aktif dari masyarakat setempat. Secara teknis operasional proses pemetaan penguasaan tanah dalam wilayah desa di lapangan memerlukan waktu lama, sementara otoritas pertanahan sebagai inisiator kegiatan terkendala batas waktu perencanaan dan pembahasan. Untuk itulah, pada Tahun 2015 otoritas pertanahan di lingkungan Provinsi Kalimantan Tengah melaksanakan IP4T dengan target sebanyak 9.300 bidang dengan lokasi yang tersebar pada 13 kabupaten dan 1 kota (lihat Tabel 3, Lampiran 1). Dari target dimaksud per bulan Agustus 2016 baru terealisasi sampai tahap kegiatan akhir 1.000 bidang (10,75 %) yaitu di Kota Palangka Raya, sedang target pada kabupaten lainnya baru mencapai tahap penyuluhan, pengumpulan data di lapangan atau tahap pengolahan data.

Tahun 2016 jumlah target meningkat menjadi 12.500 bidang[36] yang tersebar di 10 kabupaten/kota, serta difokuskan IP4T hanya pada kawasan non-hutan, dengan alasan menunggu Perpres.[37] Berdasarkan target lokasi, IP4T di Kalimantan Tengah Tahun 2015 awalnya bidang-bidang tanah pada non-kawasan, namun kemudian berubah menjadi bidang-bidang tanah pada kawasan hutan. Berdasarkan Tabel 3, dapat diketahui bahwa pelaksanaan IP4T pada kawasan hutan Tahun 2015 belum selesai secara tuntas sampai akhir tahun anggaran 2015, bahkan sampai dengan Agustus 2016 target belum terselesaiakan. Hingga bulan Agustus 2016, dari target IP4T sebanyak 9.300 bidang pada 14 kabupaten/kota (29 desa/kelurahan) hanya terealisasi pelaksanaan kegiatan fisiknya sebanyak 6989 bidang (atau 75 %). Realisasi pelaksanaan kegiatan fisiknya 100 % terdapat pada 7 kabupaten/kota, serta tidak melaksanakan kegiatan (realisasi fisiknya 0 %) sebanyak 3 kabupaten yaitu Pulang Pisau, Katingan dan Sukamara.

Dilihat dari tahapan penyelesaian IP4T (lihat kolom 5 Tabel 3, Lampiran 1), dapat dikelompokkan menjadi: a) Telah melaksanakan IP4T hingga sampai dibahas oleh Tim IP4T Provinsi hanya 5 kabupaten/kota. Dari lima kabupaten/kota tersebut per-bulan

---

[36] Wawancara dengan Dana Dilaya, Kepala Seksi Landreform pada Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya, tanggal 14 September 2016.

[37] Wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya, tanggal 15 September 2016.

Agustus 2016, hanya pelaksanaan IP4T di Kota Palangka Raya (1.007 bidang atau 10,83 %) yang realisasi kegiatan fisiknya selesai sampai pada tahap akhir yaitu menyerahkan Rekomendasi Hasil Pembahasan Tim IP4T Provinsi kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Tengah untuk diteruskan usulan pelepasan kawasan hutan ke Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Cq. Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan[38]. b) Penyelesaian pelaksanaan IP4T sampai pada tahap pengolahan data dan analisis IP4T terdapat 6 kabupaten yaitu: Kabupaten Barito Utara, Kabupaten Barito Timur, Kabupaten Gunung Mas, Kabupaten Kapuas, Kabupaten Seruyan, dan Kabupaten Lamandau; c) Penyelesaian sampai pada tahap penyuluhan yaitu Kabupaten Katingan; dan d) Tidak melaksanakan terdapat 2 kabupaten yaitu: Kabupaten Pulang Pisau dan Kabupaten Sukamara.

Berdasarkan tahapan kegiatan IP4T tersebut, juga diketahui bahwa walaupun pelaksanaan IP4T berada pada kawasan hutan yang terletak hanya dalam satu kabupaten/kota (tidak lintas kabupaten/kota) tetap menjadi tugas Tim IP4T Provinsi[39] untuk melakukan kajian dan verifikasi data, dengan harapan rekomendasi yang dihasilkan menjadi lebih sempurna. Tim IP4T Kawasan Hutan dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 188.44/264/2015, yang terdiri dari Penanggung Jawab, Ketua, Sekretaris dan Anggota. Sedangkan Pembentukan Sekretariat Tim IP4T dalam kawasan hutan berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 12/KEP-400.14.62/V/2015 terdiri dari Ketua, Sekretariat, Sekretaris, dan Anggota. Salah satu tugas Tim[40] adalah menerima rekomendasi dari

---

[38] Wawancara dengan Kabid PPP Kanwil BPN Provinsi Kalimantan Tengah, 14 September 2016.

[39] Dalam rangka penyelesaian hak ulayat dan penguasaan tanah yang berada di dalam kawasan hutan yang terletak pada lintas kabupaten/kota Gubernur membentuk Tim IP4T, melalui Surat Keputusan Gubernur sebagaimana amanat Pasal 3 ayat (1) Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Kepala BPN (sekarang Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN) Nomor 79/2014, Nomor PB3/Menhut-II/2014, Nomor 17/PRT/ M/2014, Nomor 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di Dalam Kawasan Hutan.

[40]Berdasarkan Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan IP4T Dalam Kawasan Hutan, Tugas Tim IP4T: 1) Menerima pendaftaran permohonan IP4T dari Pemerintah

Tim IP4T Kabupaten/Kota yang merupakan hasil analisis yaitu analisa data yuridis dan data fisik bidang-bidang tanah yang berada di dalam kawasan hutan. Terhadap rekomendasi tersebut, dilanjutkan dengan analisa dan pembahasan oleh Tim IP4T Provinsi, yang hasilnya menguatkan rekomendasi Tim IP4T Kota Palangka Raya.

Menurut peneliti, dilihat dari tahapan pelaksanaan IP4T, kegiatan verifikasi dan pembahasan yang dilakukan oleh Tim IP4T Provinsi ini berarti menambah panjang jalur birokrasi, namun dari sisi substansi dapat berfungsi untuk menghasilkan rekomendasi yang lebih baik dan komprehensif. Disamping itu, perlu juga diperhatikan masalah ketatalaksanaan IP4T, utamanya penyerahan hasil berupa rekomendasi dari Tim IP4T Provinsi. Berdasarkan diktum KEEMPAT Keputusan Gubernur tersebut, dinyatakan bawa: "Dalam melaksanakan tugasnya Tim sebagaimana dimaksud diktum KESATU bertanggungjawab kepada Gubernur Kalimantan Tengah", namun kenyataannya rekomendasi hasil pembahasan Tim ini diserahkan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Tengah untuk diteruskan ke Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Cq. Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan.

b. Kegiatan IP4T pada Kawasan Hutan di Kota Palangka Raya Tahun 2015

1) Penetapan Lokasi IP4T pada Kawasan Hutan

Berdasarkan hasil observasi peneliti, lokasi IP4T pada kawasan hutan Tahun 2015 di Kota Palangka Raya merupakan hamparan wilayah rawa (tanah kosong atau terbuka, tumbuhan rumput), tanah berpasir dengan medan datar, berada di pinggir Sungai Sabangau serta dekat

---

Provinsi atau Kabupaten /Kota; 2) Melakukan verifikasi permohonan; 3) Mensosialisasikan kegiatan IP4T pada tanah yang berada di dalam kawasan hutan kepada aparat pemerintah tingkat kecamatan dan kelurahan/desa; 4) Melaksanakan pendataan lapangan; 5) Melakukan analisa data yuridis dan data fisik bidang-bidang tanah yang berada di dalam Kawasan Hutan; 6) Menerbitkan hasil analisis berupa rekomendasi dengan melampirkan Peta IP4T Non Kadastral dan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SP2FBT) yang ditandatangani oleh masing-masing pemohon serta salinan bukti-bukti penguasaan tanah lainnya; 7) Menyerahkan hasil analisis sebagaimana dimaksud pada point 6 kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional/Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

dengan Jalan Trans Kalimantan, namun sebagian sudah digarap secara efektif dengan penggunaan tanah berupa tanaman pertanian tahunan seperti petai, kelapa, karet, mangga, dan lain-lainnya serta tanaman pertanian semusim seperti cabai, terong, semangka, melon, usaha ternak ayam maupun bangunan rumah tinggal (lihat gambar 1). Hasil observasi jenis pemanfaatan tanah, memberikan pemahaman bahwa lokasi IP4T secara fisik tidak merupakan hutan[41], namun secara *de facto* dinyatakan sebagai kawasan hutan (lihat Peta Lampiran 2).

Gambar 1: Pemanfaatan Tanah Lokasi IP4T di Kota Palangka Raya Tahun 2015

Alasan pemilihan lokasi IP4T[42] di Kelurahan Sabaru dan Kelurahan Kalampangan Kecamatan Sabangau, berada pada wilayah perbatasan paling utara Kota Palangka Raya ke arah selatan, berbatasan dengan Kabupaten Pulang Pisau, dengan pertimbangan

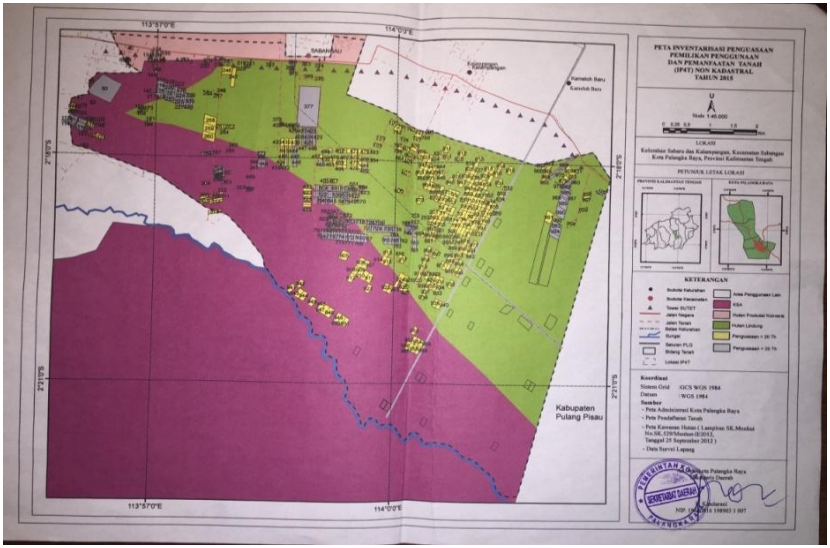
---

[41] Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. sedangkan, Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. (lihat Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) Dalam Kawasan Hutan, 2015, hal 3-4).

[42] Wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya, tanggal 15 September 2016.

wilayahnya termasuk kawasan hutan dengan kategori Kawasan Suaka Alam (KSA), Kawasan Hutan Lindung (HL) dan Kawasan Hutan yang Dapat Dikonversi (HPK) (Lihat Gambar 2) serta kondisi medan yang paling sulit (diawali pada lokasi yang dianggap mempunyai tingkat pelaksanaan paling sulit).

Gambar 2: Peta Hasil Kegiatan IP4T di Kota Palangka Raya Tahun 2015



Sumber: Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya, 2016

Dengan harapan, jika wilayah paling sulit dapat dilakukan, maka tahun berikutnya, pelaksanaan IP4T semakin kearah kota yang tingkat kesulitannya semakin berkurang. Bidang-bidang tanah tidak mengelompok secara penuh, tidak berbatasan langsung tetapi saling berdekatan, selain karena didasarkan pada inisiatif pemohon (tergantung pada minat masing-masing penggarap), juga bermanfaat bagi otoritas pertanahan. Walaupun lokasi bidang tanah yang terpencar (namun berdekatan), kemungkinan besar pelepasan dari kawasan hutannya akan dilakukan dengan cara deliniasi batas terluar bidang-bidang tanah. Dengan cara deliniasi tersebut, berarti terhadap bidang-bidang tanah yang berdekatan namun tidak merupakan target lokasi IP4T juga akan termasuk bidang tanah yang dilepaskan

dari kawasan hutan. Bidang-bidang tanah tersebut nantinya juga dapat menjadi target pensertipikatkan tanah oleh otoritas pertanahan, tidak lagi melalui pelepasan kawasan hutan, sehingga proses legalisasi dapat dilakukan lebih cepat.

2) Tim IP4T pada Kawasan Hutan Kota Palangka Raya

Adanya hutan pada suatu wilayah kota memang sangat penting untuk fungsi konservasi, jalur hijau atau taman rekreasi bagi warga kota pada umumnya. Hasil observasi sebagaimana dijelaskan di atas ternyata lokasi IP4T Tahun 2015 di Kota Palangka Raya secara *de jure* diklaim sebagai kawasan hutan, namun secara fisik tidak dimanfaatakan (fungsi) sebagai hutan dan penguasaan tanahnya berupa tanah garapan masyarakat. Dalam rangka penyelesaian hak-hak (garapan) masyarakat yang masih menguasai tanah yang berada (diklaim) dalam kawasan hutan serta sebagai solusi dalam menindaklanjuti permasalahan pertanahan yang terjadi di wilayah Kota Palangka Raya, telah dibentuk Tim IP4T dan Sekretariat Tim IP4T[43]. Pembentukan Tim IP4T Dalam Kawasan Hutan di Kota Palangka Raya melalui Surat Keputusan Walikota Palangka Raya Nomor 188.45/122/2015 tanggal 30 Maret 2015. Adapun susunan Tim IP4T dimaksud meliputi : a) Pembina (Walikota Palangka Raya dan Wakil Walikota Palangka Raya); b) Penanggung Jawab (Sekretaris Daerah, Asisten Pemerintahan, Asisten Perekonomian dan Pembangunan, serta Asisten Administrasi Umum pada Sekretaris Daerah Kota Palangka Raya); c) Ketua (Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya); d) Sekretaris (Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kota Palangka Raya) serta; e) Anggota terdiri dari: Kepala Balai Pemantapan Kawasan Hutan XXI Provinsi Kalimantan Tengah, Kepala Bagian Administrasi Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Kota Palangka Raya, Kepala Bagian Perekonomian Sekretariat Daerah Kota Palangka Raya, Camat se-Kota Palangka Raya dan Lurah se-Kota Palangka Raya.

Tim IP4T dimaksud mempunyai tugas yaitu: a) menerima permohonan, b) melakukan verifikasi permohonan, c) melakukan

---

[43] Wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya, tanggal 15 September 2016.

pendataan lapangan, d) melakukan analisa data fisik dan data yuridis, e) membuat rekomendasi yang dilampiri dengan peta IP4T non kadastral dan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SP2FBT) serta bukti-bukti penguasaan tanah dan; f) menyerahkan hasil analisis kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya. Dalam menjalankan tugasnya, Tim ini dibantu dari aspek hukum dan administrasi oleh Sekretariat Tim IP4T yang terdiri dari: a) Ketua (Asisten Pemerintahan Sekretaris Daerah Kota Palangka Raya; b) Wakil Ketua (Kepala Bagian Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kota Palangka Raya; c) Sekretaris (Kepala Bagian Administrasi Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Kota Palangka Raya; dan d) Anggota terdiri dari: Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Palangka Raya, Kepala Bidang Fisik pada Badan Perencanaan Pembangunan Desa Kota Palangka Raya, Kepala Sub Bagian Perundang-undangan pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Palangka Raya, Kepala Sub Bagian Pertanahan dan Batas Wilayah pada Bagian Administrasi Pemerintahan Umum Sekretariat Daerah Kota Palangka Raya, dan Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Palangka Raya.

Disamping ada Sekretariat Tim IP4T berdasarkan Keputusan Walikota Palangka Raya tersebut di atas, ternyata Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya juga membentuk Sekretariat Tim IP4T dalam Kawasan Hutan di Kota Palangka Raya pada tanggal 13 April 2015, Nomor 243.a.400.09.62.71/ IV/2015 yang terdiri dari: a) Koordinator yaitu Kasi Pengaturan dan Penataan Pertanahan Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya, dan b) Anggota yang berasal dari instansi: 1) Balai Pemantapan Kawasan Hutan XXI Provinsi Kalimantan Tengah, 2) Bappeda Kota Palangka Raya, serta 3) Kasubsi Landreform dan Konsolidasi Tanah Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya. Sekretariat Tim ini mempunyai tugas selama 6 (enam) bulan yaitu: a) menerima pendaftaran pemohon IP4T; b) melakukan verifikasi permohonan, c) melakukan pendataan lapang, d) melakukan analisa data yuridis dan data fisik bidang-bidang tanah, e) menerbitkan hasil analisis berupa rekomendasi dengan melampirkan peta IP4T non kadastral dan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SP2FBT yang ditandatangani oleh masing-masing pemohon

serta salinan bukti-bukti penguasaan tanah lainnya, dan f) menyerahkan hasil analisis kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangkaraya. Dalam menjalankan tugasnya Sekretariat Tim ini bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya.

Guna memperlancar teknis pelaksanaan tugas Sekretariat Tim IP4T pada Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya, selanjutnya Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya menunjuk Petugas guna menyiapkan peta IP4T secara non kadastral atas bidang-bidang tanah serta Petugas dari Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan guna melakukan pengecekan surat-surat atau dokumen pemilikan dan atau penguasaan tanah yang diajukan oleh pemohon IP4T.

Berdasarkan struktur dan tugas-tugas Tim IP4T tersebut, dapat diketahui beberapa hal yaitu:

a) Dilihat dari struktur Tim IP4T, terdapat penambahan dalam unsur Pembina dan Penanggung jawab serta dibentuknya Sekretariat Tim oleh Walikota Palangkaraya (disamping dibentuknya Sekretariat Tim oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya), yang merupakan penyesuaian terhadap petunjuk pelaksanaan[44]. Penambahan unsur dari Pemerintah Kota ini dimaksudkan agar Tim dapat melakukan koordinasi secara baik,

---

[44] Dalam rangka penyelesaian penguasaan tanah yang berada di dalam kawasan hutan di Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota membentuk Tim IP4T melalui Surat Keputusan Bupati/Walikota dengan susunan keanggotaan sebagai berikut: 1) Ketua: Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (merangkap Anggota); 2) Sekretaris: Unsur Dinas Kabupaten/Kota yang menangani urusan dibidang Kehutanan (merangkap Anggota); 3) Anggota: a) Unsur Balai Pemantapan Kawasan Hutan; b) Unsur Dinas/Badan Kabupaten/ Kota yang menangani urusan dibidang Tata Ruang; c) Unsur Pemerintahan Kabupaten / Kota; d) Camat setempat atau pejabat yang ditunjuk; e) Lurah/Kepala Desa setempat atau sebutan lain yang disamakan dengan itu. (Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) Dalam Kawasan Hutan, 2015, hal 7). Dengan demikian menurut juklak dimaksud, pelaksana IP4T pada kawasan hutan di kabupaten/kota adalah a) Tim IP4T (Ketua, Sekretaris, dan Anggota) dan b) Sekretariat yang merupakan Petugas (tenaga teknis) data yuridis dan data fisik yang ditunjuk Ketua Tim IP4T.

apalagi pendanaannya perlu support dari Pemerintah Kota Palangka Raya.

b) Pembentukan Sekretariat Tim oleh Walikota Palangka Raya, yang unsurnya hampir sama (instansi yang sama) dengan Tim IP4T. Menurut Petunjuk Pelaksanaan IP4T, Sekretariat Tim IP4T dibentuk oleh Ketua Tim IP4T yang dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh Tenaga teknis data yuridis dan data fisik. Sekretariat Tim terdiri dari: a) Unsur Balai Pemantapan Kawasan Hutan pada Kabupaten/Kota. b) Unsur Dinas/Badan Kabupaten yang menangani urusan di Bidang Tata Ruang pada Kabupaten/Kota. c) Kepala Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan. d) Kepala Subseksi di lingkungan Pengaturan dan Penataan Pertanahan. Adanya 2 (dua) Sekretariat Tim ini, diduga akan berpotensi menambah panjangnya birokrasi dan dapat menimbulkan rancunya tugas dan fungsi masing-masing Sekretariat Tim dalam operasional IP4T dimaksud.

c) Berdasarkan Surat Keputusan Walikota Palangka Raya Nomor 188.45/122/2015 tersebut, Sekretariat Tim bertugas membantu dari aspek hukum dan administrasi, yang dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab dan wajib melaporkan aktivitas harian secara lisan dan tulisan kepada Walikota Palangka Raya. Sedangkan Sekretariat Tim IP4T yang dibentuk oleh Kepala Kantor Pertanahan Palangka Raya mempunyai tugas yang sama dengan tugas Tim IP4T, yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab dan menyerahkan hasil analisisnya berupa rekomendasi kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya.

3) Pelaksanaan IP4T pada Kawasan Hutan Tahun 2015

a) Peserta

Secara teknis proses pemetaan IP4T memerlukan waktu lama, sementara otoritas pertanahan ada batas waktu perencanaan kegiatan. Dengan pertimbangan adanya keterbatasan tersebut, maka pelaksanaan IP4T di Kota Palangka Raya Tahun 2015 ditarget sejumlah 1.000 bidang tanah, dengan lokasi di Kecamatan Sabangau yang meliputi 2 (dua) kelurahan yaitu Kelurahan Sabaru dan Kelurahan Kalampangan. Setelah dilakukan sosialisasi oleh Tim kepada masyarakat,

selanjutnya masing-masing pemilik tanah menyiapkan surat-surat dan dokumen pendukung permohonan sebagai peserta IP4T Tahun 2015. Berdasarkan permohonan IP4T pada kawasan hutan yang diajukan oleh pemohon melalui Surat Lurah Kalampangan tanggal 30 Oktober 2015 Nomor 100.140/204/KL-KLG/X/2015 perihal Permohonan IP4T dalam Kawasan Hutan dan Surat Lurah Sabaru Nomor 140.590/114-125/KL-SBR/VIII/PEM/2015 perihal Formulir Permohonan IP4T dalam Kawasan Hutan, rincian jumlah bidang dan luas bidang tanah yang diajukan permohonan IP4T dapat dilihat pada Tabel 4 berikut.

Tabel 4: Rekapitulasi Permohonan IP4T Tahun 2015 Kawasan Hutan di Kelurahan Sabaru dan Kelurahan Kalampangan Kecamatan Sabangau Kota Palangka Raya

No	**No Surat**	**Atas Nama**	**Jumlah**		
			Bidang	**Pemohon**	**Luas (Ha)**
1	204	Cipto Wiharjo, dkk	210	180	1.451,000
2	114	TPU	3	3	18,000
3	115	HM Budi, dkk	59	56	2,000
4	116	Hatta T Lumbah, dkk	15	12	16,700
5	117	Raya Bety, dkk	50	50	8,000
6	118	Ade Supriadi, dkk	200	200	20,000
7	119	Sukirno, dkk	80	80	6,000
8	120	Jumiati, dkk	67	67	19,400
9	121	Sukarni, dkk	560	558	226,000
10	122	Basid, dkk	5	5	20,000
11	123	Ardiyansyah L Usup, (Poktan Tangkasiang Sejahtera)	50	52	40,000
12	124	Dimuk, dkk	3	3	48,000
13	125	Dwi Sunyoto, dkk	22	21	22,000
Jumlah			**1.324**	**1.287**	**1.897,100**

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya, diolah, 2016.

Berdasarkan Tabel 4 di atas, diketahui jumlah pemohon IP4T Tahun 2015 sebanyak 1.324 bidang yang dimiliki oleh 1.287 orang dengan luas 1.897,100 hektar. Pemohon yang terbanyak adalah perorangan, sedangkan fasilitas sosial berupa kuburan (TPU) 3

bidang yaitu TPU bagi warga Muslim, TPU bagi warga Kristen dan TPU bagi warga penganut Kaharingan, masing-masing 1 bidang. Rata-rata luas permohonan adalah 1,4329 hektar per bidang tanah, serta permohonan paling luas adalah 5 hektar dan permohonan paling kecil adalah seluas 0,02 hektar. Menurut informasi dari petugas pelaksana kantor pertanahan yang informasinya juga disampaikan oleh Lurah Sabaru, dikatakan bahwa pemilihan peserta sepenuhnya dilakukan oleh pihak kelurahan berdasarkan permohonan dari yang berkepentingan atas tanah (penggarap), tanpa adanya pembatasan-pembatasan misalnya apakah penduduk atau bukan penduduk desa/kelurahan setempat, jumlah dan luas penguasaan bidang tanah, jenis penggunaan tanah dan sebagainya. Dengan demikian, diduga target pelaksanaan IP4T adalah jumlah bidang (kuantitas) tanah yaitu 1000 bidang, dan tidak memperhatikan apakah mengelompok atau tidak mengelompok (terpencar) namun dalam 2 kelurahan yang berdampingan.

b) Tahapan Pelaksanaan

Kegiatan inventarisasi pemilikan, penguasaan dan penggunaan dan pemanfaatan tanah menurut Perber pada hakekatnya dilaksanakan oleh Tim IP4T Kabupaten/Kota untuk cakupan wilayah kabupaten/kota, sedangkan untuk cakupan wilayah yang meliputi lebih dari satu kabupaten/kota dilaksanakan oleh Tim IP4T Provinsi. Di atas telah dijelaskan bahwa untuk pelaksanaan IP4T di Provinsi Kalimantan Tengah dibentuk Tim IP4T dan Sekretariat Tim dengan Surat Keputusan Gubernur sedangkan untuk pelaksanaan ditingkat kota dibentuk Tim IP4T dan Sekretariat Tim dengan Surat Keputusan Walikota Palangka Raya serta Sekretariat Tim dan Petugas Teknis data Yuridis dan data Fisik oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya. Disamping pembentukan Tim juga sebagai langkah awal dilakukan penetapan lokasi pelaksanaan IP4T pada kawasan hutan di Kelurahan Sabaru dan Kelurahan Kalampangan Kecamatan Sabangau. Setelah pembentukan Tim dilakukan penyuluhan pada tingkat kelurahan, baru dilanjutkan pendataan lapangan oleh petugas pelaksana dari Kantor Pertanahan. Adapun tahapan pelaksanaan IP4T pada kawasan hutan Tahun 2015 di Kota Palangka Raya, setelah

kegiatan pembentukan Tim, Sekretariat, Petugas, serta penunjukan lokasi dan kegiatan penyuluhan pada masyarakat, sebagaimana uraian berikut.

(1) Penyiapan berkas oleh masyarakat dan penyerahan melalui Lurah

Masing-masing penggarap tanah, dengan difasilitasi oleh pihak kelurahan menyiapkan dokumen identitas diri dan dokumen perolehan/penguasaan tanah. Berkas permohonan ini direkap oleh Lurah dan diserahkan kepada Tim IP4T Kota Palangka Raya melalui Sekretariat Tim. Surat Lurah Sabaru diajukan kepada Walikota Palangka Raya dengan No. 140.590/114-125/KL-SBR/VIII/PEM/2015 perihal Formulir Permohonan IP4T dalam Kawasan Hutan, sebanyak 1.114 bidang (1.107 pemohon) seluas ± 446,100 hektar sedangkan Surat Lurah Kalampangan tanggal 30 Oktober 2015 No. 100.140/204/KL-KLG/X/2015 perihal Permohonan IP4T dalam Kawasan Hutan disampaikan berkas permohonan atas nama Cipto Wiharjo, dkk sebanyak 210 bidang (180 orang) dengan luas 1.451 hektar, dengan dilampiri: a) Peta Kawasan Hutan, b) Peta Penggunaan Tanah Eksisting, c) SP2FBT, d) Fotocopy KTP, e) Peta Sket Lokasi, g) Daftar Pemohon (penggarap), dan h) dokumen penunjang lainnya.

Terhadap permohonan tersebut, selanjutnya Sekretaris Daerah atas nama Walikota Palangka Raya menyerahkan Berkas Permohonan IP4T dari Kelurahan Sabaru dan Kelurahan Kalampangan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya, tanggal 9 November 2015 berdasar surat No. 100/145/ADPUM/ 2015. Dalam surat dimaksud disampaikan bahwa terhadap sasaran pengumpulan berkas IP4T pada 2 (dua) kelurahan sebanyak 1.000 bidang, hanya terealisasi sebanyak 837 berkas yaitu Kelurahan Sabaru sejumlah 537 bidang dan Kelurahan Kalampangan sejumlah 300 bidang. Berkas permohonan dimaksud dilampiri antara lain: (1) Daftar permohonan IP4T secara kolektif yang diketahui oleh Lurah; (2) Foto copy identitas pemohon (KTP dan Kartu Keluarga) masing-masing yang bersangkutan; (3) Alas hak atau Surat Pernyataan Penguasaan Tanah (SPPT) masing-masing yang bersangkutan; (4) Sket bidang-bidang tanah yang dikuasai oleh pemohon yang berada dalam kawasan

hutan; (5) Surat Penyerahan/Ganti Rugi Sebidang Tanah (jika ada), atau surat-surat pernyataan perolehan tanah lainnya.

Penyampaian berkas permohonan IP4T oleh Walikota kepada Kapala Kantor pertanahan, dimaksudkan agar dapat dilakukan verifikasi dan analisis, sehingga hasilnya dapat dilaporkan kepada Walikota Palangka Raya melalui Kepala Bagian Administrasi Pemerintahan Umum Setda Kota Palangka Raya. Disini terlihat adanya penambahan jalur birokrasi dan kerancuan penyelesaian administrasi teknis pelaksanaan IP4T. Berkas permohonan diserahkan oleh Lurah kepada Walikota (peneliti menafsirkan dalam hal ini Walikota sebagai Pembina Tim IP4T), baru kemudian berkas disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya (peneliti menafsirkan Kepala Kantor Pertanahan sebagai Ketua Tim IP4T). Demikian juga terlihat dari surat pengantar penyampaian berkas permohonan bahwa hasil analisis dilaporkan kepada Walikota, padahal berdasar hasil wawancara dengan Petugas pelaksana rekomendasi sebagai hasil verifikasi dan analisis IP4T disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Tengah (selaku Ketua Tim IP4T Provinsi).

(2) Peninjauan lokasi

Selang dua hari setelah berkas permohonan IP4T diterima oleh Kepala Kantor Pertanahan melalui Sekretariat Tim IP4T Kantor pertanahan, dilakukan peninjauan lokasi tanggal 11 November 2015, yang hasilnya dituangkan dalam Berita Acara Nomor 08/BA-IP4T/400.10.62.71/XI/2015. Dalam peninjauan lokasi diketahui bahwa nama pemohon Yulianti, dkk, letak tanah di Jalan Mahir Mahar (Jalan Negara Lintas Trans Kalimantan) Kelurahan Sabaru dan Kelurahan Kalampangan, Kecamatan Sabangau, Kota Palangka Raya. Adapun berkas yang dilampirkan oleh masing-masing pemohon adalah: (1) Daftar permohonan IP4T kolektif yang diketahui oleh Lurah dan Camat setempat; (2) Foto copy identitas pemohon berupa: KTP, Kartu Keluarga, atau kartu identitas lain masing-masing pemohon; (3) Alas hak/surat keterangan riwayat tanah/SPPT; (4) Surat pernyataan sudah memasang tanda batas bidang tanah; dan (5) Sket bidang tanah dikuasai oleh pemohon yang berada dalam kawasan hutan.

(3) Inventarisasi P4T

Guna keperluan verifikasi data IP4T, diawali dengan melaksanakan kegiatan inventarisasi oleh Tim IP4T yang ditunjuk berdasarkan Surat Keputusan Walikota Palangka Raya Nomor 188.45/122/2015 tanggal 30 Maret 2015 dan peninjauan lokasi. Guna kelancaran kegiatan inventarisasi data fisik dan data yuridis dimaksud, secara teknis dilaksanakan oleh Petugas pelaksana dari Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya terkait informasi/data seperti identitas pemohon, letak tanah, keterangan subyek dan keterangan obyek maupun keterangan sekitar obyek tanah yang dimohonkan. Petugas pelaksanaan teknis yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya, sebanyak 5 (lima) orang yaitu 3 (tiga) orang Petugas guna melakukan inventarisasi data fisik di lapangan melalui pengukuran dan pemetaan secara non kadastral, serta 2 (dua) orang Petugas dari Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan dengan tugas melakukan pengecekan surat-surat atau dokumen pemilikan dan atau penguasaan tanah yang diajukan oleh pemohon IP4T, utamanya difokuskan dalam hal jangka waktu penguasaan tanah yaitu apakah penguasaannya sudah lebih dari 20 tahun atau kurang dari 20 tahun. Klasifikasi berdasarkan jangka waktu penguasaan tanah ini akan dijadikan dasar/pertimbangan dalam proses penetapan hak apakah melalui pengakuan hak atau melalui pemberian hak, pada rekomendasi Tim IP4T.

Berdasarkan hasil inventarisasi yaitu pemeriksaan berkas-berkas permohonan diperoleh data pemohon telah memenuhi persyaratan. Secara lengkap hasil inventarisasi tersebut dituangkan dalam Bertia Acara IP4T Nomor 09/BA-IP4T/400.10.62.71/ XII/2015 tanggal 17 Desember 2015 yang dilampiri dengan: Peta IP4T Non Kadastral, Peta Kawasan Hutan, dan Peta Penggunaan Tanah.

(4) Rapat Tim IP4T

Terhadap permohonan tersebut di atas, tanggal 21 Januari 2016 Tim IP4T mengadakan rapat persiapan dalam rangka verifikasi dan inventarisasi P4T dengan hasil bahwa dalam peninjauan lapang akan dipandu oleh Lurah Sabaru dan Lurah Kalampangan. Adapun hal-hal yang akan diverifikasi antara lain data IP4T, penggunaan tanah,

penguasaan tanah serta tanda-tanda batas bidang tanah. Hasil rapat dimaksud dituangkan dalam Berita Acara Persiapan Lapang IP4T Nomor 01/BA-IP4T/400.10.62.71/I/2016 tanggal 21 Januari 2016.

(5) Verifikasi Lapangan

Verifikasi lapangan dilakukan tanggal 25 Januari 2016 oleh Tim IP4T dari Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya bersama BPKH, Pemda, Kehutanan, Camat dan Lurah. Dalam verifikasi lapangan ini, pendanaan dilakukan oleh masing-masing Satker, kecuali kegiatan penyuluhan yang didanai oleh Kantor Pertanahan[45]. Dari BPKH Wilayah XXI, saat verifikasi lapangan selain observasi juga sekaligus melakukan pengecekan beberapa sampel dengan menggunakan alat GPS (*Global Positionning System*). Dalam verifikasi dilakukan pengecekan data subyek dan data obyek di lapangan yang hasilnya dituangkan dalam Berita Acara Hasil Verifikasi Data IP4T di Kelurahan Sabaru dan Kelurahan Kalampangan Nomor 02/BA-IP4T/400.10.62.71/I/2016 tanggal 25 Januari 2016.

Saat verifikasi lapangan, selain dilakukan pemetaan menggunakan GPS, juga dilakukan penelusuran riwayat penguasaan tanah pada kawasan hutan. Hampir semua penguasaan bidang-bidang tanah oleh pemohon, tidak ada dokumen (alas hak) tertulis sebagaimana diatur pada Pasal 24 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, melainkan hanya didukung surat-surat pernyataan penguasaan dan atau pembelian. Dilihat dari penguasaan tanahnya, permohonan IP4T dapat dikategorikan yaitu:

(a) Penguasaan tanah secara kelompok; Misalnya Kelompok Tani Perkebunan Kopi/Hortikultura Kereng Bengkirai sebanyak 20 orang.
(b) Penguasaan tanah secara perorangan.
(c) Penguasaan tanah untuk Tempat Pemakaman (Muslim, Kristen dan Hindu Kaharingan).
(d) Sebenarnya tim menemukan juga permohonan dari PLN yang dimanfaatkan untuk tower, namun karena pihak kehutanan yaitu BPKH mengajukan keberatan (secara lisan) dengan

[45] Wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya, tanggal 15 September 2016.

pertimbangan masuk kategori korporasi (badan hukum) maka bidang tanah dimaksud dikeluarkan dari rekomendasi.

Dalam verifikasi lapang ini juga dilakukan pengecekan surat/dokumen pemilikan/penguasaan tanah yang difokuskan apakah penguasaannya ≥ 20 tahun atau < 20 tahun dilakukan tim, dengan pertimbangan antara lain: keyakinan dan kepercayaan, disesuaikan dengan KTP dan KK yang dimiliki (tanggal lahir) masuk akal atau tidak penguasaan dimaksud, yang didukung oleh saksi serta ada tidaknya tanaman dan atau bangunan pada tanah dimaksud. Berdasarkan dokumen tersebut di atas, diketahui bahwa tanah yang digunakan untuk pemakaman berasal dari tanah negara sedangkan tanah yang dikuasai oleh perorangan merupakan tanah milik adat. Hanya saja dalam kajian tim, tidak memperhatikan aspek penguasaan: *absentee*, atau ketentuan batas maksimal pemilikan tanah.

4) Hasil Pelaksanaan IP4T

Hasil verifikasi lapangan oleh Tim IP4T selanjutnya dibahas dalam rapat yang hasilnya dituangkan dalam Berita Acara Hasil Verifikasi Data IP4T di Kelurahan Sabaru dan Kelurahan Kalampangan Nomor 02/BA-IP4T/400.10.62.71/I/2016 tanggal 25 Januari 2016. Dari rencana 1.000 bidang tanah sebagai target berdasarkan hasil verifikasi teridentifikasi obyek IP4T seluas 7.027,125 hektar, namun berdasarkan hasil rapat Tim disepakati yang diusulkan (direkomendasikan) oleh Tim IP4T untuk dilepaskan dari kawasan hutan sebanyak seluas 916,400 hektar. Adapun data umum dan data subyek serta obyek berdasar hasil identifikasi dan verifikasi lapangan sebagaimana uraian berikut.

(a) Secara umum, dilihat dari luas wilayah dan jumlah:
   (1) Luas wilayah Kelurahan Sabaru sekitar 15.183 hektar jauh lebih luas daripada luas wilayah Kelurahan Kalampangan yaitu sekitar 4.229 hektar.
   (2) Jumlah penduduk Kelurahan Kalampangan yaitu 7523 jiwa, hampir dua kali lipat dari jumlah penduduk Kelurahan Sabaru yaitu 3806 jiwa.

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa kepadatan penduduk geografis Kelurahan Kalampangan (yaitu 1,78 jiwa/hektar) lebih padat dari pada kepadatan penduduk geografis Kelurahan Sabaru (yaitu 0,25 jiwa/hektar).

(b) Dilihat dari penggunaan tanah bidang-bidang tanah obyek IP4T pada kawasan hutan terdiri dari tanah terbuka, tanah pertanian, tanah permukiman, tanah garapan dan sebagainya, sebagaimana Tabel 5 berikut.

Tabel 5: Jenis Penggunaan Tanah Hasil Verifikasi Data IP4T Tahun 2015

No	Penggunaan Tanah	Luas (Hektar)	Persentase (%)
1	Tanah terbuka	457,600	6,51
2	Tanah pertanian/kebun	417,700	5,94
3	Tanah permukiman	0,300	0,01
4	Tanah garapan masyarakat	6.131,300	87,25
5	Fasilitas umum (jalan: negara, kelurahan dan lingkungan	16,400	0,23
6	Fasilitas umum Tower/sutet	3,825	0,06
Jumlah		**7.027,125**	100

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya, diolah, 2016

Berdasarkan Tabel 5 di atas, diketahui kriteria jenis penggunaan tanah yang digunakan tidak menggunakan klasifikasi penggunaan tanah pada umumnya yaitu tanah pertanian dan tanah non pertanian. Misalnya tanah terbuka atau tanah garapan masyarakat apakah termasuk tanah pertanian atau tanah non pertanian. Dengan mengacu pada klasifikasi pada tabel tersebut, dari total luas tanah obyek IP4T sejumlah 7.027,125 hektar, sebagian besar 6.131,300 hektar (atau 87,25%) berupa tanah garapan masyarakat dan jenis penggunaan tanah yang terkecil adalah permukiman yaitu seluas 0,300 hektar (atau 0,01%).

(c) Dilihat dari klasifikasi kawasan hutan, bidang-bidang tanah obyek IP4T merupakan Kawasan Hutan Konversi, Kawasan Hutan Lindung dan Kawasan Suaka Alam, sebagaimana Tabel 6 berikut.

Tabel 6: Hasil Verifikasi IP4T Berdasarkan Klasifikasi Kawasan Hutan

No	Kawasan Hutan	Luas (Ha)	Persentase (%)
1	Kawasan Hutan yang Dapat Dikonversi (HPK)	0,300	0,01
2	Kawasan Hutan Lindung (HL)	895,525	12,74
3	Kawasan Suaka Alam (KSA)	6.131,300	87,25
Jumlah		**7.027,125**	100

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya, diolah, 2016

Berdasarkan Tabel 6, obyek IP4T sebagian besar yaitu 6.131,300 hektar (87,25 %) merupakan Kawasan Suaka Alam (KSA), dan yang paling sedikit berupa Kawasan Hutan yang Dapat Dikonversi (HPK) yaitu seluas 0,300 hektar (0,01 %).

(d)Analisa IP4T

Berdasarkan hasil verifikasi lapangan oleh Tim IP4T, dari total luas tanah obyek IP4T sejumlah 7.027,125 hektar (lihat Tabel 5 dan Tabel 6), dalam rapat Tim diputuskan terhadap bidang-bidang tanah yang digarap masyarakat dan memenuhi syarat untuk direkomendasikan (diajukan) pelepasan dari kawasan hutan sebagaimana Tabel 7 dan Tabel 8 berikut.

Tabel 7: Hasil Verifikasi Data IP4T Tahun 2015 di Kota Palangkaraya diperinci berdasarkan Jenis Penguasaan Tanah per Kelurahan

No	Penguasaan Tanah	Jumlah SPT	
		Bidang	Luas (Hektar)
1	**Kel. Sabaru**	**704**	**483,300**
	a. Penguasaan tanah ≥ 20 tahun	516	309,400
	b. Penguasaan tanah < 20 tahun	188	175,900
2	**Kel. Kalampangan**	**296**	**415,800**
	a. Penguasaan tanah ≥ 20 tahun	21	3,500
	b. Penguasaan tanah < 20 tahun	275	410,300
3	Penguasaan tanah oleh Instansi Pemerintah	**4**	**1,300**
4	Fasilitas Sosial/Kuburan	**3**	**16,000**
Jumlah		**1.007**	**916,400**

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya, diolah, 2016

Berdasarkan Tabel 7 di atas, obyek IP4T di Kelurahan Sabaru sebanyak 704 bidang (atau 483,300 hektar) yang sebagian besar yaitu 516 bidang (atau 309,400 hektar) merupakan penguasaan tanah oleh penggarap selama kurun waktu lebih dari 20 tahun. Berbeda halnya dengan kondisi di Kelurahan Kalampangan dari 296 bidang (atau 415,800 hektar) obyek IP4T sebagian besar yaitu 275 bidang (atau 410,300 hektar) merupakan penguasaan tanah oleh penggarap kurang dari 20 tahun. Jika data penguasaan tanah pada kedua kelurahan dimaksud digabungkan, perinciannya sebagaimana Tabel 8 berikut.

Tabel 8: Hasil Verifikasi Data IP4T Tahun 2015 di Kota Palangkaraya diperinci berdasarkan Jenis Penguasaan Tanah

No	Penguasaan Tanah	Bidang	Persentase (%)	Luas (Hektar)	Persentase (%)
1	≥ 20 tahun	537	53,32	312,900	34,14
2	< 20 tahun	463	45,98	586,200	63,97
3	Instansi	4	0,40	1,300	0,14
4	Kuburan	3	0,30	16,000	1,75
Jumlah		**1.007**	**100**	**916,400**	**100**

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya, diolah, 2016

Berdasarkan pertimbangan Tim IP4T menyimpulkan bahwa terhadap tanah yang dimohon untuk kegiatan IP4T seluas 916,400 hektar direkomendasikan[46] diproses melalui dua cara yaitu melalui penegasan/pengakuan hak dan melalui pemberian hak, dan hasilnya diusulkan agar dapat ditindaklanjuti ke Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk pelepasan kawasan hutan. *Pertama*, permohonan dapat diteruskan melalui cara penegasan hak direkomendasikan terhadap bidang-bidang tanah yang dikuasai oleh penggarap (perorangan dan atau kelompok) lebih dari 20 tahun, sejumlah 537 bidang dengan luas 312,900 hektar. *Kedua*, permohonan

[46] Hasil kegiatan ini (IP4T, *penulis*) adalah rekomendasi dengan dilampirkan Peta IP4T Non Kadastral dan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SP2FBT) yang ditandatangani oleh masing-masing pemohon serta salinan bukti-bukti penguasaan tanah lainnya (Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) Dalam Kawasan Hutan, 2015, hal 3).

dapat diteruskan melalui cara pemberian hak terhadap: a) Bidang tanah yang dikuasai kurang dari 20 tahun oleh penggarap (perorangan dan atau kelompok), dapat diberikan hak atas tanah dalam rangka reforma agraria/redistribusi tanah sebanyak 463 bidang dengan luas 586,2 hektar, b) Bidang tanah yang dikuasai Instansi Pemerintah, dapat diberikan hak atas tanah sebanyak 4 bidang dengan luas 1,300 hektar, dan c) Bidang tanah yang digunakan untuk fasilitas sosial (kuburan) dapat diberikan hak atas tanah sebanyak 3 bidang dengan luas 16 hektar.

Hasil analisis berupa rekomendasi oleh Tim IP4T Kota Palangka Raya dengan dilampiri Peta IP4T Non Kadastral dan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SP2FBT) serta salinan bukti-bukti penguasaan tanah lainnya, selanjutnya dilaporkan (diekspose) di Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Tengah, yang juga dihadiri oleh Tim IP4T Provinsi Kalimantan Tengah. Hasil ekspose adalah bahwa Tim IP4T Provinsi setuju untuk ditindaklanjuti pengiriman hasil kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan guna dapat dilanjutkan dengan penetapan pengeluaran dari kawasan hutan.

Keberhasilan pelaksanaan IP4T tahun 2015 di Kota Palangka Raya[47] diduga karena posisi wilayah administrasinya berada di pusat pemerintahan Kalimantan Tengah sehingga Tim pelaksana dari Satker masing-masing instansi saat ke lapangan tidak memerlukan waktu yang lama (karena lokasinya dekat) dan biaya transportasi (yang tidak ada dalam anggaran masing-masing Satker) juga ringan (masih dalam satu kota). Sedangkan jika pelaksanaan IP4T di kabupaten lain, umumnya terdapat keluhan dari Satker masing-masing instansi bahwa mereka tidak dapat melakukan verifikasi lapangan karena tidak didukung operasional (biaya) transportasi serta menunggu petunjuk teknis.

Awalnya, keluhan ini juga dialami saat verifikasi lapangan di Kota Palangka Raya, namun Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya berulang kali mencoba melakukan pendekatan utamanya kepada BPKH (harus sabar dan harus selalu koordinasi

---

[47] Wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya, tanggal 15 September 2016.

dengan BPKH), yang akhirnya bersedia ikut ke lapangan. Agar pelaksanaan verifikasi lapangan tidak bolak-balik, maka sebelum ke lapangan didahului dengan kesepakatan lisan oleh BPKH menyangkut hal-hal teknis seperti: a) metode pemetaan oleh Tim dari pertanahan sudah disesuaikan dengan metode pemetaan pada BPKH, b) menggunakan peta dasar dari kehutanan, c) standar alat ukur yang digunakan, d) serta penyajian hasil pemetaan yang meliputi aspek kartografi, pewarnaan serta skala peta. Disamping itu, pada IP4T tahun 2015 para pihak terlihat antusias utamanya penngarap, pihak RT, kelurahan serta Pemerintah Kota maupun BPKH.

D. Kesimpulan dan Rekomendasi

Berdasarkan uraian hasil kajian yang dibahas sebelumnya, dapat diringkaskan beberapa hal yaitu:

1. Berdasarkan peraturan perundang-undangan, penguasaan tanah pada kawasan hutan oleh masyarakat menurut adat-kebiasaan diakui, namun secara teknis-operasional pengadministrasian kepemilikan bidang-bidang tanah (pengakuan secara formal) masih terkendala karena adanya disharmoni dalam pengaturan peruntukan/pemanfaatan tanah antara RTRW Provinsi Kalimantan Tengah dengan TGHK (dan SK Menhut No. 529 Tahun 2012), serta adanya perbedaan persepsi penguasaan tanah antara masyarakat (penggarap) dengan otoritas kehutanan.
2. Hasil pelaksanaan IP4T pada kawasan hutan berupa rekomendasi kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan agar penguasaan tanah masyarakat dilepaskan dari kawasan hutan merupakan langkah awal upaya perlindungan hukum oleh Pemerintah.
    a. Pelaksanaan IP4T pada kawasan hutan di Kalimantan Tengah Tahun 2015 belum dapat diselesaikan secara tuntas karena dari target 9.300 bidang pada 14 kabupaten/kota, sampai dengan Agustus 2016 yang terealisasi sampai dengan pengiriman rekomendasi kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan hanya pelaksanaan IP4T di Kota Palangka Raya

sebanyak 1.007 bidang (atau 10,83 %), dengan lokasi terpencar (sporadis).

b. Keberhasilan pelaksanaan IP4T di Kota Palangka Raya, baru akan dapat dilanjutkan dengan proses pensertipikatan hak atas tanahnya oleh otoritas pertanahan melalui pengakuan hak dan melalui pemberian hak, dengan catatan rekomendasi (pada point a di atas) ditindaklanjuti dengan pelepasan dari kawasan hutan oleh otoritas Kehutanan.

c. Keberhasilan pelaksanaan IP4T di Kota Palangka Raya karena lokasinya di Ibu Kota Provinsi serta didukung adanya koordinasi dengan BPKH yang intensif. Koordinasi sebelum ke lapangan berupa kesepakatan menyangkut hal-hal teknis seperti: metode pemetaan, sumber peta dasar, standar peralatan, serta penyajian hasil pemetaan. Disamping itu, pelaksanaan IP4T di Kota Palangka Raya didukung oleh Sekretariat yang ada di Pemerintah Kota Palangka Raya dan Sekretariat di Kantor Pertanahan Kota Palangka Raya.

Dengan memperhatikan masalah-masalah yang masih ditemukan dalam pelaksanaan IP4T pada kawasan hutan sebagaimana dibahas sebelumnya, maka direkomendasikan antara lain:

1. Perlu segera dilakukan harmonisasi alokasi pemanfaatan ruang antara Pemerintah Daerah dengan otoritas kehutanan.
2. Pelaksanaan IP4T dilakukan secara sistematik, desa demi desa terhadap semua bidang-bidang tanah yang sudah dikuasai oleh masyarakat dan saat pemetaan bidang-bidang tanah sebaiknya melibatkan partisipasi masyarakat lokal, serta koordinasi secara intensif dalam verifikasi lapangan utamanya dengan otoritas kehutanan.
3. Sebelum pelaksanaan IP4T, perlu dilakukan penelitian intensif mengenai pola-pola perolehan, peralihan serta penguasaan dan pemanfaatan tanah oleh masyarakat setempat.
4. Agar lebih efektif, pendanaan kegiatan IP4T ditempatkan pada salah satu Satker/instansi.
5. Perlu diatur secara tegas, bahwa dasar pemetaan pemilikan atau penguasaan atas tanah oleh masyarakat utamanya kenyataan penguasaan fisik atas bidang tanahnya, serta saat pelaksanaan

pensertipikatan tanah nantinya perlu mempertimbangkan ketentuan-ketentuan terkait landreform dan tata ruang.

6. Data pemilikan tanah hasil IP4T yang sudah disetujui oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan harus segera dipakai sebagai dasar untuk melakukan revisi tata ruang.

DAFTAR PUSTAKA

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 1994.

Didik Suharjito, "*Hutan untuk Kesejahteraan Rakyat*", dalam *Koran Tempo,* Kamis, 8 September 2016;

Widiyanto*,* dalam *Bhumi, Jurnal Ilmiah Pertanahan PPPM – STPN*, No. 37 Tahun 12, April 2013, Yogyakarta, hal. 17.

I Gusti Nyoman Guntur, dkk., 2015, "*Pengakuan Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah dalam Budaya Masyarakat Dayak di Kalimantan Tengah, dalam Problem Agraria, Sistem Tenurial Adat, dan Body of Knowledge Ilmu Agraria-Pertanahan"*, Monografi Hasil Penelitian Sistematis STPN;

I Gusti Nyoman Guntur, , Dyah Ayu Widowati, dan Ahmad Nashih Luthfi, 2014, *"Pengakuan dan Perlindungan Hukum Hak Penguasaan Masyarakat Adat di Kawasan Hutan Adat*", Laporan Penelitian Sistematis, STPN, Yogyakarta;

Henry Singarasa, 1988, "*Pemukiman kembali penduduk di Desa Kereng Bangkirai Propinsi Kalimantan Tengah*" Tesis pascasarjana Institut Pertanian Bogor tidak diterbitkan, Bogor: Fakultas Ekologi Manusia;

Herman Soesangobeng, *Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan Mengenai Pengelolaan Sumber Daya Alam*. Prosiding Seminar Nasional Pertanahan 2002, Pembaruan Agraria, Keluarga Besar Mahasiswa Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 16 Juli 2002;

H. Noor Ipansyah Jastan, S.H. dan Indah Ramadhansyah. *Hukum Adat*.

Julius Sembiring, dkk., 2008, "*Pengaturan Hak Ulayat di Kabupaten Kampar Provinsi Riau, Suatu Tinjauan terhadap Eksistensi Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun 1999*

tentang Hak Tanah Ulayat," Laporan Hasil Penelitian (strategis) Dosen, STPN;

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) Dalam Kawasan Hutan*, 2015.

Laksono, P.M. dkk., 2006, *Pergulatan Identitas Dayak dan Indonesia: belajar dari Tjilik Riwut*, Yogyakarta: GalangPress;

Murdiyarso, D., Dewi, S., Lawrence, D. dan Seymour, F. 2011 "*Moratorium Hutan Indonesia: Batu Loncatan untuk Memperbaiki Tata Kelola Hutan*?" Working Paper 77.CIFOR, Bogor, Indonesia;

Maunati, Yekti. 2004. *Identitas Dayak Komudifikasi dan Politik Kebudayaan*: LkiS Yogyakarta;

Parlindungan, A.P. 1990. *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA*, Bandung: Mandar Maju;

Rachman, Noer Fauzi dan Mia Siscawati, 2014, "*Masyarakat Hukum Adat Adalah Penyandang Hak, Subjek Hukum dan Pemilik Wilayah Adatnya: Memahami secara kontekstual Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atas pekara nomor 35/PUU-X/2012*. Suplemen *Wacana* no. 33, tahun XVI;

Tjilik Riwut, *Kalimantan Membangun Alam dan Kebudayaan*, Yogyakarta: NR Publishing, 2007.

Vollenhoven, Cornelis Van, 2013, *Orang Indonesia dan tanahnya.* Yogyakarta: STPN Press, SAINS, Tanah Air Beta, dan Huma;

http://yandisangdebu.blogspot.co.id/2016/09/11-sungai-besar-di-kalimantan-tengah.html, diakses tanggal 20 November 2016.

http://repository.ipb.ac.id/bitstream/handle/123456789/22716/1988hsi.pdf?sequence=2&isAllowed=y, diakses tanggal 20 November 2016.

Lampiran 1:

Tabel: 3
Realisasi IP4T pada Kawasan Hutan di Kalimantan Tengah Anggaran 2015, sampai dengan Agustus 2016

No	Lokasi		a. Target b. Realisasi c. Persentase (%)	Tahapan Kegiatan
	a. Kabupaten/Kota b. Kecamatan	Desa/Kelurahan		
1	a. Palangka Raya b. Sabangau	b.1. Sabaru (700 bid) b.2. Kalampangan (300 bid)	a. 1.000 bid b. 1.000 bid c. 100 %	Pengiriman berkas ke Dirjen Planologi Kemen LHK
2	a. Barito Selatan b. 1. Dusun Hilir. b.2. Kurau Kuala	b.1.1. Batampang (191 bid) b.1.2. Batilap (220 bid) b.1.3. Muara Puning (285 bid) b.1.4. Simpang Telo (68 bid) b.2.1. Talio (232 bid)	a. 750 bid b. 750 bid c. 100 %	Verifikasi hasil Rekomendasi Tim IP4T Kab ke Tim IP4T Kanwil
3	a. Barito Utara b. Teweh Selatan	b.1. Trinsing	a. 650 bid b. 500 bid c. 76,92 %	Pengolahan Data & Analisis IP4T
4	a. Barito Timur b. Patangkep Tutui	b.1. Bentol	a. 650 bid b. 650 bid c. 100 %	Pengolahan Data & Analisis IP4T
5	a. Gunung Mas b. 1. Kurun 2. Mahuning	b.1.1. Harung Bunut b.1.2. Teluk Nyatu b.2.1. Tumbang Talakan	a. 650 bid b. 650 bid c. 100 %	Pengolahan Data & Analisis IP4T
6	a. Kapuas b. Timpah	b.1. Tumpang Randang b.2. Danau Pantau	a. 650 bid b. 650 bid c. 100 %	Pengolahan Data & Analisis IP4T
7	a. Pulang Pisau b. Kahayan Hilir	b.1. Gohong	a. 650 bid b. – c. 0 %	Tidak dilaksanakan
8	a. Katingan b. Katingan Tengah	b.1. Tumbang Kalamei	a. 650 bid b. – c. 0 %	Penyuluhan
9	a. Kotawaringin Timur b. Teluk Sampit		a. 650 bid b. 200 bid	Verifikasi hasil

		b.1. Kuin Permai (200 bid)	c. 30,77 %	Rekomendasi Tim IP4T Kab ke Tim IP4T Kanwil
10	a. Seruyan b. Seruyan Raya	b.1. Selunuk	a. 650 bid b. 650 bid c. 100 %	Pengolahan Data & Analisis IP4T
11	a. Kotawaringin Barat b.1. Kumai b.2. Kotawaringin Lama	b.1.1. Kapitan (151 bid) b.2.1. Kondang (287 bid) b.2.2. Rungun (191 bid) b.2.3 Ipu Bangun Jaya (21 bid)	a. 650 bid b. 650 bid c. 100 %	Verifikasi hasil Rekomendasi Tim IP4T Kab ke Tim IP4T Kanwil
12	a. Sukamara b. Sukamara	b.1. Kertamulia (250 bid) b.2. Nibung Terjun (-)	a. 650 bid b. – c. 0 %	Tidak dilaksanakan
13	a. Lamandau b. Bulik	b.1. Guci (153 bid) b.2. Tumiang (495 bid) b.3. Suja	a. 650 bid b. 339 bid c. 52 %	Pengolahan Data & Analisis IP4T
14	a.Murung Raya b.1. Murung b.2. Tanah Siang	b.1.1. Bahitom (100 bid) b.2.1. Osom Tompok (300 bid)	a. 400 bid b. 300 bid c. 75 %	Verifikasi hasil Rekomendasi Tim IP4T Kab ke Tim IP4T Kanwil
Jumlah			a. 9300 bid b. 6989 bid c. 75 %	

Sumber: Kanwil BPN Provinsi Kalimantan Tengah, 2016

MENATA TANAH KOTA BATAM: JALAN PENYELESAIAN PENGUASAAN TANAH KAMPUNG TUA

Tjahjo Arianto
Asih Retno Dewi
Harvini Wulansari

A. Pendahuluan

Masalah tanah merupakan masalah yang paling krusial di Indonesia. Banyak sekali terjadi konflik dan sengketa karena masalah tanah. Masalah tersebut karena terkait dengan fungsi-fungsi yang melekat pada tanah. Menurut Pasal 6 Undang-Undang No 5 Tahun 1960 bahwa hak atas tanah memiliki fungsi sosial yang dapat diartikan bahwa tanah sebagai lahan hidup manusia untuk berinteraksi sosial dan juga dapat berfungsi untuk memfasilitasi kegiatan sosial manusia. Selain itu tanah juga memiliki fungsi ekonomi yang dapat diartikan bahwa tanah dapat memberikan nilai ekonomi karena tanah dapat diperjualbelikan, disewakan, dihibahkan, dan diwaris-kan. Hal-hal tersebutlah yang menjadi faktor manusia saling berebut dan akhirnya menimbulkan konflik dan sengketa. Salah satu wilayah di Indonesia yang masih terjadi polemik dalam masalah pertanahan ini adalah di Kota Batam.

Pulau Batam dimana terdapat Kota Batam, merupakan pulau yang terletak di Provinsi Kepulauan Riau. Pulau seluas 415 km^2 dengan populasi jumlah penduduk dari hasil Sensus 2010 sekitar 944.285 jiwa[1]. Letaknya sangat strategis yaitu di jalur pelayaran internasional paling ramai kedua di dunia setelah Selat Dover di Inggris[2]. Hal ini menyebabkan Kota Batam menjadi daerah yang

---

[1] Dapat dilihat dalam https://batamkota.bps.go.id/website/pdf_publikasi/Batam-Dalam-Angka-2015.pdf.

[2] BP Batam, Laporan Badan Pengusahaan Batam Semester I Tahun 2013, lihat http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/viewFile/689/676.

sangat pesat perkembangannya dalam bidang perekonomian dan perdagangan, juga karena pengaruh-pengaruh negara sebelahnya yaitu Singapura dan Malaysia.

Batam awalnya mulai dikembangkan sejak awal tahun 1970-an sebagai basis logistik dan operasional untuk industri minyak dan gas bumi oleh Pertamina. Kemudian berdasarkan Keputusan Presiden No. 41 Tahun 1973, pembangunan Batam diberikan kepada lembaga pemerintah yang bernama Otorita Pengembangan Industri Pulau Batam atau lebih dikenal dengan Otorita Batam yang melaksanakan tugasnya tanpa campur tangan pemerintah daerah.

Sejak dikeluarkannya Undang–Undang Nomor 59 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kota Batam yang dilandasi dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka selanjutnya Otorita Batam dalam mengembangkan kawasan Pulau Batam harus bekerja sama dengan Pemerintah Kota Batam. Namun dalam pelaksanaannya masih terjadi kurang koordinasi antara keduanya, dengan banyaknya kawasan terbuka hijau dan kawasan hutan maupun hutan lindung yang sudah ditentukan Tata Ruang Wilayah diberikan ijin oleh Otorita Batam penggunaan dan pemanfaatannya kepada pihak ketiga yang tidak sesuai dengan tata ruang, hingga terjadi menurut tata ruang merupakan kawasan terbuka hijau namun dibangun perumahan. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 mengatur Badan Otorita Batam berubah nama menjadi Badan Pengawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam (BP3 Batam) hal ini sesuai dengan fakta kegiatan di lapangan. Seluruh Pulau Batam dan sekitarnya termasuk Pulau Rempang dan Pulau Galang telah dinyatakan diberikan Hak Pengelolaan kepada BP3 Batam. Kemudian pada tahun 2011 dikeluarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 5 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam, hal ini menyebabkan penambahan area HPL menjadi semakin luas meliputi Pulau Batam, Pulau Tonton, Pulau Setokok, Pulau Nipah, Pulau Rempang, Pulau Galang, Pulau Galang Baru, serta Pulau Janda Berias dan gugusannya.

Keberadaan Kampung Tua di kota Batam juga merupakan masalah serius yang harus segera dicarikan solusinya. Kampung Tua

saat ini sedang diperjuangkan untuk terlepas dari Hak Pengelolaan BP Batam. Rumpun Khasanah Warisan Batam (RKWB), Lembaga Swadaya Masyarakat, sangat gigih memperjuangkan hal ini. Keputusan Walikota Batam yang menyatakan bahwa wilayah Kampung Tua tidak direkomendasikan untuk diberikan Hak Pengelolaan kepada Otorita Batam apabila dikaji bertentangan dengan Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 yang menetapkan seluruh areal Pulau Batam diberikan Hak Pengelolaan kepada Otorita Batam. Oleh karena itu masyarakat masih belum merasa nyaman karena wilayah pemukimannya belum mempunyai kepastian hukum. Masyarakat yang pernah menguasai Kampung Tua dan sekitarnya yaitu 39 titik Kampung Tua di Kota Batam dan 98 titik Kampung Tua di sekitar Batam melalui organisasi RKWB berkirim surat ke Presiden Joko Widodo dengan suratnya Nomor 053/RKWB/IV/2015 tanggal 21 April 2015 yang isinya menuntut hal-hal sebagai berikut:

1) Menuntut Badan Pengusahaan Batam agar mengeluarkan 33 titik Kampung Tua di Kota Batam dari Hak Pengelolaan BP Batam dan menyerahkan penyelesaian kepada Pemerintah Kota Batam;
2) Menuntut agar legalitas dan sertipikasi 33 Kampung Tua sudah selesai paling lambat 6 (enam) bukan setelah Hari Marwah II Kampung Tua dilaksanakan;
3) Apabila kedua butir tuntutan tersebut tidak dipenuhi, maka masyarakat 33 Kampung Tua menuntut BP Batam dibubarkan.

Atas surat dari masyarakat Kampung Tua yang diwakili oleh Rumpun Khasanah Waris Melayu tersebut Presiden Joko Widodo menanggapi melalui surat yang ditanda tangani oleh Deputi Bidang Hubungan Kelembagaan dan Kemasyarakatan Kementerian Sekretariat Negara Nomor B.2593/Kemensetneg/D-3/DM.05/05/2015 tanggal 12 Mei 2015 yang intinya memerintahkan Gubernur Kepulauan Riau, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Kepulauan Riau, dan Kepala Badan Pengusahaan Batam untuk membuat kajian dalam rangka penyelesaian.

Penelitian tentang permasalahan pertanahan di Kota Batam telah dilaksanakan oleh Tim Peneliti STPN pada Tahun 2015. Penelitian tersebut menghasilkan kesimpulan, antara lain:

Pertama:

a) Pengamatan di lapangan terhadap Lokasi Kampung Tua dari vegetasi, sejarah, budaya, cagar budaya yang keberadaannya sudah sejak sebelum terbitnya Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 walaupun ada yang haknya sudah dialihkan kepada pendatang, maka dasar penguasaan tanah dan alasan tuntutan masyarakat Kampung Tua agar tanahnya dikeluarkan dari Hak Pengelolaan BP Batam secara hukum dapat dibenarkan.
b) Penguasaan, penggunaan,dan pemanfaatan tanah yang tidak sesuai dengan tata ruang secara hukum memang tidak dapat dibenarkan dan kasus ini tidak sepenuhnya kesalahan dari masyarakat. Kurangnya publikasi yang jelas batas tata ruang di lapangan oleh pihak BP Batam dan Pemerintah Kota Batam dan kurangnyan koordinasi dengan Kementerian Kehutanan dan belum adanya Peta Kadastral Penggunaan tanah ikut berperan atas berdirinya perumahan di lokasi yang direncanakan untuk dipertahankan sebagai hutan.
c) Informasi pendaftaran tanah dan tata laksana pendaftafan tanah yang kabur seperti: penulisan HGB di atas HPL; Akta Jual Beli yang tidak mencantumkan keberadaan HGB tersebut di atas HPL menyebabkan pemahaman yang keliru dari masyarakat pendatang yang membeli rumah dan masih banyaknya bidang tanah terdaftar yang belum terpetakan. Hal tersebut menambah ruwetnya permasalahan penguasaan tanah di wilayah Batam.

Kedua:

Model penyelesaian sengketa penguasaan tanah antara masyarakat dengan BP Batam harus diawali dengan penelusuran riwayat tanah melalui: sejarah, budaya, tanda-tanda fisik alam seperti usia pohon atau tanaman keras yang ditanam, pengakuan dan kesaksian masyarakat dan lembaga adat.

Ketiga:

Perubahan rencana peruntukan dari hutan ke bukan hutan sebagaimana Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK 76/MenLHK–II/2015 tentang Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Menjadi Bukan Kawasan Hutan Seluas ± 207.569 ha, merupakan langkah penyelesaian sengketa yang populis.

Keempat:
Keputusan Walikota Batam Nomor KPTS. 105/HR/ III /2004 tanggal 23 Maret 2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam yang salah satu isinya tidak merekomendasikan Kampung Tua untuk menjadi bagian dari Hak Pengelolaan merupakan langkah penyelesaian sengketa yang bijak dan adil.

Ada beberapa pihak yang ingin menghapuskan hak atas tanah Hak Pengelolaan, hal ini karena belum secara tuntas memahami hakekat tentang Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan yang merupakan tanah asset pemerintah sangat perlu dipertahankan karena selain menghindari tanah dikuasai pemodal hanya sekedar spekulasi tanah. Hak Pengelolaan juga sebagai bukti politik pertanahan Pemerintah Indonesia yang bukan kapitalis tetapi sosialis Pancasialais. Tanah-tanah di lokasi strategis akan lebih mudah mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanahnya bila tanah tersebut menjadi aset pemerintah dengan Hak Pengelolaan yang berfungsi juga sebagai Bank Tanah.
Permasalahan yang diteliti terkait dengan tindak lanjut dari penelitian Tim Peneliti STPN Tahun 2014 dan Tahun 2015 khususnya mengenai saran dari Tim Peneliti tersebut yaitu:

1. Bagaimana tindak lanjut surat Presiden melalui Deputi Bidang Hubungan Kelembagaan dan Kemasyarakatan Kementerian Sekretariat Negara Nomor B.2593/Kemensetneg/D-3/DM.05/05/2015 tanggal 12 Mei 2015 sebagai jawaban surat tuntutan masyarakat Kampung Tua yang intinya Gubernur Kepulauan Riau, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Kepulauan Riau dan Kepala Badan Pengusahaan Batam untuk membuat kajian dalam rangka penyelesaian. Seharusnya kajian ini segera dibuat dan mengusulkan ke Presiden untuk membuat Keputusan Presiden yang isinya mengeluarkan Kampung Tua dari Hak Pengelolaan, karena Kampung Tua masuk areal Hak Pengelolaan oleh Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973.
2. Apakah Publikasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) oleh BP Batam, Pemerintah Kota Batam sudah jelas batas-batasnya di lapangan?
3. Apakah administrasi pendaftaran tanah Kantor Pertanahan Kota Batam sudah ditertibkan antara lain terkait dengan masalah :

a. Apakah Hak Milik yang sudah terlajur diterbitkan di atas Hak Pengelolaan dicatat pada Buku Tanah Hak Pengelolaan.
b. Apakah perubahan nama pemegang Hak Pengelolaan dari Otorita Batam ke Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam sudah dicatatkan pada Buku Tanah dan sertipikatnya?
c. Apakah Kantor Pertanahan Kota Batam sudah melakukan pembinaan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) agar dalam membuat akta jual beli HGB di atas HPL dipertegas bahwa jual beli ini bukan jual beli pemilikan tanah tetapi hanya jual beli hak atas tanah?
d. Apakah sudah ada Peta Kadastral untuk penggunaan tanah?

Penelitian ini bertujuan membuat analisis hukum terhadap administrasi penguasaan tanah oleh masyarakat di atas Hak Pengelolaan Otorita Batam. Selanjutnya dari penelitian ini diharapkan akan diperoleh titik terang untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi di areal Hak Pengelolaan tersebut.

B. Kondisi Penguasaan Tanah di Kota Batam

Pembangunan kawasan Batam berkembang secara cepat dan pesat menjadi daerah industri, perdagangan bahkan daerah pariwisata yang memberikan banyak lapangan pekerjaan. Batam memang diharapkan menjadi saingan Singapore atau menjadi Singapore kedua. Sebagai daerah yang berkembang dapat dipastikan banyak muncul berbagai permasalahan antara lain masalah penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka pengembangan kawasan Pulau Batam dan pulau-pulau di sekitarnya. Ketentuan Pasal 6 ayat 2 huruf a Keppres No. 41 Tahun 1973 menyatakan seluruh areal yang terletak di Pulau Batam diserahkan dengan Hak Pengelolaan (HPL) kepada Otorita Batam. Keppres tersebut harus ditindak lanjuti dengan kegiatan pendaftaran tanahnya. Hak Pengelolaan yang akan diberikan kepada Otorita Batam harus diikuti jelas letak batas-batasnya dan terbebas dari penguasaan, pemanfaatan atau pemilikan tanah masyarakat.

Hak Pengelolaan merupakan objek pendaftaran tanah sebagaimana tercantum dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 yang selanjutnya diatur lebih tegas lagi di Peraturan Menteri

Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Menurut ketentuan tersebut, HPL merupakan salah satu objek pendaftaran tanah. Seharusnya HPL tersebut segera didaftarkan ke Kantor Pertanahan, setelah terlebih dahulu dibebaskan dari pihak-pihak yang menguasai, menggunakan, dan memanfaatkan bidang tanah tersebut. Penguasaan fisik bidang tanah yang sudah dinyatakan menjadi HPL ini antara lain:

1. Ditemukan lokasi masyarakat adat yang terkenal dengan sebutan Kampoeng Toea yang keberadaannya sudah turun temurun sejak zaman Kerajaan Lingga, Kerajaan Riau dan Kerajaan Johor. Pada tahun 2014 masih terlihat tanda-tanda fisik di lapangan seperti keberadaan pohon kelapa, dan pohon lainnya yang sudah berumur di atas seratus tahun.
2. Penguasaan fisik penggunaan pemanfaatan tanah untuk perkebunan dengan membuka hutan sebelum Indonesia merdeka dan selanjutnya setelah berlakunya Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) diberikan hak atas tanah dengan Hak Guna Usaha.
3. Penguasaaan fisik penggunaan pemanfaatan tanah untuk perkebunan dengan membuka hutan sesudah Indonesia merdeka sebelum lokasi tersebut dinyatakan sebagai HPL BP3 Batam.
4. Penguasaaan fisik penggunaan pemanfaatan tanah untuk perkebunan dengan membuka hutan sesudah lokasi tersebut dinyatakan sebagai HPL BP3 Batam.

C. Permasalahan terkait Kampung Tua di Kota Batam

Menurut Peraturan Daerah Kota Batam No. 2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004-2014 yang mencantumkan tentang pengertian kampung tua. Definisi perkampungan tua adalah "kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal penduduk asli Kota Batam saat Batam mulai dibangun, yang mengandung nilai sejarah, budaya tempatan, dan atau agama yang dijaga dan dilestarikan keberadaannya".

Pemerintah Kota Batam menetapkan kriteria Perkampungan Tua sebagai berikut:

1. Perkampungan tersebut telah ada sebelum Otorita Batam didirikan pada tahun 1971;

2. Belum pernah dilakukan ganti rugi oleh Otorita Batam, dengan catatan ganti rugi yang diberikan harus tepat sasaran dan disertai dengan dokumen yang lengkap;
3. Mempunyai bukti-bukti antara lain surat-surat lama, tapak perkampungan, situs purbakala, kuburan tua, bangunan bernilai budaya tinggi, tanaman budidaya berumur tua, silsilah keluarga, yang tinggal di kampung tersebut serta bukti-bukti lain yang mendukung;
4. Ditandai dengan batas–batas fisik pemukiman, kebun, batas alam seperti jalan, sungai, laut, batas pengalokasian lahan, dan batas hak pengelolaan lahan, serta batas administratif yang dibuktikan dengan peta dan bukti fisik lapangan;
5. Mengacu kepada Perda No. 2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam tahun 2004-2014.

Menurut kebijakan Pemerintah Kota (Pemko) Batam melalui Surat Keputusan Walikota Batam Nomor SKPT.105/HK/2004 (SK Wako 105/2004), ada 33 titik kampung tua yang perlu dilestarikan di Pulau Batam. Luas total wilayah Kampung Tua di Pulau Batam lebih kurang 1.200 ha atau 3% dari luas Pulau Batam. Negosiasi dengan BP Batam hingga saat ini baru menghasilkan legalisasi kampung tua sebanyak 7 titik. Sebanyak 26 kampung belum memperoleh kata sepakat dengan BP Batam, dengan alasan bahwa luasan area kampung tua yang tertera di SK Wako 105/2004 perlu diteliti dengan seksama.

Upaya melestarikan dan mempertahankan kelestarian budaya Melayu oleh Walikota Batam dilakukan dengan melakukan pengukuran dan pemetaan kampung tua. Kegiatan ini telah dimulai sejak tahun 2006. Maksud dan tujuan dari kegiatan ini adalah untuk melestarikan kampung tua yang bernuansa Melayu dan perlindungan hak masyarakat Melayu. Kegiatan ini merupakan tindak lanjut dari Keputusan Walikota Batam Nomor 105/HK/III/2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Lama/Tua di Kota Batam.

Keberadaan Kampung Tua di Pulau Batam telah ada jauh sebelum awal pembangunan anjungan pengeboran minyak oleh perusahaan Amerika di Batam pada tahun 1969. Menurut Laporan Hasil Penelitian Tim STPN (2015), kampung tua merupakan pemukiman

masyarakat yang tinggal dengan mendirikan rumah-rumah semi apung di laut atau rumah semi permanen di daratan. Penduduk Kampung Tua mayoritas adalah nelayan dan bersuku bangsa Bugis, dan selebihnya Melayu. Pada umumnya mereka berprofesi sebagai petani atau nelayan.

Letak Kampung masuk di dalam areal yang ditunjuk oleh Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973, hal ini menjadi permasalahan khusus apakah keberadaan Kampung Tua harus hilang dengan adanya Keppres tersebut ataukah keberadaan Kampung Tua dipertahankan. Fakta lapangan di areal Kampung Tua masih tumbuh berbagai macam pohon seperti pohon kelapa, pohon lainnya yang diprediksi berumur lebih dari 70 tahun atau sudah tumbuh sebelum adanya Keppres 41 Tahun 1973. Ketika Tim Peneliti mengunjungi Kampung Tua Bagan di Sei Bedug, dijumpai adanya vegetasi dengan ciri-ciri tersebut, selain itu adanya makam keluarga tetua adat, Raja Mahmud, serta komplek pemakaman warga yang telah berusia puluhan tahun. Ciri lain dari adanya kampung tua adalah Situs Gapura Adat Melayu. Gapura ini dibangun oleh Pemerintah Kota Batam sebagai prasasti bahwa di situ lokasi Kampung Tua Batam.

Gambar 1. Salah satu pohon kelapa yang sudah berusia lebih dari delapan puluh tahun serta Tugu Kampung Tua Bagan

Gambar 2. Makam Keluarga Raja Muhammad

Gambar 3. Gerbang TPU Bagan dan Gapura Adat Kampung Tua Tanjung Bemban

Pemerintah Kota Batam berkomitmen akan melestarikan semua kampung tua yang ada di Pulau Batam. Dalam rangka melindungi, melestarikan, dan sekaligus sebagai upaya mempertahankan nilai-nilai budaya masyarakat asli Batam, terhadap Kampung Tua ini Walikota Batam telah membuat Keputusan Nomor KPTS. 105/HR/III/2004 tanggal 23 Maret 2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam. Isi dari keputusan tersebut antara lain, menetapkan:

a) *Pertama,* Pemerintah Kota Batam telah meresmikan sebanyak 33 Kampung Tua Di Kota Batam.

b) *Kedua,* Terhadap wilayah Kampung Tua yang telah ditetapkan sebagaimana diktum pertama, tidak direkomendasikan kepada Otorita Batam untuk diberikan Hak Pengelolaan.

Terhadap Keputusan Walikota tersebut Ketua Otorita Batam minta penjelasan tentang Kampung Tua dengan surat Nomor: B/119/K.OPS/L/IV/2005 tanggal 5 April 2005. Pemerintah Kota Batam melalui Dinas Pertanahan menjawab surat tersebut dengan surat Nomor: 331/591/DP/IV/2005 Tanggal 25 April 2005 yang isinya tentang kriteria Kampung Tua, yaitu:

a) Perkampungan tersebut telah ada sebelum Otorita Batam didirikan dan keberadaannya sampai saat ini masih ada.
b) Belumpernah dilakukan penggantirugian oleh Otorita Batam, dengan catatan ganti rugi yang diberikan harus tepat sasaran dan disertai dokumen yang lengkap.
c) Perkampungan tua tersebut punya bukti-bukti antara lain surat-surat lama, tapak perkampungan, situs purbakala, kuburan tua, tanaman budidaya berumur tua, bangunan bernilai budaya tinggi, silsilah keluarga yang tinggal di kampung setempat, serta bukti bukti lain yang mendukung.

Rapat bersama Badan Pertanahan Nasional, Pemko Batam, Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, BP Batam, dan RKWB pada tanggal 25 Agustus 2016 menyatakan, jumlah Kampung Tua pada tahun ini akan diusulkan bertambah dari 33 titik menjadi 37 titik.[3] Hal ini juga diamini oleh Bapak Machmur Ismail (Ketua RKWB). Sebenarnya ada 39 titik kampung tua di Kota Batam, yaitu: [4]

Kecamatan Batu Ampar	: 4 kampung tua
Kecamatan Bengkong	: 4 kampung tua
Kecamatan Batam	: 1 kampung tua
Kecamatan Lubuk Baja	: 1 kampung tua
Kecamatan Sekupang	: 3 kampung tua
Kecamatan Nongsa	: 15 kampung tua
Kecamatan Sungai Bedug	: 3 kampung tua

---

[3] Dapat dilihat di http://www.posmetro.co/read/2016/08/25/2420/Lika-liku-Kampung-Tua-Batam#sthash.Aj9QWA1H.dpuf

[4] Catatan Lapangan Tim Peneliti Batam 2016.

Kecamatan Sagulung : 7 kampung tua
Kecamatan Batu Aji : 1 kampung tua

Karena sudah berkurang 2 kampung di Sungai Kasan dan Ketapang sehingga sekarang tinggal 37 Kampung Tua.

Masyarakat di Kampung Tua dengan dibantu RKWB sedang memperjuangkan untuk lepas dari Hak Pengelolaan BP Batam. Keputusan Walikota Batam yang menyatakan bahwa wilayah Kampung Tua tidak direkomendasikan untuk diberikan Hak Pengelolaan kepada Otorita Batam apabila dikaji bertentangan dengan maksud Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 yang menetapkan seluruh areal Pulau Batam diberikan Hak Pengelolaan kepada Otorita Batam. Oleh karena itu masyarakat masih belum merasa nyaman karena wilayah pemukimannya belum mempunyai kepastian hukum.

Beberapa kampung tua telah terkena perluasan kebijakan pengembangan otorita. Kawasan yang telah ditunjuk dengan Hak Pengelolaan kepada Otorita Batam ternyata masih dikuasai oleh masyarakat adat. Para investor calon pemegang HGB di atas HPL ada yang sudah membeli tanah-tanah di tempat tersebut, walaupun secara fisik dalam perkembangannya masih dalam penguasaan dan penggarapan masyarakat penjual. Adanya jual beli tanah di lokasi penetapan otorita pada Kampung-kampung Tua di satu pihak diterima oleh masyarakat karena mereka memandang hal itu adalah hak pribadi, tetapi di pihak lain ada juga berkukuh untuk mempertahankan keberlangsungan Kampung Tua, dan menentang kebijakan otorita. Akibat kondisi itu, bentrokan antar warga pernah terjadi, seperti di Pantai Menur beberapa tahun silam.

Hak Pengelolaan merupakan objek pendaftaran tanah sebagaimana tercantum dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 yang selanjutnya diatur lebih tegas lagi di Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Kegiatan pendaftaran tanah hak pengelolaan tersebut telah dilaksanakan sejak masa orde baru. Semasa orde baru, apabila ada pengembangan Otorita tidak pernah ada masalah dalam pembebasan lahan/tanah yang dikuasai masyarakat. Relokasi warga menjadi hal yang biasa terjadi, seperti di Kampung Tua Sungaikasam,

Setenga, dan Ketapang, Duriangkang, Tanjung Piayu, sehingga kampung kua itu telah *lesap* (lenyap). Pada waktu itu pengukuran tanah di kampung tua dilakukan oleh Tentara untuk kepentingan Otorita, dan ternyata pekerjaan itu hingga kini masih menyisakan trauma di tengah-tengah masyarakat akibat pemaksaan-pemaksaan. Hal tersebut sempat berimbas ketika petugas ukur Kantah melakukan tugas pengukuran tanah di area yang dekat kampung-kampung tua (Tim Peneliti STPN, 2013).

Sampai sekarang hal ini masih sering terjadi, sering ada hambatan saat pengukuran HPL yang berbatasan dengan kampung tua. Bersamaan waktu penelitian, Kasi HTPT sedang ke lokasi pengukuran karena sehari sebelumnya petugas ukur BPN dihalang-halangi oleh warga yang membawa senjata tajam ketika akan melakukan pengukuran. Lokasi pengukuran di Tanjung Uma, Sungai Jodoh. Di lokasi ini memang banyak ditinggali oleh warga pendatang yang beranggapan bahwa tanah ini milik Tuhan, sehingga siapa saja berhak untuk tinggal dan memanfaatkannya.

Selain itu, masalah terkait kampung tua adalah BP Batam telah terlanjur memberikan rekomendasi untuk terbitnya hak milik untuk masyarakat, padahal status tanah di seluruh Pulau Batam adalah hak pengelolaan. Terhadap tanah milik tersebut pun masih ditarik Uang Wajib Tahunan Otorita (UWTO). Aksi penolakan terhadap UWTO ini terus bergulir, sampai laporan ini disusun sedang berlangsung aksi turun ke jalan dari elemen masyarakat yang terdiri dari unsur mahasiswa, pekerja, dan paguyuban, mengatasnamakan Gerakan Rakyat Menggugat (Geram) UWTO. Aksi ini akan dilaksanakan selama tiga hari mulai 14-16 November 2016. Dalam aksi itu, mereka menuntut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 148 Tahun 2016 dan Peraturan Kepala BP Batam Nomor 19 Tahun 2016, segera dicabut. Syaiful, koordinator aksi menegaskan, aksi yang ditaksir akan menggalang massa hingga 20 ribu orang itu, murni atas inisiatif dari elemen masyarakat yang menolak pemberlakukan PMK maupun Perka tersebut.[5]

---

[5] Dapat dilihat di http://batam.tribunnews.com/2016/01/19/pemko-tolak-hak-pengolahan-lahan-kampung-tua-di-batam.

Masyarakat yang pernah menguasai Kampung Tua dan sekitarnya yaitu 39 titik Kampung Tua di Kota Batam dan 98 titik Kampung Tua di sekitar Batam melalui organisasi Rumpun Khazanah Warisan Batam (RKWB) berkirim surat ke Presiden Joko Widodo dengan suratnya Nomor 053/RKWB/IV/2015 tanggal 21 April 2015 yang isinya menuntut hal-hal sebagai berikut:

4) Menuntut Badan Pengusahaan Batam agar mengeluarkan 33 titik Kampung Tua di Kota Batam dari Hak Pengelolaan BP Batam dan menyerahkan penyelesaian kepada Pemerintah Kota Batam.
5) Menuntut agar legalitas dan sertipikasi 33 Kampung Tua sudah selesai paling lambat 6 (enam) bulan setelah Hari Marwah II Kampung Tua dilaksanakan.
6) Apabila kedua butir tuntutan tersebut tidak dipenuhi, maka masyarakat 33 Kampung Tua menuntut BP Batam dibubarkan.

Atas surat dari masyarakat kampung tua yang diwakili oleh RKWB tersebut Presiden Joko Widodo menanggapi melalui surat yang ditanda tangani oleh Deputi Bidang Hubungan Kelembagaan dan Kemasyarakatan Kementerian Sekretariat Negara Nomor B.2593/Kemensetneg/D-3/DM.05/05/2015 tanggal 12 Mei 2015 yang isinya meneruskan surat tersebut kepada Gubernur Kepulauan Riau, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kepulauan Riau, Kepala Badan Pengusahaan (BP) Batam sebagai bahan kajian dan penyelesaian lebih lanjut.

Tuntutan masyarakat kampung tua terhadap tanah milik adat yang turun temurun mereka miliki sudah jelas didukung oleh Pemerintah Kota Batam dengan Keputusan Walikota. Namun sampai satu tahun lebih surat dari Deputi tersebut (sampai saat penelitian ini berlangsung) belum juga dilakukan kajian. Pihak Kantor Wilayah BPN Provinsi Kepulauan Riau saat dikonfirmasi tentang surat tersebut menyatakan kalau belum menerima surat tersebut, ini dibuktikan dari ekspedisi surat masuk mereka. Pun pihak Walikota Batam juga belum mengetahui hal tersebut, padahal pihak Kantah Kota Batam telah menerima tembusan surat tersebut. Pada saat penelitian tim peneliti tanpa sengaja bertemu dengan Ketua Umum RKWB, H Machmur Ismail, beliau sangat senang ketika mengetahui adanya tanggapan dari presiden tentang surat aduan dari mereka.

Kajian tentang permasalahan Kampung Tua ini seharusnya segera dibuat dan mengusulkan ke Presiden untuk membuat Keputusan Presiden mengeluarkan Kampung Tua dari Hak Pengelolaan. Hal ini mengingat Kampung Tua masuk areal tata ruangnya Hak Pengelolaan oleh Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973. Jika telah dikeluarkan dari tata ruang HPL maka terhadap tanah masyarakat di Kampung Tua ini didaftarkan dan diberikan sertipikat hak atas tanah Hak Milik. Langkah yang perlu ditempuh adalah menemukan bentuk keinginan masyarakat, lalu dari dinas-dinas membawa konsep yang bisa ditawarkan untuk dibahas dengan Gubernur Kepulauan Riau dan Kanwil BPN. Pemko dan BPN sudah harus sepakat dulu dengan masyarakat baru disampaikan kepada Gubernur.

Bisa diajukan beberapa alternatif misalnya ditetapkan sebagai kawasan cagar budaya lalu ditata dan dikembangkan untuk wisata kampung tua atau bahari (dilihat potensinya), jangan untuk wilayah industri saja. Jika diberikan HM kepada warga seperti di Condet, namun ada catatan bahwa bangunan yang diperbolehkan hanya 20% (koefisien dasar bangunan). Pemerintah Kota Batam pernah studi banding ke Situbabakan untuk mempelajari cagar budaya. Ada beberapa alternatif yang bisa diberikan, sebagai hak bersama (hak milik induk) milik sekian banyak orang yang tidak terpisahkan atau hak milik pribadi tapi dengan pembatasan misalnya catatan hanya boleh diwariskan, tidak boleh diperjual belikan, atau boleh diperjualbelikan kepada yang berKTP Batam ada KDB tersebut. BPN membuat catatan di sertipikat HM tentang pembatasan tersebut. Selain itu yang terpenting adalah Pemerintah Kota Batam harus tetap menjamin bahwa RTRWnya sebagai cagar budaya.

D. Publikasi Rencana Tata Ruang Wilayah

Di kawasan Kota Batam telah diterbitkan Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004–2014. Kenyataan saat ini terdapat perbedaan zonasi kawasan lindung dalam RTRW Batam dengan Keputusan Menteri Kehutanan. Menurut Departemen Kehutanan merupakan kawasan lindung sedangkan menurut RTRW Batam diluar (bukan

termasuk) kawasan lindung. Hal ini jelas tidak kondusif dalam pembangunan Kota Batam sebab hal demikian tidak mencerminkan kepastian hukum.

Sejak dikeluarkannya Undang–Undang Nomor 59 Tahun 1999 tentang Pembentukan kota Batam yang dilandasi dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka selanjutnya Otorita Batam dalam mengembangkan kawasan Pulau Batam harus bekerja sama dengan Pemerintah Kota Batam. Namun dalam pelaksanaannya masih terjadi kurang koordinasi antara keduanya, dengan banyaknya kawasan terbuka hijau dan kawasan hutan maupun hutan lindung yang sudah ditentukan Tata Ruang Wilayah diberikan ijin oleh Otorita Batam penggunaan dan pemanfaatannya kepada pihak ketiga yang tidak sesuai dengan tata ruang, hingga terjadi menurut tata ruang merupakan kawasan terbuka hijau namun dibangun perumahan.[6]

Belum sinkronnya data peruntukan penggunaan ruang wilayah antara Pemkot Batam, BP Batam, dan pihak Kehutanan mengakibatkan Perda mengenai RTRW yang baru belum dapat disusun. Masalah ini telah berlangsung berlarut-larut, hingga dipandang telah menghambat jalannya pengembangan Kota Batam pada khususnya, dan daerah-daerah lain di Provinsi Kepulauan Riau (Kepri).

Menurut Laporan Penelitian Tim Peneliti STPN (2015), ditemukan sekitar 200 ha lebih lokasi perumahan berdiri di kawasan hutang lindung di Pulau Batam, masyarakat menjadi resah karena tidak ada kepastian hukum tentang status tanah tersebut. Bahkan ditemukan hotel-hotel didirikan di areal yang seharusnya hutan. Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 telah menegaskan bahwa Pulau Batam dinyatakan sebagai daerah industri yang dikelola oleh Otorita Batam. Otorita Pulau Batam mempunyai kewenangan menyusun rencana tata ruang. Di dalam rencana tata ruang ditentukan kawasan tertentu

---

[6] Seperti yang disampaikan oleh Rahman Laen dalam https://rahmanlaen.wordpress.com/2009/03/14/bpk-dan-hak-pengelolaan-otorita-batam/

sebagai daerah terbuka hijau atau daerah resapan air yang harus dijaga kelestariannya dan dilindungi dari pengrusakan. Dari pengamatan peneliti di beberapa tempat di lapangan belum terlihat adanya batas fisik atau tanda-tanda lainnya yang menunjukkan pernah dilakukan penetapan batas antara tata ruang yang satu dengan yang lainnya. Tidak adanya penetapan batas di lapangan atau dibuat tanda batas yang jelas di lapangan menyebabkan masyarakat tidak mengetahui di lapangan yang mana diperuntukkan hutan dan bukan hutan.

Sementara, perkembangan penduduk yang membutuhkan rumah untuk tempat tinggal dan lemahnya pengawasan dari Pemerintah Kota Batam maupun dari Otorita Batam banyak bermunculan perumahan liar (ruli) yang berdiri di areal yang bukan direncanakan peruntukan sebagai perumahan. Bahkan terjadi banyaknya areal hutan lindung justru diberikan ijin untuk perumahan oleh Otorita Batam, hal ini karena kurangnya koordinasi Otorita Batam dengan Kementerian Kehutanan.

Setiap pemanfaatan wilayah selalu memiliki karakteristik keruangan yang masing-masing memiliki batasnya sendiri-sendiri. Hal ini dapat dilihat dari sudut pandang setiap penggunanya, seperti kehidupan liar hewan dan tumbuhan, begitu pun manusia memerlukan ruang bagi kehidupannya, yang masing-masing memiliki batas yang spesifik. Dari aspek subsistem yang lain, seperti biofisik dan geofisik, perbedaan karakternya dicerminkan dalam besaran luas dan batas yang berlainan pula. Pemerintah sebagai pihak yang memberi pengaturan juga memiliki batas ruang sendiri. Acapkali masing-masing batas saling tumpang tindih sejalan dengan jenis pemanfaatannya. Seharusnya aspek keruangan daripada konservasi suatu lingkungan hidup menjadi bagian dari berfungsinya suatu sistem ini harus direncanakan dan dipublikasikan ke masyarakat sejak dari sejak awal menjadi bagian dari perencanaan dan penataan ruang wilayah, karena publikasi dapat sarana suatu kebijakan pemerintah itu menjadi populis atau responsif.

Fakta lapangan terbangunnya lokasi perumahan dan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah di Pulau Batam yang tumpang tindih dengan areal hutan lindung atau daerah terbuka hijau ini akibat kurangnya koordinasi antara Pemerintah Kota Batam, Badan

Pengusahaan Batam, Kementerian Kehutanan dan Badan Pertanahan Nasional. Rencana Tata Ruang Wilayah yang hanya disajikan di atas Peta Skala 1: 250.000 hanya akan dipahami pembuat rencana di atas peta saja apabila tidak diikuti dengan penegasan dan penetapan batas di lapangan.

Perlu pemangku kepentingan tersebut di atas harus duduk bersama mengkaji data spasial lokasi pada peta dan bersama-sama ke lapangan menentukan letak tepatnya batas-batas tata ruang dan areal penggunaan tanah dan selanjutnya Kantor Pertanahan membuat rekaman letak batas tersebut pada peta skala besar 1:1000. Penentuan tata ruang penggunaan tanah hanya di atas peta skala kecil tanpa ke lapangan hanya akan dipahami di atas kertas oleh perencana dan belum dapat menuntaskan masalah.

Kawasan-kawasan Perkampungan Tua telah diakomodir di dalam Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 2 Tahun 2004 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batam Tahun 2004–2014 tersebut, melalui mekanisme pembahasan Pansus Revisi RTRW di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Batam yang juga melibatkan pihak Otorita Batam.

Fakta yang terjadi letak tepat batas Kampung Tua masih harus disepakati dulu dengan sebelumnya dilakukan rapat koordinasi Pemerintah Kota Batam dan Badan Pengusahaan Kawasan Batam. Selanjutnya dari hasil rapat koordinasi Walikota Batam membuat penetapan lokasi Kampung Tua dengan surat Nomor: 19/KP-TUA/BP3D/IV/2015 tanggal 10 April 2015 yang ditujukan kepada Ketua Badan Pengusahaan Kawasan Batam.

Tim Penyelesaian Kampung Tua Kota Batam yang terdiri dari Pemerintah Kota Batam, Badan Pengusahaan Kawasan Batam, Badan Pertanahan Nasional, Rumpun Khazanah Warisan Batam (RKWB) telah melaksanakan verifikasi pada 33 (tiga puluh tiga) Kampung Tua yaitu;

a. Kampung Tua yang telah terjadi kesepakatan luasan wilayahnya oleh Pemerintah Kota Batam dan BP Kawasan sejumlah 12 (dua belas) Kampung Tua yaitu:
   1) Kampung Tua Nongsa Pantai seluas 17,58 ha
   2) Kampung Tua Tanjung Riau seluas 23,8 ha

3) Kampung Tua Cunting seluas 5,7 ha
4) Kampung Tua Sei Lekop seluas 1,9 ha
5) Kampung Tua Batu Besar seluas 102,1 ha
6) Kampung Tua Panau seluas 22 ha
7) Kampung Tua Sei Binti seluas 6,1 ha
8) Kampung Tua Teluk Lengung seluas 30,98 ha
9) Kampung Tua Tereh seluas 9,76 ha
10) Kampung Tua Bakau Serip seluas 2,74 ha
11) Kampung Tua Tiawangkang seluas 9,84 ha
12) Kampung Tua Tanjung Gundap seluas 8,88 ha dengan catatan masih terdapat permintaan masyarakat untuk fasilitas umum

b. Kampung Tua yang masih terdapat perbedaan tentang luasan wilayahnya antara Pemerintah Kota Batam, BP kawasan Batam, dan masyarakat ada 12 (dua belas) Kampung Tua yaitu:
   1) Kampung Tua Tanjung Piayu Laut, ukuran Pemko Batam seluas 93,82 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 14,38 ha
   2) Kampung Tua Bagan, ukuran Pemko Batam seluas 100,58 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 35, 42 ha
   3) Kampung Tua Telaga Punggur, ukuran Pemko Batam seluas 11,54 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 5,37 ha
   4) Kampung Tua Tembesi, ukuran Pemko Batam seluas 23,08ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 10,65 ha.
   5) Kampung Tua Teluk Mata Ikan, ukuran Pemko Batam seluas 77,67 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 8,95 ha.
   6) Kampung Tua Patam Lestari, ukuran Pemko Batam seluas 69,58 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 5,03 ha
   7) Kampung Tua Batu Merah, ukuran Pemko Batam seluas 69,58 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 9,00 ha.
   8) Kampung Tua Sei Tering, ukuran Pemko Batam seluas 54,26 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 1,59 ha,
   9) Kampung Tua Belian, ukuran Pemko Batam seluas 20,71 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 3,01 ha
   10) Kampung Tua Dapur, ukuran Pemko Batam seluas 10,79 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas ha, ukuran masyarakat seluas 5,53 ha

11) Kampung Tua Tanjung Uma, ukuran Pemko Batam seluas 55,82 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 60,8 ha, ukuran masyarakat seluas 80 ha
12) Kampung Tua, ukuran Pemko Batam seluas 4,05 ha, ukuran BP Kawasan Batam seluas 4,03 ha, ukuran masyarakat seluas 34,4 ha.

c. Kampung Tua yang sudah memiliki luasan dari Pemerintah Kota Batam dan masyarakat akan tetapi belum memiliki luasan dari BP Batam ada 9 (sembilan) Kampung Tua, yaitu:
   1) Kampung Tua Kampung Melayu, ukuran Pemko Batam seluas 96,85 ha, ukuran masyarakat seluas 135,6 ha
   2) Kampung Tua Tanjung Bemban, ukuran Pemko Batam seluas 165,46 ha, ukuran masyarakat seluas 160,6 ha
   3) Kampung Tua Jabi, ukuran Pemko Batam seluas 110,81 ha, ukuran masyarakat seluas 149,6 ha.
   4) Kampung Tua Tanjung Sengkuang, ukuran Pemko Batam seluas 32,5 ha, ukuran masyarakat seluas 34 ha
   5) Kampung Tua Kampung Tengah, ukuran Pemko Batam seluas 180,33 ha, ukuran masyarakat seluas 82,8 ha
   6) Kampung Tua Bengkong Sadai, ukuran Pemko Batam seluas 38,42 ha, ukuran masyarakat seluas 38,42 ha
   7) Kampung Tua Bengkong Laut, ukuran Pemko Batam seluas 43,9 ha, ukuran masyarakat seluas 43,9 ha
   8) Kampung Tua Buntung, ukuran Pemko Batam seluas 20,39 ha, ukuran masyarakat seluas 20,43 ha
   9) Kampung Tua Nipah , ukuran Pemko Batam seluas 90,41 ha, ukuran masyarakat seluas 90,41 ha

E. Penataan Administrasi Pertanahan di Kota Batam

Pemerintahan Kota Batam terdiri dari 12 Kecamatan atau 64 Kelurahan. Oleh Kantor Pertanahan Kota Batam telah dibuat kode tata usaha pendaftaran tanahnya. Tabel berikut ini mencantumkan nama-nama kecamatan dan kelurahan di Kota Batam beserta kode tata usaha pendaftaran tanahnya.

Tabel 2: Daftar nama kelurahan di Kota Batam dan kode tata usaha pendaftaran tanahnya

Kode Wilayah		Kecamatan		Kelurahan	
Prov.	**Kota**	**Kode**	**Nama Kecamatan**	**Kode**	**Nama Kelurahan**
32	02	01	BELAKANG PADANG	01	Sekanak Raya
32	02	01	BELAKANG PADANG	02	Pemping
32	02	01	BELAKANG PADANG	03	Kasu
32	02	01	BELAKANG PADANG	04	Pulau Terong
32	02	01	BELAKANG PADANG	05	Pecong
32	02	01	BELAKANG PADANG	06	Tanjung Sari
32	02	04	BATU AMPAR	01	Tanjung Sengkuang
32	02	04	BATU AMPAR	02	Sungai Jodoh
32	02	04	BATU AMPAR	03	Batu Merah
32	02	04	BATU AMPAR	04	Kampung Seraya
32	02	05	NONGSA	01	Batu Besar
32	02	05	NONGSA	02	Sambau
32	02	05	NONGSA	03	Kabil
32	02	05	NONGSA	04	Ngenang
32	02	06	GALANG	01	Sijantung
32	02	06	GALANG	02	Karas
32	02	06	GALANG	03	Galang Baru
32	02	06	GALANG	04	Sembulang
32	02	06	GALANG	05	Rempang Cate
32	02	06	GALANG	06	Subang Mas
32	02	06	GALANG	07	Pulau Abang
32	02	06	GALANG	08	Air Raja
32	02	07	SEI BEDUK	01	Muka Kuning
32	02	07	SEI BEDUK	04	Tanjung Piayu
32	02	07	SEI BEDUK	05	Duriangkang
32	02	07	SEI BEDUK	06	Mangsang
32	02	08	BULANG	01	Bulang Lintang
32	02	08	BULANG	02	Pulau Buluh
32	02	08	BULANG	03	Temoyong
32	02	08	BULANG	04	Batu Legong
32	02	08	BULANG	05	Pantai Gelam

32	02	08	BULANG	06	Pulau Setokok
32	02	09	SEKUPANG	01	Sungai Harapan
32	02	09	SEKUPANG	02	Tanjung Pinggir
32	02	09	SEKUPANG	03	Tanjung Riau
32	02	09	SEKUPANG	05	Tiban Indah
32	02	09	SEKUPANG	06	Patam Lestari
32	02	09	SEKUPANG	08	Tiban Lama
32	02	09	SEKUPANG	09	Tiban Baru
32	02	09	SEKUPANG	07	Tiban Asri
32	02	10	LUBUK BAJA	01	Batu Selicin
32	02	10	LUBUK BAJA	02	Lubuk Baja Kota
32	02	10	LUBUK BAJA	03	Kampung Pelita
32	02	10	LUBUK BAJA	04	Baloi Indah
32	02	10	LUBUK BAJA	05	Tanjung Uma
32	02	11	BENGKONG	01	Bengkong Laut
32	02	11	BENGKONG	02	Bengkong Indah
32	02	11	BENGKONG	03	Sadai
32	02	11	BENGKONG	04	Tanjung Buntung
32	02	12	BATAM KOTA	01	Teluk Tering
32	02	12	BATAM KOTA	02	Taman Baloi
32	02	12	BATAM KOTA	03	Sukajadi
32	02	12	BATAM KOTA	04	Belian
32	02	12	BATAM KOTA	05	Sungai Panas
32	02	12	BATAM KOTA	06	Baloi Permai
32	02	13	SAGULUNG	01	Tembesi
32	02	13	SAGULUNG	02	Sungai Binti
32	02	13	SAGULUNG	03	Sungai Lekop
32	02	13	SAGULUNG	04	Sagulung Kota
32	02	13	SAGULUNG	05	Sungai Langkai
32	02	13	SAGULUNG	06	Sungai Pelunggut
32	02	14	BATU AJI	01	Bukit Tempayan
32	02	14	BATU AJI	02	Buliang
32	02	14	BATU AJI	03	Kibing
32	02	14	BATU AJI	04	Tanjung Uncang

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Batam

Sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam, maka sejak saat itulah Pulau Batam ditetapkan sebagai lingkungan kerja daerah industri dengan didukung oleh Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam atau lebih dikenal dengan Badan Otorita Batam (BOB) sebagai penggerak pembangunan Batam, Pengembangan Industri Pulau Batam dan sekitarnya termasuk dalam hal pemberian pengelolaan pertanahan di Pulau Batam dan sekitarnya dilaksanakan oleh Otorita Batam tanpa campur tangan pemerintah daerah, hal tersebut tertuang dalam ketentuan Pasal 6 ayat 2 huruf a Keppres No. 41 Tahun 1973 yang menyatakan seluruh areal yang terletak di Pulau Batam diserahkan dengan Hak Pengelolaan kepada Otorita Batam. Secara implisit juga setelah dikelurkannya Keppres tersebut harus ditindak lanjuti dengan kegiatan pendaftaran tanahnya.

Masih ada sekitar 60 persen tanah di Batam yang tata ruangnya telah ditetapkan sebagai HPL BP Batam belum didaftarkan hak atas tanah dengan Hak Pengelolaan oleh BP Batam ke Kantor Pertanahan Kota Batam. Selanjutnya di atas kepemilikan tanah BP Batam dengan hak atas tanah Hak Pengelolaan dapat diberikan hak atas tanah Hak Guna Bangunan dan hak atas tanah Hak Pakai kepada investor yang memerlukannya. Pada dasarnya HPL BP Batam harus didaftarkan terlebih dahulu, setelah terbebas dari kepemilikan dan penguasaan pihak lain yang merupakan kewajiban calon pemegang HPL. Setelah hak atas tanah HPL lahir dengan dilakukannya pembukuan hak atas tanahnya dan diterbitkan sertipikatnya, selanjutnya pemegang HPL melakukan perjanjian penggunaan tanah dengan investor. Langkah selanjutnya investor:

1) Mengajukan permohonan hak atas tanah HGB ke Kantor Pertanahan.
2) Kepala Kantor Pertanahan membuat Surat Keputusan (SK) Pemberian Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan berapapun luasnya.
3) Investor berdasarkan SK Pemberian HGB melakukan pendaftaran pembukuan HGB tersebut untuk memperoleh sertipikat.
4) Kantor Pertanahan mencatat terbitnya HGB di atas HPL pada Buku Tanah dan Sertipikatnya.

Fakta di lapangan dalam prakteknya membebaskan bidang tanah dari pemilikan dan penguasaan pihak lain (agar *clean and clear)* itu diserahkan kepada investor yaitu pihak yang akan mendapatkan HGB di atas HPL. Sebagai dasar investor melaksanakan membebaskan bidang tanah dari pemilikan dan penguasaan pihak lain, BP Batam mengeluarkan Penetapan Lokasi rencana HGB di atas HPL. Bila terjadi permasalahan berkaitan dengan penguasaan tanah di areal rencana HPL, maka yang terjadi sengketa antara investor dengan penguasa atau pemilik tanah, seharusnya sengketa itu antara BP Batam dengan penguasa atau pemilik tanah.

Ketika penelitian ini berlangsung, di lapangan terdapat contoh kasus sengketa antara PT Arta Karya Propertindo (PT AKP) dengan pemilik tanah dalam hal ini Ustad Basyir. Seharusnya BP Batam sebagai pemegang HPL yang bertanggung jawab menyelesaikan permasalahan dengan pemilik tanah sebelum diberikan HGB kepada PT AKP.

Sebelum tanah akan dimohonkan hak atas tanahnya ke Kantor Pertanahan Kota Batam, pemohon mengajukan Penetapan Lokasi ke BP Batam, kemudian tanah tersebut diukur oleh BP Batam. Kemudian setelah diukur diajukan ke Kantor Pertanahan Kota Batam, oleh Kantor Pertanahan Kota Batam juga dilakukan pengukuran, apabila terjadi perbedaan ukuran maka yang dipakai ada hasil pengukuran Kantor Pertanahan Kota Batam. Setelah ijin Penetapan Lokasi dikeluarkan oleh BP Batam maka tanah tersebut di-*clear* dan *clean*-kan oleh pihak BP Batam, Kantor Pertanahan Kota Batam tinggal terima bersih. Di Kantor Pertanahan Kota Batam tidak ada Panitia A. Seharusnya sewaktu akan diajukan Hak Pengelolaannya maka lokasi harusnya di-*clean*-kan dulu, tapi di lapangan sebelum terbit Hak Pengelolaan sudah muncul rumah liar (Ruli). Tapi kenyataan di lapangan sebelum HPL terbit, rumah liar muncul juga, kemudian dicoba HPL terbit dulu tapi rumah liar juga tetap saja muncul. Hal inilah yang menjadi permasalahan, kadang terpaksa harus berkali-kali menggusur rumah liar tersebut dan terjadilah bentrok antara masyarakat dan BP Batam. Pemohon Hak Guna Bangunan berhak mengusulkan surat pernyataan ganti rugi atau istilahnya Saguh Hati, sehingga tidak ada pihak-pihak yang dirugikan. Alas Perjanjian Hak:

- Faktur UWTO (Uang Wajib Tahunan Otorita)
- Surat Keputusan (Gambar Penetapan Lokasi)
- Surat Perjanjian disertai Surat Keputusan BP Batam
- Rekomendasi

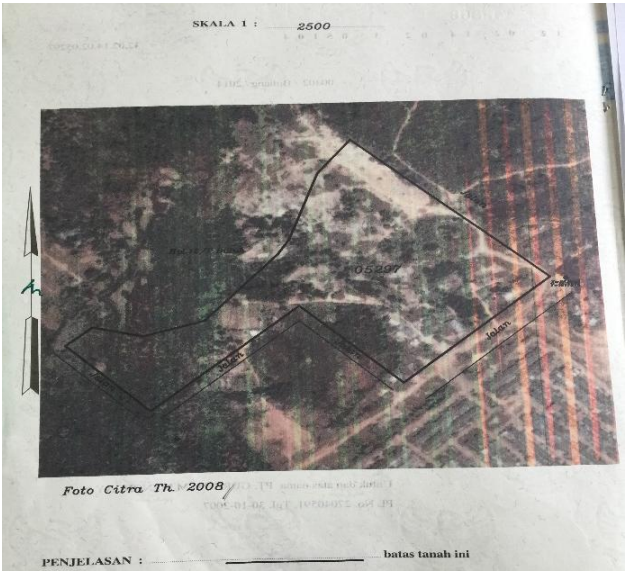
Pada saat perjanjian sebetulnya sudah disebut *clear* lalu ke Kantor Pertanahan Kota Batam untuk dibuatkan SK, tapi Kenyataannya setelah perjanjian ada lagi Surat Rekomendasi.

Terkait dengan masalah pendaftaran tanahnya, menurut hasil wawancara tim peneliti dengan salah satu pejabat di Kantor Pertanahan Kota Batam bahwa batas administrasi kelurahan belum ada secara nyata di lapangan, yang ada hanya koordinat di atas peta. Mengenai Kesepakatan Tata Batas atau kesepakatan para sesepuh di Batam juga belum ada, tim sosial dan ekonomi dalam penetapan batasnya juga belum dibentuk, batas masih menggunakan patok sementara belum dipasang tugu, dalam artian bahwa asas *contradicture delimitasi* dalam pendaftaran tanah belum terlaksana di Batam. Selain itu Peta Batas Administrasi Skala 1:1.000 juga belum dibuat, jadi selama ini dalam menentukan batas adminisitrasi hanya menggunakan batas sementara. Hal tersebut sangat berpengaruh pada penentuan batas akibatnya ketelitian pengukurannya kurang dan kedepannya juga dapat menimbulkan masalah, jika hanya untuk asas publisitas tidak masalah menggunakan skala kecil, jika asas dokumen perlu yang lebih detil. Dalam masalah Tata Batas saja Pulau Batam belum memiliki data yang riil/nyata di lapangan atau masih berupa koordinat di atas peta, hal tersebut sangat berpengaruh pada kegiatan pendaftaran tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kota Batam, karena masalah Tata Batas yang masih bersifat sementara tersebut bisa menjadi masalah dikemudian hari apabila tidak segera ditetapkan definitifnya. Untuk menetapkan *Fixed Boundary* (Batas Pasti) ini memang perlu biaya yang sangat banyak maka seharusnya Pemerintah Kota perlu merencanakan penganggarannya.

Data yang dimiliki Kantor Pertanahan Kota Batam sebagai acuan dalam menentukan tata ruang menggunakan Peta Kehutanan Skala 1 : 250.000, dimana nilai koordinatnya yang dijadikan batas masih berupa koordinat yang dibaca di atas peta, jika kita ke lapangan batas

fisiknya belum tentu sama dengan yang ada di peta. Selain itu Pemerintah Kota Batam mempunyai data tersendiri untuk menggunakan batas yaitu mengacu pada Peta RTRW Skala 1: 100.000, dari dua peta yang digunakan sebagai batas tersebut yaitu Peta RTRW dengan Skala 1: 100.000 sedangkan Peta Kawasan Hutan dengan Skala 1: 250.000 dari sini saja sudah menimbulkan pertanyaan bagaimana cara meng-*overlay*-kannya? Karena ketelitian dari dua peta tersebut berbeda. Di lapangan mungkin saja yang tadinya dengan menggunakan Peta RTRW kawasan tersebut merupakan permukiman ternyata setelah dilihat dengan menggunakan Peta Kawasan Hutan wilayah tersebut termasuk Kawasan Hutan Lindung ataupun sebaliknya. Untuk Kampung Tua sudah ada Penetapan Lokasi dari BP Batam, hanya saja lokasinya yang terpencar/tidak berkelompok dan batas riilnya di lapangan tidak ada, hanya batas koordinat di atas peta, sehingga hal inilah yang kadang sering mengakibatkan sering terjadinya permasalahan.

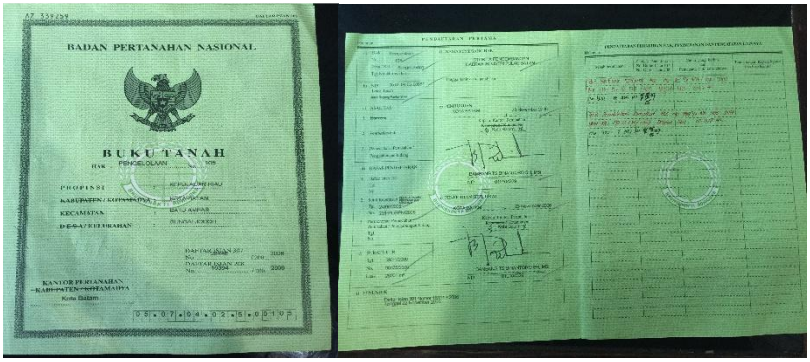
Peta Pendaftaran yang digunakan oleh Kantor Pertanahan Kota Batam dasarnya diambil dari Citra IKONOS tahun 2008, yang kemudian pada tahun 2012 membeli baru lagi. Sebelum tahun 2008 tidak ada Citra yang digunakan sebagai acuan, peta-peta yang lama dijadikan satu lalu dilakukan proses digitasi untuk dijadikan Peta Pendaftaran. Penggunaan Citra IKONOS ini sudah tepat apabila digunakan untuk dasar pembuatan Peta Pendaftaran Tanah dimana resolusi spasial yang dimiliki Citra IKONOS tersebut yaitu 1 meter, apabila ingin lebih teliti lagi dapat digunakan Citra dengan resolusi spasial yang halus lainnya seperti Citra Quickbird, Citra Worldview, Citra Geoeye dan Citra resolusi halus lainnya, tentu saja tidak sedikit anggaran yang diperlukan untuk membeli citra-citra tersebut. Contoh aplikasi Citra IKONOS yang digunakan sebagai dasar pembuatan Surat Ukur dapat dilihat pada gambar 4.



Gambar 4. Contoh Aplikasi Citra IKONOS untuk Surat Ukur

Peneliti juga melakukan pengamatan terkait dengan administrasi pendaftaran tanah Kantor Pertanahan Kota Batam, diperoleh informasi bahwa untuk wilayah kelurahan yang paling pesat dibanding yang lain yaitu Kelurahan Belian sekitar ±98-99% sudah terdaftar dan terpetakan, sisanya belum terpetakan. Tidak dipetakan karena tidak tahu letaknya atau sama sekali tidak ada gambarnya. Sedangkan Pulau Abang Kecil sudah 100% terdaftar dan terpetakan karena ada kegiatan PRONA di wilayah tersebut. Selain itu dalam melakukan wawancara dengan pejabat Kantor Pertanahan Kota Batam diperoleh informasi juga untuk HGB diatas HPL sudah dicatat di Buku Tanah untuk keterangan tekstualnya, foto dokumentasinya dapat dilihat pada gambar 5. Dari foto dokumentasi tersebut untuk HGB diatas HPL di Buku Tanah sudah ada catatan tekstualnya, hanya saja yang disertipikat yang dibawa BP Batam tidak ada catatan tekstualnya. Di Buku Tanah HGB seharusnya diberi keterangan bahwa di atas tanah milik BP Batam dengan HPL No. Xxxxxx. Pada masa kepemimpinan Kepala kantor Bapak Dr. Irdan hal ini sudah dilaksanakan sesuai saran yang diberikan oleh Peneliti STPN sebelumnya. Namun Kepala Kantor sesudahnya tidak menerapkan hal ini. Menurut Kasi HTPT, hal ini dilakukan tergantung kebijakan dari kepala kantor.

Membeli rumah di Batam itu kenyataannya membeli rumah tanpa tanah, karena yang dibeli itu hanyalah hak atas tanahnya saja sedangkan tanahnya milik BP Batam, hal inilah yang masih harus perlu diberikan penjelasan kepada masyarakat mengenai jual beli tanah di Batam, salah satunya dengan melakukan pelatihan kepada PPAT selaku pembuat Akta Jual Beli Tanah agar menuliskan : "Di atas tanah milik BP Batam dengan HPL No. xxxxxx" pada Akta Jual Beli.



Gambar 5: Foto contoh buku tanah

Kegiatan pembinaan PPAT di Kantor Pertanahan Kota Batam sebetulnya sudah berjalan, hanya saja untuk masalah penulisan: "Di atas tanah milik BP Batam dengan HPL No. xxxxxx" belum disosialisasikan kepada PPAT selaku pembuat Akta Jual Beli.

F. Penutup

Kesimpulan:

1. Belum ada tindak lanjut surat Presiden melalui Deputi Bidang Hubungan Kelembagaan dan Kemasyarakatan Kementerian Sekretariat Negara Nomor B.2593/Kemensetneg/D-3/DM.05/05/2015 tanggal 12 Mei 2015 sebagai jawaban surat tuntutan masyarakat Kampung Tua yang intinya Gubernur Kepulauan Riau, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Kepulauan Riau dan Kepala Badan Pengusahaan Batam untuk membuat kajian dalam rangka penyelesaian.

2. Belum ada publikasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) oleh BP Batam dan Pemerintah Kota Batam. Batas-batas di lapangan belum ada, masih berupa koordinat di atas peta.
3. Terkait administrasi pendaftaran tanah Kantor Pertanahan Kota Batam:
   a. Hak Milik yang sudah terlajur diterbitkan di atas Hak Pengelolaan baru dicatat pada file digital Peta Pendaftaran dalam bentuk format Auto Cad (secara spasial).
   b. Perubahan nama pemegang Hak Pengelolaan dari Otorita Batam ke Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam belum dicatatkan pada Buku Tanah dan sertipikatnya.
   c. Kantor Pertanahan Kota Batam belum melakukan pembinaan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terkait membuatan akta jual beli HGB di atas HPL dipertegas bahwa jual beli ini bukan jual beli pemilikan tanah tetapi hanya jual beli hak atas tanah.
   d. Belum ada Peta Kadastral untuk penggunaan tanah.

Saran:

1. Segera membuat kajian tentang kampung tua dan mengusulkan ke Presiden untuk membuat Keputusan Presiden yang isinya mengeluarkan Kampung Tua dari Hak Pengelolaan, karena Kampung Tua masuk areal Hak Pengelolaan oleh Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 1973. Pemerintah Kota Batam harus bisa menjamin jika telah dikeluarkan kampung tua dari HPL agar tetap terjaga kelestariannya. Perlu dikaji beberapa alternatif untuk usaha pelestarian Kampung Tua, misalnya untuk daerah cagar budaya.
2. Publikasi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) oleh BP Batam, Pemerintah Kota Batam harus jelas batas-batasnya di lapangan. Perlu dibuatkan Peta Batas Administrasi skala 1:100.000 terkait dengan kepastian batas administrasi.
3. Administrasi pendaftaran tanah Kantor Pertanahan Kota Batam masih harus ditertibkan: Hak Milik yang sudah terlajur diterbitkan di atas Hak Pengelolaan agar dicatat pada Buku Tanah Hak Pengelolaan dan hal ini untuk dikonfirmasikan ke BP Batam.

Perubahan nama pemegang Hak Pengelolaan dari Otorita Batam ke Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam harus dicatatkan pada Buku Tanah dan sertipikatnya. Kantor Pertanahan Kota Batam untuk melakukan pembinaan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) agar dalam membuat akta jual beli HGB di atas HPL dipertegas bahwa jual beli ini bukan jual beli tanah tetapi hanya jual beli hak atas tanah. Kantor Pertanahan Kota Batam segera membuat Peta Kadastral penggunaan tanah. Perlu diterapkan *one map policy* yang bisa dipakai oleh semua instansi yang mengelola pertanahan di Batam (BPN, Pemko Batam, BP Batam)

DAFTAR PUSTAKA

Ali, Achmad (1996), Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis), Jakarta, Chandra Pratama.

Arianto, Tjahjo., Nugroho, Tanjung., Wahyono, Eko Budi. (2015), Analisis Hukum Penguasaan Dan Pemanfaatan Tanah Oleh Masyarakat Di Atas Hak Pengelolaan Otorita Batam., *Laporan Penelitian Sistematis STPN*, Yogyakarta.

Erwiningsih, Winahyu (2009), *Hak Menguasai Negara Atas Tanah,* Yogyakarta, Total Media.

Hutagalung, Arie Sukanti., Sitorus, Oloan. (2011), *Seputar Hak Pengelolaan,* Yogyakarta, STPN Press.

Ibrahim, Johnny. (2005)., *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* , Malang, Bayumedia.

Marzuki, Peter Mahmud. (2005), *Penelitian Hukum,* Jakarta, Prenada Media.

Sitorus, Oloan., Minim, Darwinsyah. (2003), *Cara Penyelesaian Karya Ilmiah di Bidang Hukum,* Yogyakarta, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.

Soesangobeng, Herman (2012), *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria,* Yogyakarta, STPN Press.

Sudjito., Sarjita., Arianto, Tjahjo., Zarqoni, Mohammad Machfud. (2012), *Restorasi Kebijakan Pengadaan, Perolehan, Pelepasan dan Pendayagunaan Tanah, Serta Kepastian Hukum di Bidang Investasi,* Yogyakarta, Tugu Jogja Pustaka.

Sumardjono, Maria SW. (2005), *Kebijakan Pertanahan,* Jakarta, Kompas Media Nusantara, Jakarta, Kompas Media Nusantara.

_____. (2008), *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya,* Jakarta, Kompas Media Nusantara.

Supriyadi (2010), *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah,* Jakarta, Prestasi Pustaka.

http://batam.tribunnews.com/2016/01/19/pemko-tolak-hak-pengolahan-lahan-kampung-tua-di-batam

https://batamkota.bps.go.id/website/pdf_publikasi/Batam-Dalam-Angka-2015.pdf

http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/viewFile/689/676.

EVALUASI PROSES PENDAFTARAN TANAH DALAM RANGKA PERCEPATAN PENDAFTARAN TANAH

Muh Arif Suhattanto
Suharno
Haryo Budhiawan,

A. Latar Belakang

Berdasarkan data yang diperoleh dari Direktorat Pengukuran dan Pemetaan Dasar yang dikemekakan oleh Widianto (2015), kondisi bidang-bidang tanah yang terdapat di Indonesia adalah sebagai berikut:

- Jumlah bidang tanah : 90.622.503 Bidang
- Jumlah bidang tanah yang telah terdaftar : 35.789.766 Bidang
- Jumlah bidang tanah yang belum terdaftar : 54.832.737 Bidang

Mengingat banyaknya bidang tanah yang belum terdaftar, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN mengambil kebijakan untuk melakukan percepatan Proses Pendaftaran Tanah. Dalam hal ini strategi Proses Pendaftaran Tanah yang diterapkan di Indonesia terdiri dari 2 pola pendaftaran tanah yaitu pendaftaran tanah sporadik dan pendaftaran tanah sistematik. Pendaftaran Tanah sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertamakali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Sedangkan pendaftaran tanah Sistematik adalah kegiatan 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 (Indonesia, 1997). Namun seperti ditunjukkan data-data diatas hasil dari penerapan 2 pola Pendaftaran masih belum memuaskan sehingga Kemeterian Agraria dan Tata Ruang/BPN merasa perlu untuk mengambil kebijakan-kebijakan untuk lebih mempercepat Proses Pendaftaran Tanah.

Tentu saja kebijakan tersebut patut didukung dengan sebuah evaluasi terhadap proses Pendaftaran Tanah yang sudah berjalan di Indonesia. Kecilnya presentase data spasial yang sudah terpetakan tentu saja harus dipertimbangkan dalam implementasi program percepatan tersebut dikarenakan percepatan juga harus berbanding lurus dengan kualitas data pertanahan yang dihasilkan. Proses evaluasi perlu dilakukan supaya kebijakan-kebijakan yang diambil bukan hanya kebijakan-kebijakan parsial namun diupayakan menjadi kebijakan yang menyeluruh sehingga tujuan pendaftaran tanah dapat tercapai dengan baik.

B. Pendaftaran Tanah di Indonesia

Menurut Henssen (1995) Pendaftaran tanah dan kadaster merupakan pelengkap satu sama lain, pendaftaran tanah menitikberatkan pada hubungan antara subjek hak dan hak sedangkan kadaster menitik-beratkan pada hubungan hak dan objek hak, dengan kata lain pen-daftaran tanah menjawab pertanyaan siapa dan bagaimana sedang-kan kadaster menjawab pertanyaan dimana dan berapa banyak. Namun demikian seiring dengan perkembangan Teknologi Informasi dimana pada jaman dahulu pendaftaran tanah dan kadaster dikelola terpisah pada daftar dan peta-peta, kadaster terkini memanfaatkan komputer dan aplikasinya dengan mengelola ke dua data tersebut dalam sebuah database yang terintegrasi.

UN-ECE Guidlines on Land Administration mengganti istilah kadaster dengan administrasi pertanahan yang memperluas penger-tian kadaster yang definisinya adalah proses untuk menentukan, mengumpulkan dan menggunakan informasi tentang kepemilikan, nilai, dan penggunaan tanah dalam rangka menerapkan kebijakan manajemen pertanahan. Perluasan makna tersebut merupakan hasil dari kemajuan teknologi Informasi yang pesat dalam mengelola data dan informasi pertanahan yang tentu saja sangat mendukung negara-negara berkembang untuk dapat mempercepat transisi ekonomi melalui proses pendaftaran tanah. Pergeseran makna tersebut tidak mengkotakkan pendaftaran tanah yang berbasis hak, nilai tanah ataupun penggunaan tanah namun secara lebih luas menggunakan

informasi yang ada untuk membatu reformasi pertanahan di negara berkembang (Enemark, 2010).

Dalam sebuah sistem Kadaster pelaku utama di lapangan adalah Surveyor Kadaster, dengan fungsi utamanya adalah menyediakan data-data yang berhubungan dengan informasi spasial ke pengguna dalam hal ini masyarakat. Surveyor Kadastral sebagai ujung tombak pengumpulan data-data kadaster yang merupakan pelengkap dari sistem Pendaftaran Tanah memainkan peran yang sangat penting dalam keberhasilan sistem Pendaftaran Tanah. Di beberapa negara maju seperti halnya negara-negara di Uni Eropa, Australia dan Asia penggunaaan Surveyor Kadastral Swasta dalam pengukuran sudah merupakan sesuatu yang jamak untuk membantu pekerjaan Surveyor Kadaster pemerintah. Sebagai contoh di Eropa terdapat organisasi bernama Geometer Europas yang merupakan sebuah organisasi profesi bagian dari CLGE atau Asosiasi Surveyor Kadastral Eropa, yang beranggotakani Surveyor Kadastral Pemerintah maupun Surveyor Kadastral Swasta. Menurut publikasi yang diterbitkan oleh Organisasi tersebut terdapat beberapa keuntungan dengan melibatkan penggunaan Surveyor Kadastral Swasta dalam pengukuran kadaster. Keuntungan tersebut bisa dilihat dari dua hal yaitu:

a) Keuntungan secara ekonomi, Birokrasi menjadi lebih ramping karena pemerintah mempekerjakan lebih sedikit orang dan layanan yang diberikan oleh surveyor swasta sesuai dengan harga pasar karena surveyor swasta selalu berkompetisi dalam melakukan pelayanan.
b) Keuntungan sosial, pemerintah tidak terlalu terlibat lagi dalam sengketa pertanahan karena surveyor swasta diberikan tanggungjawab dalam menangani permasalahan pengukuran bidang tanah (Europas, 2006).

Di Indonesia pemberdayakan pihak swasta dalam proses pendaftaran tanah dimulai sejak dikeluarkannya Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Surveyor Berlisensi dan Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 1998 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Surveyor

Berlisensi. Peraturan tersebut mempunyai tujuan untuk semakin melibatkan Surveyor Swasta atau dikenal dengan Surveyor Berlisensi untuk aktif berperan dalam pekerjaan-pekerjaan pengukuran kadaster sehingga semakin mempercepat pelayanan pendaftaran tanah di Indonesia. Setelah melalui kurun waktu 15 tahun Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 diubah menjadi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2013.

Namun demikian, ditilik dari kualitas data pertanahan terutama jumlah bidang yang bisa dipertanggungjawabkan kualitas data spasialnya, bisa diasumsikan bahwa ada terdapat kesalahan dalam pelaksanaan etika surveyor terutama dalam pertanggungjawaban terhadap hasil pekerjaan. Hal tersebut tentu saja harus menjadi perhatian yang serius dalam kaitannya dengan pemberdayaan Surveyor Berlisensi. Penegakan etika surveyor baik Surveyor Berlisensi maupun Surveyor Pemerintah harus menjadi sesuatu yang tidak bisa ditawar. Ketakutan Kantor Pertanahan terhadap kualitas data dan pertanggung jawaban data kadaster yang dihasilkan oleh Surveyor Berlisensi menjadi sebab kurang berkembangnya pemberdayaan Surveyor Berlisensi di Indonesia. Alasan-alasan lain dari tidak berkembangnya profesi Surveyor Berlisensi dikemukan oleh Widianto (2015) bahwa Peraturan Kepala BPN No. 9 Tahun 2013 dirasa belum optimal dikarenakan surveyor berlisensi hanya mendapatkan pekerjaan berdasarkan penugasan dari Kantor Pertanahan dan tidak diperbolehkan menerima pekerjaan langsung dari masyarakat. Terkait dengan hal tersebut, penghasilan Surveyor Berlisensi pun juga dirasa tidak memadai karena dianalogikan statusnya sama dengan petugas ukur PNS sehingga penghasilan yang didapatkan relatif kecil dibandingkan dengan profesi surveyor di bidang lain. Dalam pelaksanaan kegiatan pengukuran dan pemetaan oleh Surveyor Berlisensi saat ini juga terjadi ketidakjelasan dalam tata usaha pengukuran dan Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan.

Selain Sumber Daya Manusia yang digunakan dalam proses pengumpulan data terdapat komponen yang tidak kurang penting yaitu Sistem Manajemen Data Pertanahan (SMDP). Dengan semakin majunya Teknologi Informasi, SMDP yang dahulu dikelola secara

manual pada masa sekarang sudah harus dikelola dengan Teknologi Digital mengingat semakin kompleks dan banyaknya data yang harus dikelola. Dalam menyikapi perkembangan Teknologi Informasi dalam pengelolaan data kadaster kelompok kerja 7.1 dari Komisi 7 FIG (*International Federation of Surveyors*) pada tahun 1994 mengeluarkan 6 pernyataan yang merupakan visi dan misi kadaster di seluruh dunia yang dikenal dengan visi Kadasster 2014 (FIG, 1998), yang bertujuan untuk:

- Merefleksikan perkembangan masa depan kadaster
- Mengevaluasi tren dalam kadaster dan menghasilkan visi di mana sistem kadaster akan ke depan dua puluh tahun lagi
- Menunjukkan bagaimana perubahan tersebut akan dicapai dan menjelaskan teknologi yang akan digunakan dalam melaksanakan perubahan ini

Dalam 6 pernyataan tersebut muatan yang sangat penting yang perlu digarisbawahi adalah pengelolaan data-data kadaster dengan cara-cara manual sudah tidak efisien lagi sehingga implementasi Teknologi Informasi untuk mendukung kadaster merupakan sesuatu yang wajib dilakukan.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN yang merupakan lembaga pemerintah yang mempunyai amanat dalam melakukan proses pendaftaran tanah dan kadaster tentu saja sangat berkepentingan dalam melaksanakan visi dan misi yang tertuang dalam kadaster 2014 tersebut. Selama kurun waktu dari tahun 1994 sampai dengan 2014 seiring dengan waktu pencapaian visi yang terdapat dalam pernyataan kadaster 2014, BPN telah melakukan pengembangan-pengembangan teknologi dengan proyek-proyek berbasis Teknologi Informasi dalam rangka mengembangkan Sistem Informasi Pertanahan di Indonesia. Proyek Komputerisasi Pelayanan Pertanahan pertamakali diluncurkan pada tahun 1997 melalui proyek yang bernama *Land Office Computerization* (LOC) phase pertama dilanjutkan dengan phase 2A pada tahun 1999 yang diikuti oleh 38 Kantor Pertanahan di seluruh Indonesia terutama Kantor Pertanahan di Pusat Pemerintahan yaitu di DKI Jakarta (HAROEN et al., 2004). Proyek-proyek berbasis Teknologi Informasi untuk meningkatkan proses pelayanan pertanahan tersebut berlangsung hingga saat ini dimana LOC yang merupakan proyek awal komputerisasi pelayanan

pertanahan berubah nama menjadi Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP).

Sebagai sebuah proyek terpadu penggunaan Teknologi Informasi untuk pelayanan pertanahan selama lebih kurang 2 dasawarsa tentunya diharapakan proyek tersebut dapat memberikan manfaat kepada *stake holders* pertanahan baik itu di dalam internal BPN sendiri maupun masyarakat sebagai pengguna informasi dan penerima manfaat pelayanan pertanahan. Hal tersebut sejalan dengan visi kadaster 2014 dimana dengan penggunaan Teknologi Informasi dalam proses kadaster maka masyarakat akan mendapatkan informasi yang lengkap dan akurat terhadap data-data pertanahan.

Pemilihan dan investasi teknologi dalam pengembangan pelayanan Komputerisasi Kantor Pertanahan harus berfokus kepada pendekatan tepat guna yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat terkini dan bisa dikembangkan secara bertahap dari waktu ke waktu. Menurut ENEMARK et al. (2014) pendekatan tepat guna tersebut: meliputi:

- Pendekatan yang fleksibel dalam perolehan data dan dapat digunakan untuk berbagai penggunaan dan bidang pekerjaan
- Mempunyai cakupan yang sesuai dengan kebutuhan dalam rangka pemberian hak atas tanah
- Mempunyai pendekatan partisipatoris dalam perolehan dan penggunaan data untuk memfasilitasi partisipasi masyarakat
- Dapat terjangkau dalam segi pembiayaan baik untuk pemerintah dalam menerapakan maupun masyarakat dalam menggunakan
- Informasinya terpercaya dan berkualitas dan selalu *up to date*
- Pembangunan sistem dapat dilakukan dalam jangka waktu singkat dengan menggunakan sumberdaya yang ada.
- Dapat di *upgrade* dengan melakukan perbaikan bertahap dari waktu ke waktu dalam memenuhi kebutuhan sosial dan perkembangan hukum terkait serta pendanaan yang tersedi

C. Metode Evaluasi Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia

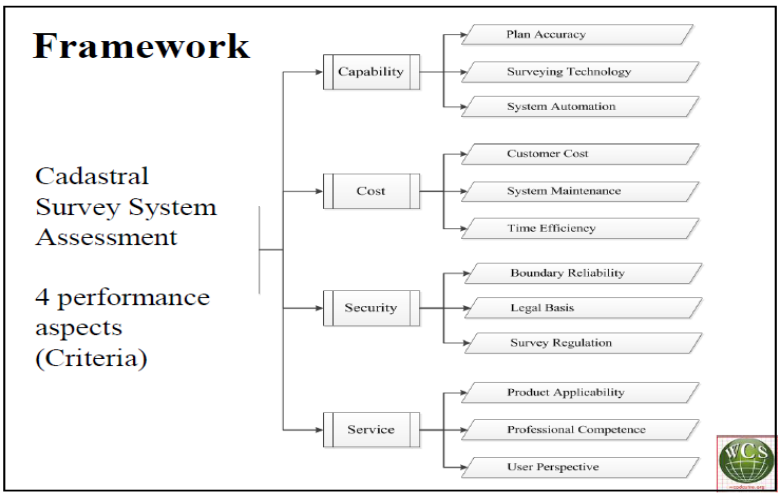
Untuk mengevaluasi Sistem Pendaftaran Tanah, sistem kadaster mendapatkan bobot yang besar dikarenakan informasi pertanahan yang berbasis bidang hanya bisa didapatkan secara efektif dan efisien

jika Sistem Kadaster yang dijalankan memenuhi kebutuhan dari masyarakat. Berdasarkan Navratil and Frank (2004) sistem kadaster harus mempunyai 2 unsur demi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yaitu

- *Simplicity* (Simpel/sederhana): Proses yang ada harus tidak berbelit-belit dan memakan waktu
- *Reliability* (data yang valid): informasi yang didapat dari proses yang ada harus valid dan tidak mengandung kesalahan, jika informasi yang diberikan salah maka akan menurunkan tingkat kepercayaan dari konsumen.

Dalam menilai apakah sebuah sistem pelayanan sudah berkualitas sesuai kebutuhan atau belum dapat diketahui dengan melakukan analisa yang berhubungan dengan harapan pelanggan, persepsi manajemen, kualias pelayanan, dan apa yang dirasakan customer. Secara mendetail Zeithaml et al. (1990) kesenjangan-kesenjangan tersebut salah satunya terjadi dikarenakan selisih antara harapan pelanggan dengan persepsi manajemen, Hal tersebut dikarenakan kurang dilakukannya survey akan kebutuhan pasar dan kurang terjadinya komunikasi dengan penyedia layanan.

Kegiatan pengumpulan dan pengelolaan data-data kadaster dapat dievaluasi dengan kerangka pemikiran sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka penilaian kinerja sistem survei Kadaster (Zhang and Tang, 2015)

Performance sebuah Sistem Kadaster dapat dinilai dari 4 kriteria yaitu: Kapabilitas, Biaya yang diperlukan untuk mengakses sistem, Jaminan Kepastian hukum atas tanah, dan pelayanan untuk mendapatkan data-data pertanahan.

Dalam rangka Administrasi Pertanahan di dunia internasional juga berkembang tentang istilah *Fit For Purpose Land Administration*. Istilah ini diperkenalkan oleh FIG atau International Federation of Surveyor untuk menjawab isu tentang pembangunan dan pengembangan administrasi pertanahan yang secara mendasar adalah *fit for purpose* atau dalam pemaknaan penulis merupakan administrasi pertanahan yang tepat guna, yang tidak hanya menggunakan solusi teknologi paling baru untuk menghasilkan data pengukuran yang teliti. Tepat guna disini bisa diartikan sesuai dengan karakteristik setiap negara dimana negara-negara berkembang mempunyai karakteristik yang lebih heterogen dengan masih terdapatnya kesenjangan ekonomi antara kaya dan miskin yang tinggi dibadingkan negara maju yang sudah mapan. Dalam hal ini sesuai kutipan dari FIG (2015) konsep fit and purpose memberikan elemen-elemen pendekatan dalam metode pendaftaran tanah yang *pro poor* atau berpihak pada kalangan ekonomi lemah yaitu:

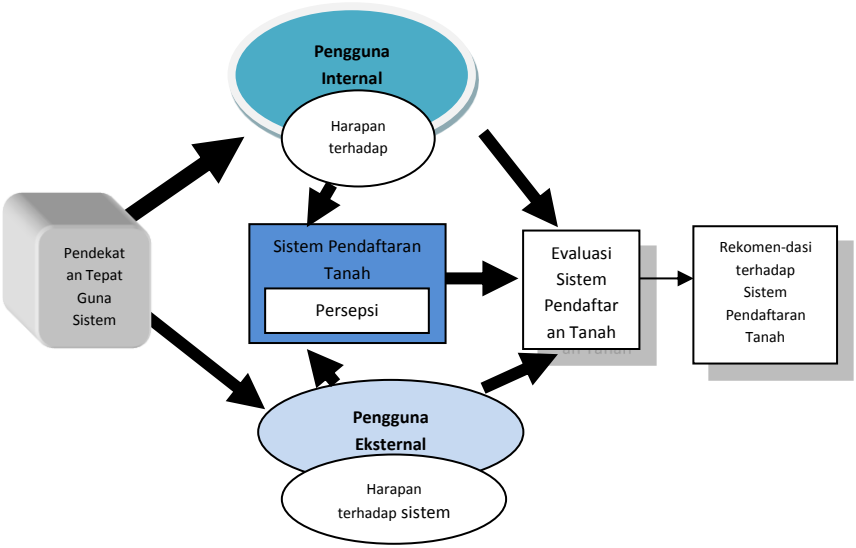
1. fleksibel dalam pengumpulan data spasial untuk meyediakan data untuk berbagai kebutuhan;
2. mencakup semua hak atas tanah;
3. partisipatoris dalam pendekatan pengumpulan data dengan menggunakan bantuan komunitas;
4. terjangkau untuk pemerintah dalam menjalankan serta untuk masyarakat dalam menggunakannya;
5. terpercaya dalam hal informasi yang diberikan dan selalu *up to date*;
6. dapat dicapai penerapan sistem pada periode waktu yang singkat dan dengan sumber daya yang ada;
7. bisa dilakukan *upgrade* atau peningkatan sistem untuk menyikapi kebutuhan sosial, legal dan kesempatan ekonomi.

Sedangkan dalam hal pengumpulan data *fit for purpose* menggunakan 4 prinsip yaitu:

1. menggunakan *General Boundary* dibandingkan *Fixed Boundary*;

2. menggunakan Pemotretan udara daripada metode survey teristris;
3. ketelitian tergantung pada tujuan dibandingkan pada standar teknis
4. kesempatan untuk melakukan update dan upgrade

Dalam konteks pendaftaran tanah di Indonesia konsep-konsep FFP bisa dijadikan acuan dalam usaha untuk mempercepat proses pendaftaran tanah.



Gambar 2. Metode Evaluasi existing sistem

Dalam hal ini mengikuti syarat-syarat yang diberikan untuk sebuah sistem pertanahan yang tepat guna maka variabel yang akan dinilai disusun sesuai tabel dibawah ini:

Tabel 1: Variabel Penilaian Sistem Pendaftaran Tanah

No	Aspek Yang dinilai
	Pengguna Sistem Internal
	Kemampuan dalam kecepatan pengembangan sistem sesuai dinamika yang berkembang
	Kelengkapan prosedur pelayanan pertanahan dalam sistem
	Kemudahan dalam menjalankan sistem
	Kemampuan Sistem dalam membantu kecepatan pelayanan

	Kemampuan sistem dalam membantu pengambilan kebijakan
	Kemampuan sistem dalam merecord data kadastral secara lengkap
	Pengguna Sistem Eksternal
	Ketepatan jangka waktu pelayanan sesuai SOP
	Kesesuaian biaya pelayanan dengan efektifitas pelayanan yang diberikan
	Kemampuan sistem dalam menfasilitasi **feed back** dari masyarakat
	Kelengkapan Informasi pertanahan untuk berbagai keperluan yang terkait dengan pertanahan
	Keterpercayaan informasi yang diberikan / Jaminan Kepastian terhadap Data Pertanahan
	Kemutakhiran informasi yang diberikan
	Kualitas atas informasi yang diberikan

Sampel yang diambil dalam penelitian ini mencakup 3 lokasi yaitu Kanwil Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN Jawa Timur, Kantor Pertanahan Surabaya I dan Kantor Pertanahan Jombang. Di Kanwil Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN peneliti melakukan wawancara dengan pejabat dan pegawai terkait dengan usaha Percepatan Pendaftaran Tanah, Pejabat yang diwawancarai adalah Kabag Tata Usaha, Kabid SPP dan Kasi Pengukuran.

Di Kantah Surabaya I dilakukan wawancara dengan Kasi HTPT Kasi SPP dan Petugas Ukur. Di kantah ini juga disebarkan angket yang berisi tentang pelaksanaan pendaftaran tanah ditinjau dari sudut pandang internal yaitu pegawai BPN dan sudut pandang *customer* yaitu Pemohon yang ada di kantor pertanahan Surabaya I.

Di Kantah Jombang peneliti melakukan wawancara dengan Kasi HTPT dan Kasubsi Pengukuran serta Petugas Ukur berhubung sebagian besar pejabat-pejabat terkait sedang melaksanakan tugas di luar provinsi. untuk memperoleh informasi tentang pelaksanaan pendaftaran tanah di kantah jombang serta usaha-usaha yang telah dilakukan demi percepatan pendaftaran tanah. Peneliti juga menyebarkan angket serupa dengan yang dilakukan di kantah Surabaya I.

Secara garis besar terdapat masukan-masukan yang cukup berarti terutama dari kantah Surabaya I dalam usahanya melakukan percepatan Pendaftaran tanah. Namun demikian terdapat beberapa kendala yang paut untuk menjadi perhatian dalam Percepatan

tersebut, antara lain: perlu adanya sinkronisasi peraturan terkait pendaftaran tanah, kejelasan peraturan-peraturan sehingga tidak multitafsir, serta perbaikan administrasi penganggaran dan SDM yang bisa mendukung untuk penggunaan pihak ketiga dalam survey pengukuran dan pemataan.

D. Faktor –Faktor Internal yang mempengaruhi Proses Pendaftaran Tanah di Lingkungan Kanwil Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN

1. Faktor Infrastruktur Spasial

Dari wawancara yang dilakukukan kendala dalam pengumpulan data spasial adalah terdapatnya prosedur kontradiktur delimitasi yang mengakibatkan proses pengukuran bidang tanah menjadi lebih lama. Hal tersebut dikarenakan petugas ukur harus menghadirkan tetangga yang bersebelahan untuk menandatangani Gambar Ukur sebagai bagian dari asas kontradiktur delimitasi. Kantah Surabaya I dalam hal ini menyikapi permasalahan tersebut dengan mensyaratkan Gambar Ukur yang sudah ditandatangani pihak-pihak yang berbatasan sebagai syarat permohonan pengukuran. Terobosan tersebut dapat mempercepat proses pengukuran karena tanggung jawab kontradiktur/ persetujuan batas ada pada pemohon.

SDM pengukuran juga menjadi perhatian utama untuk melaksanakan perceatan pendaftaran tanah karena dari tahun ke tahun jumlah PNS juru ukur semakin berkurang. Dengan adanya peraturan yang mendorong peran dan keterlibatkan petugas ukur swasta dalam membantu pengukuran kadastral di BPN maka harus ditindaklanjuti dengan perubahan struktur penganggaran serta standar teknis untuk melakukan supervisi terhadap hasil pekerjaan pengukuran swasta tersebut dikarenakan struktur penganggaran di BPN masih belum mengakomodasi peran swasta untuk membantu pengukuran serta terdapatkanya masalah kualitas hasil pengukuran swasta yang terjadi pada beberapa proyek pendaftaran tanah sistematik.

2. Faktor Legal

Aspek hukum merupakan tujuan utama dari sertipikat hak atas tanah, dimana masyarakat perlu suatu legalitas atas kepemilikan

tanahnya untuk tujuan keamanan karena tanah adalah asset yang nilainya selalu meningkat dan suatu obyek yang rawan sengketa. Arti penting pensertipikatan tanah adalah dalam rangka memberikan kejelasan dan kepastian hukum kepemilikan tanah, arti penting ini berkaitan dengan kemanfaatannya.

Masyarakat perkotaan lebih mengerti aspek kondisi fisik tanah itu sendiri (seperti berapa luasnya) dibandingkan dengan aspek penguasaan/pemilikan tanah (seperti siapa pemiliknya).Sebaliknya masyarakat pedesaan lebih mengerti aspek penguasaan/pemilikan tanah (seperti siapa pemiliknya) dibandingkan dengan kondisi fisik tanah itu sendiri (seperti berapa luasnya).Keterangan tentang kondisi fisik dan yuridis bidang tanah merupakan dasar dalam memperkuat kepastian hukum hak milik atas tanah (Tim Peneliti Puslitbang, 2005).

E. Faktor –Faktor Eksternal yang mempengaruhi Proses Pendaftaran Tanah di Lokasi Penelitian

1. Faktor Sosial

Aspek sosial merupakan aspek yang dipengaruhi oleh tingkat pendidikan masyarakat, pendidikan ini dipengaruhi pengetahuan yang diperoleh oleh masyarakat baik melalui jenjang pendidikan atau diperoleh secara otodidak. Hal ini dipengaruhi juga oleh pengalaman individu. Makin banyak pengalaman seseorang maka pengetahuannya semakin besar, karena mereka belajar dari pengalaman. Demikian juga dengan tingkat pendidikan seseorang, semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang maka wawasannya semakin luas.

Partisipasi dalam hal pertanahan terkait dengan tingkat intelektualitas masyarakat adalah isu yang terangkat dari fenomena empiris dimana ada indikasi bahwa kelompok masyarakat yang aktif terlibat dalam kegiatan pertanahan adalah mereka yang terdidik atau paling tidak buta aksara. Adapun bentuk partisipasi dari isu ini terlihat pada bidang pendaftaran tanah dan sertipikasi tanah. Hal ini dapat dipahami bahwa pengurusan pendaftaran tanah khususnya sporadis membutuhkan pengetahuan, kesadaran, dan keberanian untuk mengurusnya karena berhubungan dengan birokrasi dan prosedur yang tidak sederhana.

Pengetahuan disini berkaitan dengan keluasan wawasan, penguasaan dan pemahaman masalah administratif berkaitan dengan pertanahan. Kesadaran biasanya sebagai bentuk sikap yang mengarah pada tindakan riil, sedangkan keberanian adalah menyangkut keberanian dalam pengurusan ke kantor-kantor atau instansi yang biasanya bagi orang-orang yang tidak berpendidikan merupakan suatu hal yang menakutkan atau paling tidak mereka enggan (Tim Peneliti Puslitbang BPN, 2005).

Pendidikan masyarakat yang relatif masih rendah sehingga mereka kurang mengerti maksud dan tujuan adanya program-program pemerintah yang salah satu diantaranya adalah pensertipikatan tanah, sehingga minat untuk mensertipikatkan tanahnya juga rendah.

Pada masyarakat yang relatif maju (perkotaan), pemahaman terhadap arti pentingnya sertipikat cukup baik. Hal ini ditunjukkan oleh pemanfaatan sertipikat untuk memperoleh modal atau uang melalui jaminan ke bank. Sedangkan untuk masyarakat pinggiran (desa) belum menunjukkan hal yang sama dalam arti pemahamannya sangat kurang. Kekurang pahaman ini pararel dengan pemahaman tentang proses pensertipikatan tanah baik dari segi persyaratan, prosedur dan pembiayaan. Efek selanjutnya adalah kemauan mensertipikatkan tanah juga rendah. Secara umum dapat dikatakan bahwa rendahnya pensertipikatan tanah disebabkan oleh:

a. Manfaat sertipikat belum melekat pada diri pemilik tanah. Terdapat anggapan bahwa tanpa sertipikatpun tanahnya tidak akan berkurang nilai manfaatnya.
b. Informasi dari orang lain bahwa mensertipikatkan tanah sesuatu pekerjaan yang ”sulit, mahal, dan lama”.
c. Pensertipikatan akan dilakukan ketika ada kepentingan: waris, sengketa, jual beli dan lain-lain.
d. Pengenaan BPHTB yang cukup tinggi mengakibatkan bahwa biaya secara keseluruhan sampai keluarnya sertipikat menjadi mahal (Tim Peneliti Puslitbang BPN, 2005).

Jadi aspek sosial dalam hal ini tingkat pendidikan sangat berpengaruh terhadap minat masyarakat untuk mensertipikatkan tanahnya.

2. Faktor Ekonomi

Aspek ekonomi yang paling dominan adalah tingkat penghasilan atau pendapatan masyarakat selain itu pertumbuhan ekonomi suatu daerah juga berpengaruh. Pada masyarakat perkotaan dengan pekerjaan utama adalah pegawai negeri dan swasta tentunya mempunyai penghasilan yang tetap dan lebih tinggi dibandingkan masyarakat desa yang pada umumnya bekerja sebagai petani. Sehingga pada masyarakat kota sebagian besar pemenuhan kebutuhan pokoknya sudah dapat terpenuhi, sangat berbeda dengan masyarakat pedesaan yang mempunyai pendapatan rendah maka mereka merasa bahwa pensertipikatan tanah bukan merupakan kebutuhan pokok yang harus dipenuhi. Sehingga bagi masyarakat dengan tingkat pendapatan rendah dimana mereka hanya bisa memenuhi kebutuhan fisiologis merasa kurang berminat mensertipikatkan tanahnya, mengingat biayanya yang tidak murah.

Pengenaan pajak atas tanah BPHTB yang cukup tinggi menyebabkan animo masyarakat dalam mensertipikatkan tanah menjadi berkurang. Rata-rata animo masyarakat pinggiran (desa) dalam mensertipikatkan tanahnya belum setinggi di perkotaan (Tim Peneliti Puslitbang BPN, 2005).

Pertumbuhan ekonomi suatu daerah ditandai dengan masuknya investor untuk menanamkan modalnya sehingga perekonomian daerah menjadi tumbuh dan berkembang.Sebagai contohnya masuknya para pengembang atau investor untuk pembangunan perumahan terutama di daerah perkotaan menyebabkan masyarakat lebih berkeinginan untuk mensertipikatkan tanahnya, selain untuk kepastian hukum juga untuk meningkatkan nilai tanahnya serta dengan sertipikat dapat memberikan manfaat terhadap kesejahteraan ekonomi (sebagai jaminan untuk memperoleh kredit sehingga bisa memajukan usaha).

3. Faktor Budaya

Aspek budaya dalam pembahasan ini adalah adanya motivasi atau kepentingan yang mempengaruhi kebutuhan untuk mensertipikatkan tanah. Partisipasi masyarakat sangat dipengaruhi oleh motif-motif atau kepentingan-kepentingan masyarakat itu sendiri. Sebagai

contoh, masyarakat akan berusaha mendaftarkan bidang tanah yang dimiliki untuk diterbitkan sertipikatnya apabila tanah tersebut akan dijual. Ini dilakukan sebab jika tanah yang dimiliki belum berserktipikat maka kemungkinan yang akan terjadi tanah tersebut tidak laku dijual atau laku dijual dengan harga relatif rendah. Oleh sebab itu mereka berupaya mendaftarkan tanah miliknya karena ada kepentingan untuk menjual tanah tersebut.

Kebalikannya adalah sikap apatis dari masyarakat yang ditunjukkan oleh anggapan dan pemahaman bahwa tanah tanpa sertipikat pun tidak mempengaruhi kuat atau lemahnya pemilikan/penguasaan tanah. Masyarakat menganggap sudah cukup aman menempati atau mengusahakan tanahnya, sehingga sertipikat tidak memberikan nilai lebih yang bermanfaat langsung kepada pemiliknya, sepanjang tidak diganggu oleh orang lain (Tim Peneliti Puslitbang BPN, 2005).

Di daerah perkotaan sertipikat sudah merupakan suatu kebutuhan. Hal ini dikarenakan tujuan pensertipikatan tanah di kota adalah untuk agunan ke bank dan untuk jual beli tanah. Sedangkan pada masyarakat pedesaan arti tanah hanyalah sebagai tanah saja tidak mempunyai arti yang lain sehingga minat masyarakat desa untuk mensertipikatkan tanahnya masih kurang.

F. Analisis SWOT untuk Mancari Strategi Perbaikan Sistem

Identifikasi terhadap hasil pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Jawa Timur telah menemukan beberapa temuan-temuan. Temuan-temuan tersebut dapat dikelompokkan menjadi 2 kategori yaitu temuan-temuan yang bersifat Internal yaitu temuan-temuan dari dalam organisasi BPN itu sendiri serta temuan-temuan yang bersifat eksternal yaitu temuan-temuan yang berasal dari lingkungan luar BPN, Berikut dapat dijelaskan temuan-temuan mana saja yang bisa dikelompokkan menjadi faktor yang menjadi kekuatan, kelaemahan, kesempatan dan ancaman.

Kekuatan-kekuatan yang berasal dari internal BPN:

a. Lembaga Kementerian dan Agraria/ BPN mempunyai kewenangan yang besar dalam megatur kebijakan agraria dan tata ruang.

b. Terdapatnya Aplikasi Komputerisasi kantor Pertanahan (KKP) yang mendukung untuk pelayanan pendaftaran tanah.
c. Tersedianya alat dan infrastruktur pengukuran yang cukup modern.
d. Tersedianya SDM yang sesuai kompetensi.

Kelemahan-kelemahan yang berasal dari internal BPN

a. Masih terdapat keterbatasan terkait manajemen yang meliputi: beban kerja, pola Karier, Reward dan Punishment pegawai, kemampuan SDM (Pengukuran dan Pemetaan, Yuridis, Administrasi) yang ada dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya serta ketersediaan petugas ukur dan pemetaan.
b. Masih terdapat keterbatasan kuantitas dan kualitas sarana dan Prasarana serta Peralatan Teknis Pengukuran.
c. Masih terdapat kelemahan Peraturan Perundang-undangan yang terkait Pendaftaran Tanah dalam menyesuaikan dinamika kondisi sosial kemasyarakatan, dalam mengatasi sengketa pertanahan, dalam melindungi Aparatur Pertanahan dalam melakukan pekerjaannya serta kelengkapan SOP yang tidak multitafsir.
d. Sistem Aplikasi KKP yang ada masih terdapat keterbatasasan dalam memberikan informasi sebagai dasar penentuan kebijakan pertanahan.
e. Kegiatan Pengukuran dan Pemetaan Kadastral masih dilaksanakan tidak sesuai dengan konsep Pengukuran dan Pemetaan di beberapa daerah karena lemahnya SDM di bidang Survey dan Pemetaaan.

Kesempatan-kesempatan yang berasal dari lingkungan luar BPN:

a. Perkembangan Teknologi Pengukuran dan Pemetaan
b. Konsep-konsep baru tentang administrasi pertanahan yang ditujukan untuk negara-negara berkembag khususnya konsep tentang *Fit For Purpose Cadastre.*
c. Dukungan politik dari Pemerintah dalam hal ini Presiden untuk melakukan program percepatan Pendaftaran Tanah.

d. Terdapat usaha untuk semakin memberdayakan Surveyor berlisensi dengan menambah kuantitas maupun perannya dalam pengukuran dan pemetaan kadastral di Indonesia.

Tantangan-tantangan yang berasal dari lingkungan luar BPN:

a. Jangka waktu pelayanan Pendaftaran Tanah dirasa masih belum sesuai dengan SOP oleh sebagian masyarakat.
b. Biaya pelayanan Pendaftaran Tanah masih belum sebanding dengan tingkat pelayanannya.
c. Kemampuan Sistem dalam menfasilitasi feed back/saran/ keluhan masih dirasa kurang oleh sebagian masyarakat.
d. Kelengkapan Informasi pertanahan masih kurang.
e. Jaminan Kepastian dan perlindungan hukum terhadap tanah masih dirasa kurang.
f. Kemutakhiran dan validitas informasi yang diberikan masih dirasa kurang.

Dari temuan-temuan tersebut dapat dibangun strategi-strategi dengan membandingkan antar komponen. 4 tipe strategi yang dapat diturunkan adalah sebagai berikut:

1. Strategi S-O dengan memanfaatkan kesempatan yang sesuai dengan kekuatan-kekuatan yang ada.
2. Strategi W-O yang akan mengatasi kelemahan dengan memanfaatkan kesempatan.
3. Strategi S-T yang akan menggunakan kekuatan untuk mengurangi ancaman.
4. Strategi W-T yang merupakan rencana untuk menanggulangi kelemahan dan menanggulangi ancaman-ancaman yang ada.

Kombinasi dari faktor faktor internal dan eksternal tersebut dipergunakan untuk menyusun matrik SWOT yang dapat dilihat pada lampiran 1. Dari Analisis SWOT yang telah dilakukan Strategi-strategi yang dapat diambil adalah sebagai berikut:

1) Strategi S-O
    1. Memaksimalkan penggunaan infrastruktur Survey dan Pemetaan untuk mendukung percepatan pendaftaran tanah.
    2. Menggunakan konsep-konsep fit for purpose untuk mere-design sistem pendaftaran tanah.

3. Kerjasama dengan lembaga atau ikatan profesi surveyor dan pemetaan dalam pemberian lisensi untuk mendukung usaha percepatan pendaftaran tanah.

2) Strategi W-O
   1. Peningkatan manajemen kantor pertanahan melalui penyusunan tipologi kantor.
   2. Penguatan bagian kepegawaian dalam mengelola SDM.
   3. Penilaian kinerja mutlak dilakukan sehingga pelu dibuatkan sebuah sistem kepegawaian yang dapat memberikan *feedback* dan evaluasi mengenai prestasi pegawai sesuai dengan beban tugas yang diperlukan dan selanjutnya dapat diberikan rewards untuk yang berprestasi dan punishment untuk yang berkinerja tidak sesuai.
   4. Menggunakan perangkat teknologi yang efektif dan efisien untuk mengatasi kurangnya SDM.
   5. Melengkapi data pertanahan dengan konsep FFP Land administration yang efektif dan disesuaikan dengan tujuan Pendaftaran Tanah serta *local wisdom*.
   6. Melakukan inventarisasi serta menata peraturan yang tumpang tindih dengan memanfaatkan dukungan politik dari Presiden.
   7. Memperjelas SOP Pendaftaran Tanah yang berorientasi kepada pengguna dan konsumen.
   8. Standard Operasional Prosedure harus mengatur secara lebih terperinci dan harus segera dilengkapi untuk menyikapi dinamika dan variasi pekerjaan surta di Kantah, Kanwil dan BPN RI.

3) Strategi O-T
   1. Konsep FFP digunakan untuk meredesign Sistem Pendaftaran Tanah.
   2. Mengutamakan Kepentingan dan Kebutuhan Masyarakat dalam meningkatkan pelayanan Pendaftaran Tanah.

4) Strategi S-T
   1. Menyingkat prosedur birokrasi pelayanan pendaftaran tanah.
   2. Melakukan legalisasi aset dengan memanfaatkan FFP dengan tingkatan hak yang berbeda.
   3. Melakukan pendaftaran tanah secara sistematik dan partisipatif untuk mengejar kelengkapan dan kumatahiran data.
   4. Merevisi Peraturan tentang Pendaftaran Tanah yang mampu menjamin secara mutlak seseorang yang sudah mempunyai sertipikat kepemilikan tanah.
   5. Meningkatkan sistem pelayanan feedback dengan menggunakan teknologi informasi yang semakin berkembang.
   6. Pemberian lisensi kepada tenaga survei dan Pemetaan dan dievaluasi secara periodik untuk peningkatan penguasaan terhadap teknologi serta daya saing tenaga surta internal BPN.

5) Strategi W-T
   1. Memaksimalkan SDM yang ada dari segi kuantitas dan kualitas dengan menerapkan pengelolaan/manajemen perkantoran modern.
   2. Memangkas birokrasi dengan merevisi peraturan-peraturan yang menghambat pelayanan.
   3. Meningkatkan kesejahteraan pegawai dengan menerapkan peataan SDM dan pemberian remunerasi sesuai beban kerja dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.
   4. Sosialisasi Peraturan dan SOP Pelayanan Pendaftaran Tanah ke masyarakat dengan menggunakan media massa.

6) Strategi S-W
   1. Memanfaatkan kewenangan dalam revisi peraturan yang terkait dengan administrasi pertanahan.
   2. Memaksimalkan SDM yang kompeten untuk melakukan pembaharuan manajemen kantor.
   3. Mengembangkan infrastruktur yang telah dibangun untuk melakukan percepatan pelayanan.

G. Rekomendasi Kebijakan

Setelah dilakukan penyusunan strategi-strategi yang sekiranya efektif untuk diambil sebagai dasar kebijakan bagaiamana memperbaiki sistem pendaftaran tanah yang ada, strategi-strategi yang dihasilkan melalui analisis SWOT kemudian dapat dikelompokkan menjadi 3 kategori untuk memudahkan implementasi kebijakan-kebijakan tersebut. Kategori-kategori yang dapat disusun yaitu:

1. Kebijakan yang berhubungan dengan aspek spasial.
2. Kebijakan yang berhubungan dengan aspek legal.
3. Kebijakan yang bersifat institusional.

1. Kebijakan yang berhubungan dengan Aspek Spasial

Dengan fakta banyaknya bidang tanah yang belum terdaftar, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN saat ini mengambil kebijakan untuk melakukan percepatan proses pendaftaran tanah. Dalam hal ini strategi proses pendaftaran tanah yang diterapkan di Indonesia terdiri dari 2 pola pendaftaran tanah yaitu pendaftaran tanah sporadik dan pendaftaran tanah sistematik. Namun hasil dari penerapan 2 pola Pendaftaran tanah tersebut masih belum memuaskan sehingga Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN merasa perlu untuk mengambil kebijakan-kebijakan untuk lebih mempercepat Proses Pendaftaran Tanah.

Yang patut diperhatikan dalam usaha percepatan tersebut adalah Indonesia adalah negara berkembang dengan kodisi sosial dan geografis yang beragam . Untuk itu, Indonesia memerlukan sebuah sitem pendaftaran tanah yang mampu untuk menjadi daya dukung dalam mensejahterakan masyarakat dan meningkatkan kemampuan ekonomi masyarakat Indonesia tanpa terkecuali, pemanfaatan konsep *fit for purpose* dalam membangun sistem pendaftaran tanah Indonesia perlu untuk dipertimbangkan. Sistem Pendaftaran Tanah harus bisa menjadi alat bagi pemerintah untuk mengimplementasikan program-program pembangunan di satu sisi dan memberikan jaminan kepastian hukum serta memberikan informasi pertanahan bagi masyarakat di sisi lain sehingga efeknya adalah kemajuan dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam melakukan *redesign* Proses Pendaftaran Tanah di Indonesia, terdapat beberapa permasalahan utama yang patut dipertimbangkan antara lain sebagai berikut:

- Anggaran negara untuk proses Pendaftaran Tanah terbatas sedangkan pengukuran kadaster teliti seperti yang diterapkan di Indonesia selama ini merupakan komponen yang memakan biaya besar.
- Jumlah Petugas ukur yang terbatas sementara untuk penambahannya diperlukan biaya yang tidak sedikit.
- Luas daerah yang akan dipetakan yang besar dengan kondisi indonesia merupakan negara kepulauan, kondisi geografis yang beragam, dengan kondisi sarana transportasi yang beragam pula.
- Banyaknya masyarakat yang masih belum tercukupi kebutuhan pokoknya sehingga tidak begitu memperhatikan untuk mengikuti proses pendaftaran tanah.
- Banyaknya daerah dengan kondisi sosial dan sistem adat yang bervariasi.
- Masih fokus pada usaha pemberian perlindungan hukum dengan pengukuran akurat dan belum memperhatikan kelengkapan informasi pertanahan yang bisa digunakan untuk pelaksanaan pembangunan maupun pihak-pihak yang membutuhkan.

Dengan kondisi-kondisi tersebut diatas perlu kiranya dilakukan langkah-langkah terobosan untuk perbaikan sistem dengan menggunakan prinsip-prinsip *fit for purpose* yaitu:

- Dengan mengingat kondisi sosial dan kebutuhan masyarakat akan proses pendaftaran tanah yang beragam, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN perlu melakukan pemilahan terhadap Objek Pendaftaran Tanah berdasarkan ketelitian data spasial yang akan didapatkan. Dengan pemilahan tersebut diharapkan besarnya faktor pembiayaan untuk pengukuran dapat ditekan. Untuk wilayal pedesaan ketelitian pengukuran bidang tanah bisa lebih rendah dibandingkan dengan daerah perkotaan, begitu juga untuk tanah-tanah adat mempunyai ketelitan lebih rendah dibandingkan individual title/freehold title (hak milik). Ketelitian tersebut dapat secara bertahap ditingkatkan berdasarkan kebutuhan.

- Menggunakan teknologi Penginderaan Jauh/Fotogrametri untuk mendapatkan data dengan skala relatif luas dan cepat dengan jumlah Sumber Daya Manusia yang mengoperasikan relatif lebih sedikit dibandingkan dengan pengukuran teristris.
- Untuk bidang-bidang tanah yang mempunyai kenampakan geografis sebagai penanda batas bidang tanah (*General Boundary*) bisa dilakukan *participatory parcel mapping* yang melibatkan komunitas masyarakat setempat. Metode ini bisa dilakukan sebagai alternatif pendekatan untuk pengukuran dan pemetaan tanah-tanah adat yang luas dan terdapat di rural area atau pada lahan persawahan yang batasnya bisa dilihat dari pemotretan udara/ citra satelit resolusi tinggi. Pertimbangan penggunaan *general boundary* terhadap bidang tanah dengan batas yang sudah terbangun seperti pematang atau tembok adalah potensi terjadinya konflik batas tanah kecil karena secara tidak langsung pihak yang berbatasan sudah sepakat dengan batas yang sudah permanen berdiri (asas *contradiktur delimitasi* terpenuhi). Sedangkan untuk *castomery land* (Tanah adat) *penggunaaan general boundary* lebih bisa diimplementasikan daripada melakukan pengukuran secara teristris yang mahal. Hal tersebut dikarenakan tanah adat biasanya relatif luas dan terletak pada daerah-daerah yang sulit dijangkau. Disamping itu kesepakatan batas bisa lebih mudah dilakukan karena dapat langsung menghadirkan pemuka adat setempat yang mengetahui secara persis kondisi alam batas-batas tanahnya pada satu waktu dengan sarana foto udara/ citra satelit yang sudah dicetak.
- Pembangunan paradigma baru di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN bahwa data yang lengkap, terpercaya tidak harus selalu tmempunyai ketelitian tinggi. Ketelitian yang relatif dipergunakan sesuai dengan tingkat kebutuhan karena ketelitian tanpa kelengkapan menjadi tidak signifikan. Kebutuhan akan administrasi pertanahan yang lengkap dan terpercaya jauh lebih besar daripada "hanya" mengejar ketelitian.
- Pemberdayakan pihak swasta dalam hal ini surveyor berlisensi dalam membantu proses pendaftaran tanah perlu ditingkatkan

untuk mengatasi keterbatasan SDM di internal lembaga Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN.

- Perlunya gerakan nasional mendaftaran tanah sehingga pendaftaran tanah tidak bersifat *Voluntery* (sukarela) namun merupakan kewajiban bagi warga negara untuk kepentingan implementasi kebijakan pembangunan. Hal tersebut patut dijadikan bahan pemikiran karena jika mengandalkan kesukarelaan maka target pendaftaran tanah untuk mendapatkan informasi lengkap akan sulit tercapai.

2. Kebijakan yang berkaitan dengan Aspek Legal

Tanah telah berkembang menjadi sumberdaya yang semakin strategis karena jumlahnya yang terbatas dan semakin beragamnya kepentingan yang berkaitan dengan tanah. Hal ini menyebabkan peranan tanah sangat besar bagi pemenuhan hajat hidup manusia. Dinamika masalah pertanahan mempunyai muatan kerumitan yang tinggi, hal ini disebabkan oleh realitas yang menunjukkan bahwa kebutuhan manusia akan tanah senantiasa meningkat seiring dengan laju pembangunan di segala bidang. Di lain pihak secara kuantitatif jumlah tanah tidak bertambah luasnya. Berdasarkan kenyataan tersebut di atas, maka di bidang pertanahan dituntut untuk mengelola tanah yang tersedia secara optimal, sehingga secara profesional masingmasing kepentingan dapat diakomodir dan dikoordinasikan dengan baik. Hal tersebut penting karena fungsi pemerintah, adalah mengatur, memerintah, menyediakan fasilitas serta memberi pelayanan kepada masyarakat. Kebijaksanaan tersebut pada umumnya adalah rincian lebih lanjut dari ketentuan UUPA yang diperlukan untuk melaksanakan prinsip-prinsip dasar hukum pertanahan nasional guna memenuhi kebutuhan masyarakat dan pembangunan. Salah satu kebijakan pemerintah di bidang pertanahan yaitu dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam rangka mempercepat pelaksanaan pendaftaran tanah berdasarkan PP 24/1997, pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional membuat perencanaan untuk menyelesaikan pembuatan sertipikat tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia

melalui Proyek Administrasi Pertanahan dengan pendekatan sistematis, yang dikenal dengan Proyek Ajudikasi. Proyek ini akan dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat, termasuk lapisan masyarakat golongan ekonomi lemah. Ajudikasi sebagai kebijakan publik adalah kegiatan dalam rangka proses pendaftaran tanah. Dalam kaitannya dengan pengelolaan pertanahan, administrasi pertanahan merupakan salah satu kunci yang penting dalam mengambil keputusan. Pengertian Administrasi Pertanahan ada beberapa macam, salah satu pengertian tersebut adalah yang disitir oleh BAPPENAS dan BPN dalam laporan akhir Proyek Administrasi Pertanahan, yaitu "Land Administration is the management of the land tenure system". Kemudian menurut Land Administration Guidline yang dikeluarkan oleh PBB, adalah: "Land Administration is the processes of recording and disseminating information about the ownership, value and use of land and its associated resources". Terlepas dari beragamnya pengertian tentang administrasi pertanahan, yang perlu dicapai dalam pelaksanaan administrasi adalah terwujudnya tertib administrasi pertanahan, yaitu

1. Setiap bidang tanah telah tersedia catatan mengenai data fisik dan yuridis, penguasaan, penggunaan, nilai tanah, jenis tanah dan jenis hak yang dikelola dalam sistem informasi pertanahan yang lengkap.
2. Terdapat mekanisme prosedur/tata cara pelayanan di bidang pertanahan yang sederhana, cepat dan murah, namun menjamin kepastian hukum yang dilaksanakan secara tertib dan konsekuen.
3. Penyimpanan warkah yang berkaitan dengan pemberian hak dan pensertipikatan tanah telah dilakukan secara tertib, beraturan dan terjamin keamanannya.

Landasan yuridis pengaturan tentang pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Pasal 19 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut: Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam ketentuan pasal tersebut di atas adalah peraturan Pemerintah (PP)

No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai penyempurnaan dari PP No. 10 Tahun 1961 yang dalam perjalanan selama kurang lebih 36 tahun dianggap belum memberikan hasil yang memuaskan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Terbitnya PP 24 Tahun 1997 tersebut dilatarbelakangi oleh adanya kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah, Penerapan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Dalam Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia.

Dengan berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang baru tersebut, maka semua peraturan perundang-udangan sebagai pelaksanaan dari PP No.10 Tahun 1961 yang telah ada masih tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau diganti berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997. Hasil dari proses pendaftaran tanah tersebut, kepada para pemegang hak atas tanah yang didaftar diberikan surat tanda bukti hak yang disebut dengan "Sertipikat". Sertipikat menurut PP No. 24 Tahun 1997 adalah satu lembar dokumen surat tanda bukti hak yang memuat data yuridis dan data fisik obyek yang didaftar, untuk hak masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah. Data yuridis diambil dari buku tanah, sedangkan data fisik diambil dari surat ukur. Dengan tetap dipergunakannya sistem publikasi negatip yang mengandung unsur positip dalam kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia, maka surat tanda bukti hak (sertipikat) berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Artinya, bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam perkara di Pengadilan. Pendaftaran Tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum, pendaftaran tanah ini diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah.

Permasalahan yang sekaligus merupakan tantangan dalam pengelolaan pertanahan adalah bagaimana kita mewujudkan pertanahan yang baik dalam rangka menunjang kebutuhan masyarakat dalam pembangunan. Untuk itu dituntut penerapan sistem pelayanan pertanahan yang efektif dan efisien, dengan mengedepankan

pelayanan terpadu. Masalah pelayanan pertanahan terus ditingkatkan, langkah ini ditujukan untuk menciptakan pelayanan yang mudah, murah, dan cepat agar masyarakat termotivasi untuk mendaftarkan tanahnya. Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia yang dipakai di suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut negara tersebut dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Terdapat 2 macam asas hukum, yaitu asas iktikad baik dan asas nemo plus yuris. Sekalipun sesuatu negara menganut salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah, tetapi yang secara murni berpegang pada salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut boleh dikatakan tidak ada. Hal ini karena kedua asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri.

Asas iktikad baik berbunyi: orang yang memperoleh sesuatu hak dengan iktikad baik akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Guna melindungi orang yang beriktikad baik inilah maka perlu daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftarannya disebut sistem positif. Lain halnya dengan asas nemo plus yuris yang berbunyi: orang tak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Ini berarti bahwa pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Asas ini bertujuan melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Berdasarkan asas ini, pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapa pun. Oleh karena itu, daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem negatif. Dalam sistem positif, di mana daftar umumnya mempunyai kekuatan bukti, maka orang yang terdaftar adalah pemegang hak yang sah menurut hukum. Kelebihan yang ada pada sistem positif ini adalah adanya kepastian dari pemegang hak, oleh karena itu ada dorongan bagi setiap orang untuk mendaftarkan haknya.

Lain halnya dengan sistem negatif, daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan hukum sehingga terdaftarnya seseorang dalam Daftar Umum tidak merupakan bukti bahwa orang tersebut yang berhak atas hak yang telah didaftarkan. Jadi, orang yang terdaftarkan tersebut akan menanggung akibatnya bila hak yang diperolehnya

berasal dari orang yang tidak berhak, sehingga orang tidak mendaftarkan haknya. Inilah kekurangan dari sistem negatif adapun kelebihannya, pendaftaran yang dilakukan lancar/cepat dan pemegang hak yang sebenarnya tidak dirugikan sekalipun orang yang terdaftar bukan orang yang berhak.

Pendaftaran di Indonesia mempergunakan Sistem Torrens, hanya tidak jelas dari negara mana kita meniru sistem tersebut, demikian juga di India, Malaysia, dan Singapura, dipergunakan Sistem Torrens. Ada beberapa keuntungan dari Sistem Torrens, antara lain sebagai berikut:

1. Menetapkan biaya-biaya yang tak diduga sebelumnya
2. Meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang.
3. Meniadakan kebanyakan rekaman data pertanahan.
4. Secara tegas menyatakan dasar hukumnya.
5. Melindungi terhadap kesulitan-kesulitan yang tidak tercantum/ tersebut dalam sertipikat .

Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar. Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, sistem publikasi yang dipakai masih tetap menurut PP N010 Tahun 1961, yaitu "sistem publikasi negatip yang mengandung unsur positip". Dalam rangka lebih memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam hal kepemilikan tanah meskipun sistem publikasi yang dipakai adalah negatif, PP No. 24 Tahun 1997 telah memberi penegasan yang dituangkan dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2). Isi pasal tersebut tampak jelas ada suatu perubahan dalam pemberian jaminan kekuatan pembuktian sertipikat yang mengarah kepada kekuatan yang "mutlak', dimana hal ini pada dasarnya bertentangan dengan sistem yang dianut oleh UUPA dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa: "sertipikat dinyatakan sebagai alat bukti yang kuat". Data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur merupakan surat tanda bukti hak yang mutlak. Perolehan tanah dengan itikad baik melalui cara sebagai yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, berdasarkan data yang disajikan dan diikuti perdaftaran mendapat perlindungan hukum yang mutlak, biarpun di

kemudian hari ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Dalam sisitem ini calon pembeli dan calon kreditur secara mutlak boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan oleh Instansi Pendaftaran Tanah dan akan dilindungi oleh hukum, jika dengan itikad baik melakukan perbuatan hukum berdasarkan data tersebut. Dalam hal ini pihak yang dirugikan mendapat kompensasi dalam bentuk lain. Penyelenggaraan pendaftaran yang menggunakan sistem publikasi negatif negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam buku tanah dan surat ukur. Sekalipun sudah didaftar atas nama seseorang atau badan hukum sebagai pemegang haknya. Dalam sistem ini pemegang hak yang sebenarnya masih dapat mengajukan gugatan untuk memperoleh kembali tanah yang dipunyainya, apabila perbuatan hukum pemindahan hak atau pembebanan hak yang dilakukan terbukti cacad hukum atau tidak dilakukan oleh pihak yang berhak. Yang menentukan sahnya pemindahan kepada pihak lain dan sahnya pembebanan yang dilakukannya adalah sah tidak perbuatan hukum yang mendasarinya bukan pelaksanaan pendaftarannya. Dalam sistem publikasi negatip pendaftaran tanah tidak memberikan jaminan, bahwa penguasaan tanah yang diperolehnya atau pembebananan hak yang bersangkutan di kemudian hari tidak akan diganggu gugat. Dalam sistem ini surat tanda bukti hak (Sertipikat) berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Artinya, keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Di sini pengadilan yang akan memutus alat pembuktian mana yang benar. Dalam sistem publikasi negatip berlaku asas hukum "nemo plus", yaitu bahwa seseorang tidak dapat memberikan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punyai. Untuk mengatasi kelemahan dan untuk memberikan perlindungan hukum kepada para pihak yang memperoleh tanah dengan itikad baik oleh Negara yang menggunakan sistem publikasi negatip, umumnya menggunakan lembaga yang dikenal sebagai lembaga "acquisitieve verjaring" atau lembaga "reverse possession". Yaitu apabila penerima hak yang beritikad baik bertindak tegas selaku pemilik dan yang bersangkutan

menguasai tanah secara nyata dan terbuka selama sekian tahun, tanpa ada pihak lain yang menggugat, maka oleh hukum dia ditetapkan sebagai pemiliknya, yang hak kepemilikannya tidak lagi dapat diganggu gugat, juga tidak oleh pihak yang dapat membuktikan sebagai pemilik yang sebenarnya. Indonesia tidak memakai sistem publikasi negatip yang murni, karena sistem pendaftaran yang dipakai oleh UUPA adalah "sistem pendaftaran hak" (registration of titles). Dimana dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, bukan aktanya yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan- perubahannya kemudian. Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku tanah. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku tanah Kantor Pertanahan harus melakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan. Di sini Kantor Pertanahan bersikap aktip.

Menurut Keputusan Presiden No. 7 Tahun 1979 ditegaskan, bahwa yang dimaksud dengan tertib hukum pertanahan adalah menunjukkan kondisi dimana : Semua pihak yang menguasai dan atau menggunakan tanah mempunyai hubungan hukum yang sah dengan tanah yang bersangkutan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. b. Tersedianya perangkat perundang-undangan di bidang pertanahan yang lengkap dan komperhensip sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan pertanahan. c. Seluruh penyelenggaraan administrasi pertanahan dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika ketiga unsur di atas telah dipenuhi dan dilaksanakan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan tugas di bidang pertanahan niscaya tidak terjadi permasalahan/sengketa tanah atau setidaknya dapat dikurangi seminimal mungkin. Yang dimaksud dengan sengketa adalah perebutan, pertengkaran, saling merasa memiliki. Jadi sengketa tanah secara tersirat mempunyai makna perebutan terhadap satu bidang tanah oleh dua orang (badan) atau lebih dimana satu dengan yang lainnya yakin merasa memiliki atas obyek tanah tersebut. Mengutip pendapat Maria S.W. Sumardjono, bahwa secara garis besar sengketa (permasalahan) pertanahan dapat dikelompokkan menjadi empat, yakni : 1) masalah penggarapan rakyat atas tanah areal perkebunan;

2) pelanggaran terhadap ketentuan Landreform; 3) ekses-ekses dalam penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan; 4) sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah. Tertib Administrasi Pertanahan merupakan keadaan dimana untuk setiap bidang telah tersedia aspek-aspek ukuran fisik, penguasaan penggunaan, jenis hak dan kepastian hukumnya yang dikelola dalam sistem informasi pertanahan lengkap. Selain hal tersebut terdapat mekanisme prosedur, tata kerja pelayanan dibidang pertanahan yang sederhana, cepat dan massal yang dilaksanakan secara tertib dan konsisten. Tertib Penggunaan Tanah Tertib penggunaan tanah merupakan kondisi dimana : Tanah telah digunakan secara optimal, serasi dan seimbang sesuai dengan potensinya, guna berbagai kegiatan kehidupan dan penghidupan yang diperlukan untuk menunjang terwujudnya tujuan nasional.

3. Kebijakan yang Berkaitan dengan Aspek Institusional (Kelembagaan dan Kooordinasi Lintas Sektor)

Pokok Masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah mencermati proses dan hal hal yang berkaitan dengan pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadik, mencermati kendala kendala yang ada dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, mengoptimalkan proses, dan mencari solusi untuk lebih mengoptimalkan proses dan kegiatan.

Dalam kegiatan pendaftaran tanah dipengaruhi antara lain: 1) Brainware (sumberdaya manusia), 2) Hardware (sumberdaya peralatan dan teknologi), 3) Software (sumberdaya perangkat lunak/aplikasi), 4. Ketersediaan Data (terutama peta dasar pendaftaran), 5) Prosedur untuk mengefisienkan kegiatan, dan 6). Perangkat perundangan/peraturan.

Kelembagaan juga terkait dengan pendefinisian dan pengembangan struktur sebuah organisasi. Di dalam organisasi pendefinisian struktur serta tugas pokok dan fungsi yang jelas dari setiap unit kerja dan setiap pegawai akan sangat menunjang efisiensi dan efektifitas dari pelaksanaan pekerjaan.

1) *Brainware* (SDM).

Sumber daya manusia yang melaksanakan tugas tugas pertanahan utamanya pelaksanaan pendaftaran tanah secara kuantitas masih

kurang. Pada tahun 1989 jumlah pegawai Badan Pertanahan Nasional se Indonesia sekitar 25.000 pegawai dan pada saat ini tahun 2016 jumlah pegawai Kementerian ATR/BPN berjumlah kurang dari 20.000 pegawai terjadi pengurangan pegawai sekitar 5000 pegawai (20%) dalam kurun waktu 27 tahun. Pengurangan pegawai tersebut tidak diikuti dengan pengurangan wilayah (kabupaten dan kota) tetapi terjadi penambahan kabupaten dan kota. Jumlah Provinsi dari 27 prov (keluar Prov Timor Timur) menjadi 34 Provinsi. Kabupaten kota mengalami penambahan misalnya Provinsi Aceh dari 9 Kabupaten/ kota menjadi menjadi 22 kabupaten kota (kurun waktu tahun 1999 s.d 2007), terjadi penambahan 13 kabupaten/kota yang berakibat pegawai yang mengalami pengurangan harus dibagi lagi atau didistribusikan dari 10 kanwil dan kantah kab/kota menjadi 23 kanwil dan kantah kab/kota.

Banyak Kantor Pertanahan Kabupaten Kota dengan jumlah pegawai yang sangat sedikit misalnya, Pada Wilayah Kantor Wilayah Prov Nangroe Aceh Darusalam dengan jumlah pegawai : 1) Kantor Pertanahan Kabupaten Aceh Barat 8 orang, 2) Kantor Pertanahan Pidie Jaya 10 orang, 3) Kantor Pertanahan Kota Langsa 13 orang, 4). Kantor Pertanahan Gayu Lues 12 orang dan rata rata setiap kantor pertanahan kurang dari 20 orang. Kondisi jumlah pegawai di provinsi tipe C lainnya juga seperti keadaan di provinsi Nangro Aceh Darusalam. Keadaan pegawai termasuk tidak sehat (sangat kurang), untuk menggerakkan kegiatan secara normal diperlukan 22 orang pejabat eselon III s.d V, dan masih perlu bendahara, juru ukur, pengelola aplikasi (simak BMN, SIA, Simpeg, dll), serta pejabat fungsional umum lainnya idealnya diperlukan 50 orang pegawai (sumber: http://112.78.136.250/absensikanwil/user_public/kehadiran, Senin, 11 Juli 2016).

Secara kualitas dengan perkembangan teknologi dengan banyaknya aplikasi yang harus dipergunakan memerlukan pegawai yang mempunyai kualitas yang baik. Banyaknya pegawai yang sudah berumur dan kurang menguasai teknologi juga merupakan kendala.

Dari uraian tersebut diatas faktor sumberdaya manusia (Brainware) merupakan unsur yang perlu prioritas diteliti lebih lanjut baik kualitas maupun kuantitasnya untuk mendukung pendaftaran

tanah pertama kali. Optimalisasi perlu dilakukan untuk Alumni DI PPK Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional daam proses percepatan pendaftaran tanah. Sesuai data dari Tahun 1996 STPN sudah meluluskan taruna sejumlah 4914 (empat ribu sembilan ratus empat belas) orang, yang sudah menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kementerian ATR/BPN berjumlah 2681(dua ribu enamratus delapan puluh satu) orang, dan 2233 (dua ribu duaratus tiga puluh tiga) orang menjadi Asisten Surveyor Pertanahan (ASP), Pegawai Tidak Tetap (PTT) Kementerian ATR/BPN atau PNS pada instansi lainnya.

Dalam manajemen SDM internal Penilaian kinerja mutlak dilakukan sehingga pelu dibuatkan sebuah sistem kepegawaian yang dapat memberikan *feedback* dan evaluasi mengenai prestasi pegawai sesuai dengan beban tugas yang diperlukan dan selanjutnya dapat diberikan rewards untuk yang berprestasi dan punishment untuk yang berkinerja tidak sesuai. Beberapa hal yang dapat menjadi solusi akibat keterbatasan jumlah SDM terutama petugas ukur antara lain:

a. Perlu mengoptimalkan kinerja petugas ukur yang ada.
b. Perlunya distribusi petugas ukur dengan membandingkan keperluan akan petugas ukur dengan beban kerja masing-masing kantor.
c. Peningkatan kemampuan petugas ukur yang masih di bawah standar
d. Perlunya pemberian pendidikan dan Pelatihan untuk meningkatkan kualitas SDM Surta di BPN RI.
e. Pemberian lisensi kepada tenaga survei dan Pemetaan dan dievaluasi secara periodik untuk peningkatan penguasaan terhadap teknologi serta daya saing tenaga surta internal BPN. Lisensi adalah mekanisme kontrol kualitas. Pemberian lisensi yang melibatkan pihak eksternal akan mengeliminir terjadinya praktek-praktek kolusi yang tentunya akan menerunkan kualitas Sumber Daya Manusia
f. Peningkatan kualitas SDM Surta dengan memberikan rewards sesuai dengan kinerjanya. Pemberian penghargaan atau rewards bagi yang berprestasi dan hukuman atau punishment bagi yang tidak berprestasi merupakan dasar bagi pengelolaan Sumber Daya Manusia.

g. Perlunya analisis beban kerja tenaga-tenaga survei dan pemetaan. Kondisi di BPN dimana terdapat variasi yang mencolok antar kantor pertanahan baik dari segi sarana prasarana, kepegawaian, maupun volume pekerjaan mendorong untuk dilakukannya analisis beban kerja khususnya di bidang survei dan pemetaan.

2) *Hardware*.

Peralatan untuk mendukung kegiatan pendaftaran tanah antara lain peralatan komputer, komunikasi, transfortasi, modem, alat pengukuran sangat diperlukan. Kecilnya DIPA dan PNBP dari kantor pertanahan sangat mempengaruhi berhasilnya kegiatan pendaftaran tanah.

3) Software

Kecukupan aplikasi yang merupakan standar baku kegiatan administrasi pendaftaran tanah dan administrasi lainnya sangat diperlukan. Untuk software secara standar biasanya sudah dipenuhi karena merupakan aplikasi baku yang diberikan dari Kantor Pusat/Kanwil atau kementerian lain.

4) Data

Ketersediaan data terutama dalam pendaftaran tanah sistematik sangat diperlukan, terutama ketersediaan peta dasar pendaftaran. Ketersediaan peta pendaftaran tanah yang berupa data digital sangat mendukung berhasilnya kegiatan pendaftaran tanah sistematik.

5) Prosedure dan Peraturan Perundangan

Prosedure merupakan tata urutan kegiatan atau proses yang harus dijalani. Prosedure yang ada perlu dikaji secara mendalam dan mengurangi kegiatan yang tidak perlu sehingga kegiatan dapat lebih efisien. Peraturan perundangan bagi pelaksanaan tugas di kementerian dan lembaga pemerintah merupakan sesuatu yang vital dikarenakan di dalam birokrasi pegawai tidak bisa melakukan pekerjaan diluar peraturan yang ada. Peraturan adalah dasar bagi seorang pejabat da pegawai pemerintah untuk bertindak. Meskipun kebijakan-kebijakan inovatif masih tetap dimungkinkan namun kebijakan-kebijakan tersebut masih harus tetap ada di dalam koridor peraturan-peraturan tersebut. Perangkat penundangan/peraturan perlu dikaji kembali untuk dapat lebih mengefisienkan kegiatan. Misalnya kegiatan pengumuman didesa pada PP 10 1961 dari 2 bulan

menjadi 1 bulan pada PP 24 tahun 1997. Keberatan membayar BPHTB merupakan temuan yang memberatkan bagi masyarakat miskin yang ikut program pendaftaran tanah sistematik yang akhirnya menarik kembali keikutsertaannya. Dan perlu dikaji lebih mendalam yang berkaitan dengan peraturan perundangan.

6) Koordinasi Lintas Sektor

Kerjasama dengan lembaga atau ikatan profesi surveyor dan pemetaan dalam pemberian lisensi perlu dilakukan, Bidang Survei dan Pemetaan memerlukan tenaga-tenaga yang handal dan profesional. Profesionalitas seseorang dalam mengemban sebuah pekerjaan dapat dilihat dari kemampuannya dalam mengembangkan diri dan menguasai perkembangan teknologi yang berkaitan dengan profesinya.

Membangun sebuah sistem administrasi pertanahan memerlukan koordinasi yang kuat antar sektor yang terkait dengan pertanahan. Kemauan politis dari pemeritah untuk memanfaatkan administrasi pertanahan sebagai dasar penentuan kebijakan harus ditindaklanjuti dengan membangun sebuah sistem administrasi pertanahan terpadadu antar kementerian dan lemabaga terkait. Kementerian Agraria dan Tata Ruang dalam hal ini bisa menjadi pendorong kerjasama tersebut dengan kewenangan yang luas serta dukungan politik penyelenggara negara.

H. Kesimpulan dan Saran

Dari uraian diatas dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Terdapat beberapa permasalahan dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang memerlukan perbaikan. Permasalahan-permasalahan tersebut dapat dikelompokkan menjadi permasalahan-permasalahan yang bersifat spasial, legal, dan institusinal. Salah satu permasalahan yang patut dicermati secara legal adalah pendaftaran tanah kita masih belum mampu memberikan jaminan kepastian hukum yang maksimal kepada pemilik hak, hal yang terkat dengan pengumpulan data spasial penambahan SDM pengukuran merupakan sesuatu yang diperlukan namun demikian harus terdapat terobosan dalam metode pengumpulan data spasial dengan menggunakan konsep *fit for purpose* sehingga

percepatan pengumpulan data spasial dapat dilakukan, sedangkan secara institusional harus terdapat kemauan dari *stake holder* pertanahan untuk membangun sebuah sistem terpadu administrasi pertanahan dengan me*review* peraturan-peraturan yang sudah ada.

2. Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi efisiensi dan efektifitas sistem pendaftaran tanah yang berasal dari internal dan eksternal organisasi. Secara internal hal utama yang perlu dibenahi adalah permasalahan manajemen SDM yang merupakan ujung tombak pelaksanaan pendaftaran tanah, sedangkan secara eksternal hal yang perlu dibenahi adalah usaha untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang pentingnya tertib administrasi pertanahan demi usaha-usaha untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
3. Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia masih mempunyai beberapa kelemahan yang tentunya memerlukan perbaikan. Upaya perbaikan tersebut harus disesuaikan dengan kondisi sosial, ekonomi, maupun budaya yang terdapat di Indonesia. Dalam upaya perbaikan tersebut Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN perlu mengupayakan dukungan institusi secara internal maupun lintas sektor yang meliputi dukungan politik, legal maupun sumberdaya. Upaya pembangunan administrasi pertanahan terpadu harus merupakan komitmen yang kuat dari berbagai pihak untuk menyamakan tujuan bahwa tujuan pendaftaran tanah, atau jika ingin lebih luas pengertiannya menjadi administrasi pertanahan, adalah untuk pengaturan kebijakan pertanahan demi pemerataan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut bisa tercapai jika terdapat data yang lengkap dan terpercaya, serta dukungan dari *Stake holders* pertanahan yang bersinergi membangun satu visi bahwa pendaftaran tanah harus berorientasi kepada dukungan terhadap masyarakat lemah sehingga mereka mampu untuk memperbaiki kesejahteraannya.

Sedangkan saran yang bisa diambil untuk perbaikan percepatan Pendaftaran Tanah adalah:

Percepatan Pendaftaran Tanah merupakan sebuah proses yang integral sehingga percepatan pendaftaran tanah bukan semata mengganti

sarana dan prasarana, melainkan lebih pada perubahan paradigma dalam melakukan pendaftaran tanah. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN sebagai panglima dalam pendaftaran tanah seyogyanya dapat segera mengambil peran dengan berfokus pada penyiapan kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan yang mendukung dengan memperhatikan prinsip-prinsip *fit for purpose* (tepat guna) dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

ENEMARK, S., LEMMEN, C. & MCLAREN, R. 2014. Building Fit-for-Purpose Land Administration Systems. *FIG Congress 2014*. Kuala Lumpur.

EUROPAS, G. Geometer Europas. FIG 2006 Munich.

FIG 1998. FIG statemant on the cadastre. Appledorn: International Federation of Surveyors.

FIG 2005. FIG Statement on the Cadastre. OICRF, Waltersingel 1, 7314 NK Apeldoorn, THE NETHERLANDS: International Office of the Cadastre and Land Registry (OICRF).

HAROEN, M. T. S., SARI, E., SEMBIRING, K., BUDIYONO & SUCAYA, K. A. Cadastral Systems in Jakarta:Building the Spirit of the Road to a Spatial Data Infrastructure. 3rd FIG Regional Conference, 2004 Jakarta, Indonesia.

HENSSEN, J. 1995. Basic Principle of The m=Main Cadastrak System in The World. *The Joint European Conference and Exhibition on Geographical Information.* The Hague, The Netherlands.

INDONESIA, P. 1960. Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok Pokok Agraria.

INDONESIA, P. 1997. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

NAVRATIL, G. & FRANK, A. U. 2004. Processes in a cadastre. *Computers, Environment and Urban Systems,* 28, 471.

WIDIANTO, T. Penguatan Status Surveyor Berlisensi Menjadi Pejabat Pengukur Bidang Tanah (PPBT). FIT ISI 2015, 2015 Malang.

ZEITHAML, PARASURAMAN & BERRY 1990. *Delivering Quality Service - Balancing Customer Perceptions and Expectations* New York: The Free Press.

ZHANG, H. & TANG, C. A Performance Assessment Model for Cadastral Survey System Evaluation. The World Cadastre Summit, 2015.

Abidin, Said Zainal. 2002. Kebijakan Publik, Yayasan Pancur Siwah. Jakarta

Adrian Sutedi, 2007, Peralihan Hak Atas tanah dan Pendaftarannya, Sinar Grafika, Jakarta

A.P parlindungan, 1994, Pendaftaran Tanah di Indonesia, Mandar maju Cet.2, Bandung

Harsono, Budi, 2005 Hukum Agraria Indonesia, Edisi Revisi, Djambatan Jakarta.

Islamy, M Irfan, 1991. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara,PT Bumi Aksara, Jakarta.

Moleong, Lexy J.2000. Metodologi Penelitian Kualitatif, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung.

Sumardjono, Maria SW; 2001. Kebijaksanaan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Buku Kompas Jakarta

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

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Tim Peneliti Puslitbang BPN, 2005, Penelitian Puslitbang BPN, Jakarta.

INTEGRASI PERENCANAAN TATA RUANG DAN PERTANAHAN DI JAKARTA BARAT

Sri Kistiyah
Rochmat Martanto
A.H Farid

A. Pendahuluan

Pemerintahan era Reformasi sekarang ini, oleh Pemerintah telah dikeluarkan gagasan Nawacita sebagai cita-cita dalam mewujudkanIndonesia yang berdaulat secara politis serta mandiri dalam bidang ekonomi dan berkepribadian dalam kebudayaan.

Dalam rangka mendukung terwujudnya cita-cita tersebut, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, melalui Direktorat Jenderal Tata Ruang mempunyai tanggung jawab untuk mewujudkan perumusan kebijakan dibidang perencanaan Tata Ruang dan Pemanfaatan Ruang; pelaksanaan kebijakan dibidang perencanaan tata ruang, pembinaan tata ruang dan pemanfaatan ruang daerah; penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang; pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang; pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang perencanaan tata ruang dan pemanfaatan ruang.

Tugas yang diberikan pemerintah pada Kementerian ini sangat penting, strategis dalam Nawacita, mengingat perkembangan penduduk yang begitu pesat meningkat, baik secara nasional maupun regional, sehingga mau tidak mau akan terus dilakukan pembangunan gedung-gedung untuk untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal ataupun pembangunan lainnya seperti sekolah, pasar, jalan, masjid dan sarana prasarana yang lain untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Sesuai Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 11 (ayat 2), Pemerintah Daerah Kota mempunyai

wewenang dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kota yang meliputi perencanaan Tata Ruang wilayah kota, pemanfaatan ruang wilayah kota dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota. Perencanaan Tata Ruang wilayah kota meliputi proses dan prosedur penyusunan serta penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota. Penyusunan RTRW Kota dilakukan dengan berasaskan pada kaidah-kaidah perencanaan yang mencakup asas keselarasan, keserasian, keterpaduan, kelestarian, keberlanjutan serta keterkaitan antar wilayah, baik dalam kota itu sendiri maupun dengan kota sekitarnya.

Dalam rangka perencanaan Tata Ruang wilayah kota, perlu disusun Pedoman Penyusunan RTRW Kota sebagai acuan semua pihak terkait dalam penyusunan RTRW kota, baik untuk kalangan pemerintah, swasta maupun masyarakat pada umumnya.

Pembangunan merupakan upaya manusia dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya yang dipergunakan bagi pemenuhan kebutuhan dan peningkatan kesejahteraan hidup manusia itu sendiri. Manusia harus memiliki cipta, rasa, dan karsa, karenanya manusia harus mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam untuk meningkatkan kemakmuran baik untuk generasi sekarang maupun untuk generasi yang akan datang. Pemanfaatan sumber daya alam bagi kebutuhan generasi sekarang juga mempertimbangkan dan memperhatikan generasi mendatang dalam memenuhi kebutuhannya. Sehubungan dengan itu sesuai dengan konsep pembangunan berkelanjutan, tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, karena hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah memberikan sumber daya bagi kelangsungan hidup umat manusia.

Tanah bagi bangsa Indonesia tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi. Oleh karena itu tanah harus dikelola secara cermat pada masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang. Masalah tanah adalah masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling mendasar. Tanah disamping mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi sosial, oleh karena itulah kepentingan pribadi atas tanah tersebut jika diperlukan dikorbankan

guna kepentingan umum dengan cara pelepasan hak atas tanah dengan mendapat ganti rugi yang tidak berupa uang semata akan tetapi juga bisa berbentuk tanah atau fasilitas lain. Pada dasarnya, secara filosofis tanah sejak awalnya tidak diberikan kepada perorangan. Jadi tidak benar seorang yang menjual tanah berarti menjual miliknya, yang benar dia hanya menjual jasa memelihara dan menjaga tanah selama itu dikuasainya.

Hal tersebut adalah benar apabila dikaji lebih dalam bahwa tanah di samping mempunyai nilai ekonomis, juga mempunyai nilai sosial yang berarti hak atas tanah tidak mutlak. Namun demikian negara harus menjamin dan menghormati atas hak-hak yang diberikan atas tanah kepada warga negaranya yang dijamin oleh undang-undang. Hal ini berarti nilai ekonomis hak atas tanah akan berbeda dengan hak yang melekat pada tanah tersebut, dengan demikian ganti rugi yang diberikan atas tanah itu juga menentukan berapa besar yang harus diterima dengan adanya hak berbeda itu. Namun demikian negara mempunyai wewenang untuk melaksanakan pembangunan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan baik dengan pencabutan hak maupun dengan pengadaan tanah serta disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang dan Wilayahnya secara terintegrasi.

Tata ruang atau *land use* adalah wujud struktur ruang dan pola ruang dimana tata ruang ini disusun secara nasional, regional dan lokal. Maka, dari penjelasan tersebut dapat kita ketahui bahwa, Penataan ruang memiliki peran strategis dalam proses pembangunan bangsa, baik dalam konteks lokal maupun nasional. Penataan ruang bisa menjadi media yang tepat dalam mengarahkan bentuk dan warna daerah yang diharapkan. Penataan ruang sangat mempengaruhi kondisi daerah yang lebih baik termasuk juga bisa lebih buruk. Sangat tepat jika Rencana Tata Ruang (RTR) dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sama halnya dengan aspek lain, penataan ruang juga tidak lepas dari masalah bahkan sangat kompleks, meliputi: kerusakan lingkungan, keterbatasab infra struktur, pertumbuhan ekonomi yang tertinggal hingga permasalahan pertanahan.

Beberapa hal yang yang menjadi perhatian dalam penyusunan Rencana Tata Ruang antara lain:

1. Pendekatan penataan ruang berbasiskan ekosistem merupakan salah satu solusi yang dianggap tepat
2. Penataan ruang berbasiskan ekosistem melibatkan interaksi antara kegiatan manusia dalam pemanfaatan sumber daya alam dengan kemampuan daya dukung lingkungan secara serasi, terintegrasi dan terpadu.
3. Penempatan zonasi kegiatan berdasarkan karakteristik kawasan (fisik, biologi, geologis) perlu dilakukan agar tidak menimbulkan kerusakan manfaat baik terhadap manusia maupun terhadap alam. Kebijakan hukum pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam perkembangannya meliputi, kegiatan pembangunan dihadapkan pada berbagai masalah, baik masalah sosial, ekonomi maupun lingkungan. Permasalahan tersebut antara lain adalah tingginya pertumbuhan penduduk, baik yang disebabkan oleh faktor migrasi maupun pertumbuhan alami. Kondisi ini berimplikasi terhadap semakin meningkatnya penggunaan lahan di Kawasan Perkotaan. Perkembangan yang terjadi menunjukkan terdapatnya penggunaan lahan yang tidak sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan kurang mempertimbangkan daya dukung lingkungan. Hal ini diindikasikan oleh berkurangnya kawasan yang berfungsi lindung, konversi lahan pertanian menjadi non pertanian dan munculnya kerusakan lingkungan.

Beberapa fenomena yang mempengaruhi kinerja pelaksanaan Rencana Tata Ruang Kawasan adalah:

1. Perubahan Undang-Undang Otonomi Daerah. Dimana sebelumnya berlaku Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah yang sekarang ini sudah dicabut dan tidak berlaku lagi dan diganti dengan Undang-undang Tahun Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian dirubah lagi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan untuk saat ini Undang-undang yang diberlakukan tentang Pemerintahan Daerah adalah Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, jadi sudah 3 (tiga) kali perubahan.

2. Terjadinya perubahan berbagai kebijakan pemerintah terkait dengan penataan ruang maupun substansinya di tingkat Nasional yang sebelumnya berlaku UU No. 24 Tahun 1992 tentang Tata Ruang , ini digantikan dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Tata ruang, .Sehingga, perlu dilakukan berbagai penyesuaian dan kajian kembali terhadap landasan hukum penyusunan RTR.
3. Munculnya tuntutan dan tantangan di masa yang akan datang seiring dengan terjadinya paradigma baru pembangunan. Paradigma baru ini menuntut terwujudnya good governance yang pada dasarnya mengedepankan peran masyarakat melalui prinsip-prinsip demokratisasi, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi.

Sumber Daya Alam berupa tanah dan air yang ada , umumnya dapat digunakan untuk mendapatkan kualitas lingkungan yang baik melalui kawasan yang terintegrasi. Sudah barang tentu degradasi lingkungan tidak dapat dibiarkan terus berlangsung, salah satu jalan keluar untuk mengatasi kemelut terjadinya proses degradasi yang mengancam perkotaan adalah upaya-upaya penyusunan tata ruang secara terpadu yang berwawasan lingkungan.

Tata ruang harus disimak tidak sekedar sebagai proses pengelolaan perubahan lingkungan binaan dan alam semesta, melainkan harus lebih dilihat sebagai upaya penyelesaian berbagai benturan kepentingan yang berbeda atas pemanfaatan lahan yang semakin terbatas. Di Daerah Khusus Ibu Kota yang merupakan Kota Metropolitan dan kota-kota besar lainnya yang terus melakukan pembangunan gedung-gedung seiring dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk dalam membenahi pembangunan kota menjanjikan harapan dan kesegaran tersendiri. Biarpun pembenahan atau koreksi yang dilakukan sedikit lambat namun paling tidak dampak positipnya sudah mulai terasa. Contohnya aparat yang terlibat dalam pengelolaan perkotaan menjadi lebih hati-hati dalam perencanaan dan pemberian ijin pembangunannya. Demikian juga yang terjadi di wilayah Jakarta Barat yang menjadi lokasi penelitian yang merupakan bagian dari Kota Metropolitan, yang merupakan salah satu pusat pengembangan pariwisata, bisnis, perumahan , industri dan lain-lain,

adalah salah satu pusat pengembangan kota Jakarta disamping wilayah Jakarta Utara, hal ini tentunya akan berpengaruh pada faktor kebutuhan akan tanah yang pastinya akan berpengaruh pada meningkatnya nilai tanah yang berasal dari konversi penggunaan tanah untuk kepentingan pembangunan, sehingga perlu penataan ruang yang terintegrasi.

Dalam rangka mengurangi perkembangan berbagai masalah pembangunan di wilayah Jakarta Barat, perlu ditempuh berbagai upaya secara terintegrasi yang komprehensif dari berbagai pihak terkait agar penyelesaian permasalahan tersebut dapat menyeluruh dan berkesinambungan.

Salah satu persoalan yang mendasar dalam pembangunan wilayah Jakarta Barat adalah bagaimana langkah-langkah yang dilakukan dalam penyusunan tata ruang dan pertanahan dan pemanfaatan ruang agar bisa terintegrasi.

Hal ini penting, mengingat peraturan berkaitan tata ruang wilayah berada pada kewenangan instansi pemerintah yang berbeda. Adapun tujuan dari penelitaian ini adalah:

1. Menganalisis perencanaan Tata Ruang dan Pertanahan serta pemanfaatan ruang agar bisa terintegrasi
2. Menganalisiskesiapan Kantor Pertanahan Wilayah Jakarta Barat dalam integrasi Tata Ruang dan Pertanahan

Proses tahapan pembangunan salah satunya melalui tahapan penyusunan rancangan awal rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh dan terukur (*top down*). Tahap berikutnya kegiatan Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan untuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), Rencana Kerja Pemerintah (RKP), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) mulai dari tingkat Desa dan Kalurahan, Kecamatan, Kabupaten, Kota serta Provinsi, sampai akhirnya ke tingkat Nasional.

Hal tersebut sebagaimana dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Perencanaan

Daerah, yang pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010, musyawarah perencanaan pembangunan yang selanjutnya disingkat Muresbang adalah forum antarpemangku kepentingan dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan daerah.

Musrenbang sebagai mekanisme perencanaan pembangunan yang partisipatif, terdapat hubungan kerjasama (kolaborasi) antara pemangku kepentingan (*stakeholder)* melakukan fungsi komunikasi, dan berpartisipasi sebagai karakteristik unsur-unsur penting dari pemerintahan lokal. Agen pembangunan akan lebih responsif dalam memenuhi kebutuhan dan mungkin dapat mempersempit kesenjangan sosial dan ekonomi. Dikarenakan yang tidak kalah penting adalah bagaimana menimbulkan kesadaran elit politik maupun masyarakat bahwa otonomi daerah merupakan representasi kekuasaan bersama yang menjunjung tinggi pluralisme dan menghargai perbedaan di masyarakat (Susanto,2009).

Menurut Lubis (2010), pada saat ini pembangunan banyak mempergunakan pendekatan partisipatif yang melibatkan seluruh warga dalam proses pembangunan, yaitu sejak tahapan perencanaan, pelaksanaan, evaluasi sampai ke tahapan menikmati hasil pembangunan.

Perencanaan berasal dari kata rencana yang berarti rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan. Dari pengertian sederhana tersebut dapat diuraikan beberapa komponen penting, yakni tujuan (apa yang hendak dicapai), kegiatan (tindakan untuk merealisasikan tujuan), dan waktu (kapan, bilamana kegiatan tersebut hendak dilakukan). Menurut Moekijat (1980:431-432) dalam kamus karangannya Kamus Management menyebutkan pengertian perencanaan, antara lain:

1. Perencanaan adalah hal memilih dan menghubungkan fakta-fakta serta hal membuat dan menggunakan dugaan-dugaan mengenai masa yang akan datang dalam hal menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diusulkan.
2. Perencanaan adalah penentuan suatu arah tindakan untuk mencapai suatu hal yang diinginkan.

3. Perencanaan adalah suatu usaha untuk membuat suatu rencana tindakan, artinya menetukan apa yang dilakukan, siapa yang melakukan, dan dimana hal itu dilakukan.
4. Perencanaan adalah suatu penentuan sebelumnya dari tujuan-tujuan yang diinginkan dan bagaimana tujuan tersebut harus dicapai. Perencanaan dalam arti seluas-luasnya tidak lain adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu, oleh karena itu pada hakikatnya terdapat pula tiap-tiap jenis usaha manusia (Bintoro Tjokroamidjojo, 1987).

Albert Waresten menyebutkan bahwa perencanaan adalah melihat kedepan dengan mengambil pilihan sebagai alternatif dan kegiatan untuk mencapai tujuan masa depan dan kegiatan yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu. Conyers dan Hills (Arsyad 1999:19) berpendapat bahwa perencanaan adalah suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan bebagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masa yang akan datang.

Sehingga dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa suatu perencanaan tidak lain dari susunan (rumusan) sistematik mengenai langkah (tindakan-tindakan) yang akan dilakukan dimasa depan, dengan didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang seksama atas potensi dan faktor-faktor eksternal, dan pihak-pihak yang berkepentingan dalam rangka pencapaian suatu tujuan tertentu.

Fungsi perencanaan tidak hanya pada permulaan kegiatan tetapi bersifat menyeluruh mulai dari persiapan sampai kepada penyelesaian, bahkan juga berguna pada pasca pelaksanaan. Untuk kebenaran pancapaian tujuan dapat dibedakan 3 (tiga) fungsi perencanaan yaitu:

a. Tolok ukur: Merupakan titik pangkal dari kegitan mengenai peraturan waktu, pengaturan langkah–langkah, pengaturan penggunaan dana dan sumber daya, dengan fungsi ini dapat di ketahui dan di bedakan apa yang di sebut dengan salah perencanaan atau penyimpangan, perubahan kebijaksanaan, penyesuain teknis dan lainnya.

b. Ketaatan atau Disiplin: perencanaan sebagai konsepsi yang menyeluruh mengenai tujuan dan bagian–bagiannya, mengenai cara dan langkah yang akan dilakukan, adalah juga suatu displin yang harus di taati. Agar mencapai suatu keberhasilain maka, fungsi perencanaan harus mencakup beberapa aspek yaitu: Ketaatan tujuan dan bagian–bagian serta keterkaitan satu sama yang lain ketaatan pengorganisasian dan pertanggung jawaban ketaatan atas asas, system, metode, dan prosedur, ketaatan informasi dan pelaksanaan
c. Rujukan: di tujukan kepada masalah–masalah yang bersifat kebendaharaan dan perencanaan tidak merupakan dua hal yang terpisah. Bahwa pelaksanaan dan diikuti oleh monitoring dan evaluasi. Kegiatan ini disebut dengan pengendalian, di tujukan kepada fungsi dan manfaat yang berbeda dengan pengawasan yang lebih administrasi.

Perencanaan tata ruang adalah suatu proses yang melibatkan banyak pihak dengan tujuan agar penggunaan ruang itu memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya kepada masyarakat dan terjaminnya kehidupan yang berkesinambungan. Penataan ruang menyangkut seluruh aspek kehidupan sehingga masyarakat perlu mendapat akses dalam proses perencanaan tersebut. Perencanaan tata ruang dilakukan oleh pemerintah dengan peran serta masyarakat. Peran serta masyarakat merupakan faktor yang sangat penting karena pada akhirnya hasil penataan ruang adalah untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Dalam Undang-Undang nomor 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang tentang penataan ruang disebutkan bahwa tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas dimaksudkan untuk:

a. Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas berbudi luhur, dan sejahtera;
b. Mewujudkan keterpaduan penggunaan sumberdaya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumberdaya manusia;
c. Meningkatkan pemanfaatan sumberdaya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna, berhasil guna dan tepat guna untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia;

d. Mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah setra menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan;
e. Mewujudkan keseimbangan kepentingan kesejahteraan dan keamanan;

Penyelenggaraan Urusan Pertanahan

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) sebagai Hukum Tanah Nasional menegaskan bahwa Bumi, Air, Ruang Angkasa dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan penjelmaan seluruh rakyat. Selanjutnya kekuasaan tersebut dikenal dengan Hak Menguasai dari negara (Pasal 2 (ayat 2)) yang menyebutkan bahwa negara mempunyai 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-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pengelolaan pertanahan (*land management*) meliputi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pengelolaan tersebut dimaksudkan untuk terwujudnya tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam kontek pengelolaan tanah di Indonesia, kebijakan apapun yang dilakukan oleh pemerintah semuanya ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Kebijakan yang dilakukan dan dituangkan dalam Pasal-pasal UUPA dalam pelaksanannya dilimpahkan pada Pemerintah Daerah.

Berkaitan dengan penyelenggaraan urusan pertanahan yang selama ini dilakukan oleh Lembaga Non Kementerian yang bersifat vertikal yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN), untuk saat sekarang sudah terintegrasi dalam Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, namun pengaturannya masih di Tingkat Pusat dan belum ditindak lanjuti ke Tingkat Daerah/Kantor Pertanahan di Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan yang mengatur struktur organisasi dan tata kerja kementerian ini masih berada pada tingkat pusat, yaituPeraturan Presiden (Perpres) Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Perpres Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional dan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 8 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Struktur Oranisasi dan Tata Kerja pada tingkat daerah masih mengacu pada peraturan yang lama, sehingga integrasi urusan tata ruang dan pertanahan belum tercermin dalam struktur organisasi dan tata kerja yang ada saat ini.

Penatagunaan Tanah

Selama ini orang awam beranggapan tanah sama pengertiannya dengan lahan. Padahal menurut konsep Geografi tanah dengan lahan memiliki perbedaan yang mendasar.

Tanah dalam Bahasa Inggris disebut *soil*. Menurut *Dokuchaev*: tanah adalah suatu benda fisis yang berdimensi tiga terdiri dari panjang, lebar, dan dalam yang merupakan bagian paling atas dari kulit bumi.

Sedangkan lahan Bahasa Inggrisnya disebut *land*, lahan merupakan lingkungan fisis dan lingkungan biotik yang berkaitan dengan daya dukungnya terhadap kehidupan dan kesejahteraan hidup manusia.Yang dimaksud dengan lingkungan fisis meliputi relief atau topografi, tanah, air, iklim. Sedangkan lingkungan biotik meliputi tumbuhan, hewan, dan manusia. Jadi kesimpulannya pengertian lahan lebih luas dari pada tanah.

Tanah dalam konteks kajian geografis adalah tanah sebagai tubuh alam yang meyelimuti permukaan bumi dengan berbagai sifat dan perwatakan yang khas dalam proses pembentukan, keterdapatan, dinamika dari waktu ke waktu, serta manfaatnya bagi kehidupan manusia.(Junun Sartohadi, Jamulya, Nur Indah Sari Dewi: 1).

Lahan adalah permukaan bumi dengan kekayaan berupa tanah, batuan, mineral, benda cair dan gas yang terkandung di dalamnya. Lahan di permukaan bumi terbentang mulai dari wilayah pantai sampai daerah pegunungan. (Gatot Harmanto**:** 67).

Tanah adalah bagian kecil bentang alam yang mampu menumbuhkan tanaman. Sedangkan lahan adalah bagian kecil dan bagian ruang di permukaan bumi yang dapat di eksploitasi oleh manusia.

Definisi dan pengertian dari Tanah adalah kumpulan tubuh alam bebas yang menduduki sebagian besar daratan planet bumi, yang mampu menumbuhkan tanaman dan sebagai tempat mahluk hidup lainnya dalam melangsungkan kehidupannya. Tanah mempunyai sifat yang mudah dipengaruhi oleh iklim, serta jasad hidup yang bertindak terhadap bahan induk dalam jangka waktu tertentu.

Istilah tubuh alam bebas adalah hasil pelapukan batuan yang menduduki sebagian besar daratan permukaan bumi, dan memiliki kemampuan untuk menumbuhkan tanaman, serta menjadi tempat mahluk hidup lainnya dalam melangsungkan kehidupannya.

Menurut pandangan dan pengertian yang diberikan oleh para ahli tanah adalah sebagai berikut:

1. Tanah adalah bentukan alam, seperti tumbuh-tumbuhan, hewan dan manusia, yang mempunyai sifat tersendiri dan mencerminkan hasil pengaruh berbagai faktor yang membentuknya di alam.
2. Tanah adalah sarana produksi tanaman yang mampu menghasilkan berbagai tanaman.

Seorang Pedolog, melihat tanah sebagai lapisan kulit bumi yang lunak dan gembur yang berasal dari batuan induk. Tanah mempunyai lapisan-lapisan yang berbeda warna sampai ke dalam terdapat bagian keras yang sulit ditembus disebut batuan induk.

Tanah mempunyai beberapa sifat yang menentukan kualitas tanah seperti sifat biologi, sifat fisik dan sifat kimia. Tanah bagian paling atas sering disebut *top soil*, selanjutnya ada lapisan-lapisan dibawahnya sehingga terbentuk profil tanah.

Secara lebih rinci, istilah lahan atau *land* dapat didefinisikan sebagai suatu wilayah di permukaan bumi, mencakup semua komponen biosfer yang dapat dianggap tetap atau bersifat siklis yang berada di atas dan di bawah wilayah tersebut, termasuk atmosfer, tanah, batuan induk, relief, hidrologi, tumbuhan dan hewan, serta segala akibat yang ditimbulkan oleh aktivitas manusia di masa lalu dan sekarang; yang kesemuanya itu berpengaruh terhadap penggunaan

lahan oleh manusia pada saat sekarang dan di masa mendatang (Brinkman dan Smyth, 1973; dan FAO, 1976).

Saat ini tanah merupakan *resource* yang memiliki posisi strategis dalam kontek pembangunan nasional. Segala bentuk pembangunan hampir seluruhnya memerlukan tanah untuk aktifitasnya. Dalam kaitan tersebut, diperlukan upaya untuk lebih meningkatkan peran penatagunaan tanah untuk dapat mewujudkan pembangunan yang *sustainable*.

Seperti yang telah dimaklumatkan dalam Pasal 1, PP No. 16/2004 Tentang Penatagunaan Tanah, yang dimaksudkan penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil. Penatagunaan tanah ini merujuk pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan seperti tercantum pada pasal 3 mengenai tujuan dari penatagunaan tanah. Dari sini dapat kita telaah bahwasanya, penatagunaan tanah merupakan ujung tombak dalam mengimplementasikan RTRW di lapangan. Hal ini didasarkan bahwa, dalam setiap jengkal tanah, pada hakekatnya telah melekat hak kepemilikan tanah. Sehingga untuk mewujudkan RTRW dalam setiap jengkal tanah mau tidak mau harus berinteraksi dengan pemegang hak atas tanah tersebut.

Posisi penatagunaan tanah juga semakin jelas seperti yang termaktub dalam Pasal 33 UU No.26/2007, Tentang Penataan Ruang, dimana pemanfaatan ruang mengacu pada rencana tata ruang yang dilaksanakan dengan penatagunaan tanah, penatagunaan air, dan penatagunaan udara. Pada hakekatnya, tanah sebagai unsur yang paling dominan dalam penataan ruang, telah dilandasi dengan PP, memiliki peran yang paling strategis dalam mewujudkan penataan ruang. Namun demikian, penatagunaan tanah belum begitu dilibatkan dalam proses penyusunan, implementasi maupun pengawasan penataan ruang. Menurut saya, proses penataan ruang di Indonesia saat ini memang pada level yang bervariasi. Namun demikian, secara umum dapat dilihat bahwa, penataan ruang masih bergerak dilevel

dasar, yaitu proses *euphoria* penyusunan tata ruang. Hal ini terbukti dari banyaknya tata ruang yang tidak dilaksanakan di lapangan. Seharusnyalah, mulai sekarang, kita bersama-sama harus lebih memikirkan juga bagaimana implementasinya di lapangan.

Penatagunaan tanah memiliki dua peran utama dalam mewujudkan rencana tata ruang guna kepentingan masyarakat secara adil. Pertama, peran secara makro, penatagunaan tanah bersama-sama dengan instansi lain baik pusat maupun daerah, bekerja sama untuk merumuskan kebijakan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang. Hal ini terwujud dalam pembentukan Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional (BKPRN) maupun didaerah (BKPRD). Perlu diketahui bahwa sampai dengan hari ini, penatagunaan tanah yang diemban oleh Badan Pertanahan Nasional (Direktorat Penatagunaan Tanah), masih merupakan instansi vertikal. Kondisi ini lebih memudahkan kontrol maupun koordinasi antara penatagunaan tanah nasional maupun daerah. Selain itu penatagunaan tanah juga bertugas untuk menyusun neraca penatagunaan tanah. Di dalam neraca ini terdapat evalusai kesesuaian RTRW dengan penggunaan tanah saat ini, serta ketersediaan tanah untuk pembangunan didasarkan pada RTRW, penggunaan, dan penguasaan tanah. Neraca ini tentunya sangat berguna dalam revisi dan evaluasi RTRW.

Peran penatagunaan tanah di level mikro adalah *implementing* penatagunaan tanah pada administrasi pertanahan. Di sini peran penatagunaan tanah semakin jelas karena secara langsung terlibat dalam proses administrasi pertanahan. Proses administrasi pertanahan yang dimulai dari penerbitan hak, pemindahan hak, pelepasan hak, dan lain-lain, kesemuanya harus mengacu pada rencana tata ruang wilayah. Dalam penyelenggaraan penatagunaan tanah, dapat ditempuh melalui penataan kembali, upaya kemitraan, dan penyerahan dan pelepasan hak atas tanah kepada negara. Dalam hal pembinaan dan pengendalian penatagunaan tanah dapat ditempuh melalui pemberian *insentif* dan *disinsentif*.

Perencanaan Pertanahan

Dalam melakukan pembangunan dalam suatu wilayah, antara wilayah satu dengan lainnya, mempunyai karakteristik yang berbeda, hal ini tergantung dari potensi wilayah masing-masing yang akhirnya menimbulkan berbagai bentuk hubungan keruangan antar wilayah *(individual places)* yang kemudian mendorong saling ketergantungan antara wilayah *(interdependency of places)* satu dengan wilayah lainnya. Ketergantungan inilah yang akhirnya menjadi penyebab pengembangan wilayah (Sutaryono,2007).

Perkembangan wilayah merupakan kebutuhan yang terus berlangsung, mengingat peningkatan pertumbuhan penduduk yang terus melaju diikuti aktifitas penduduk dan proses urbanisasi, ditandai dengan terbentuknya pasar-pasar dan pusat-pusat baru yang menimbulkan perubahan dalam wilayah-wilayah pelayanan dan perlu dilakukan penyempurnaan dalam pembagian kawasan pembangunan secara menyeluruh.

Selanjutnya menurut Sutaryono (2007) perkembangan wilayah yang tidak terkendali *(unmanaged growth),* dapat memberikan dampak negatif yang kontraproduktif dengan upaya mewujudkan *sustainable development.* Untuk itu, agar perkembangan wilayah dapat terkendali maka Rencana Tata Ruang Wilayah hadir sebagai *guidence* dalam pembangunan wilayah.

Dalam konstelasi perencanaan pembangunan wilayah, penataan ruang memiliki spesifikasi khusus yang harus diperhatikan oleh segenap *stake holder* yang mempunyai kepentingan terhadap pemanfaatan dan keberlanjutan pemanfaatan ruang, mengingat:

1. Penataan ruang berkaitan dengan berbagai masalah kehidupan yang sangat komplek, baik ekonomi, politik maupun sosial kemasyarakatan bagi segenap anggota masyarakat yang memiliki kepentingan berbeda-beda.
2. Penataan ruang merupakan sebuah aktivitas yang harus direncanakan secara matang oleh semua *stake holder* yang berkepentingan terhadap ruang sertam empunyai kompetensi di bidang perencanaan.
3. Penataan ruang merupakan basis bagi kegiatan pembangunan yang berpijak padaruang.

4. Penataan ruang yang meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan oleh pihak yang berbeda-beda, sehingga implementasinya memberikan peluang munculnya hasil yang berbeda pula.
5. Hasil dari perencanaan ruang hanya dapat dilihat dalam jangka waktu yang relatif lama (10, 15 atau 25 tahun kedepan), sehingga tidak memungkinkan dilakukan inovasi ataupun revisi/peninjauan kembali secara cepat.
6. Pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang harus dilakukan secara intensif agar tidak menyimpang dari tujuan dan dapat segera dilakukan evaluasi apabila ditemukan sesuatu yang mengindikasikan sebuah penyimpangan.

Secara regulatif, hal di atas juga sudah diamanahkan dalam UU 26/2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah No 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, yang menyebutkan bahwa kegiatan Penataan Ruang meliputi perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Esensi ketiga ranah kegiatan penataan ruang ini adalah keberlanjutan pemanfaatan ruang dalam menopang perikehidupan penduduk suatu wilayah.

Penyelenggaraan penataan ruang yang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan ini menjadi tugas negara. Dalam hal ini, negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing.

Secara kelembagaan penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan oleh seorang Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bidang penataan ruang. Adapun tugas dan tanggung jawab menteri dalam penyelenggaraan penataan ruang mencakup: (a) pengaturan, pembinaan, dan pengawasan penataan ruang; (b) pelaksanaan penataan ruang nasional; dan (c) koordinasi penyelenggaraan penataan ruang lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Peraturan Pemerintah Nomor 15

Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, maka penyelenggaraan penataan ruang tidak lagi menjadi urusan Kementerian Pekerjaan Umum, tetapi sudah beralih pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja, dinyatakan bahwa lingkup kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional meliputi penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang tata ruang dan bidang pertanahan. Dalam hal ini penyelenggaraan urusan tata ruang dan pertanahan sudah terintegrasi dalam satu lembaga.

B. Perencanaan Tata Ruang dan Pertanahan serta Pemanfaatan Ruang

Rencana Tata Ruang (RTR) merupakan representasi penataan ruang suatu wilayah yang memvisualisasikan pola dan struktur ruang untuk periode kedepan. Rencana tata ruang merupakan suatu proses kesepakatan oleh pemangku kepentingan dan seluruh stake holders yang berkepentingan dan atau menempati wilayah tersebut. Garis besar tematik rencana tata ruang senantiasa berkembang pada setiap periode pemerintahan yang diterjemahkan dalam RPJMN. Kita masih ingat pada Periode RPJMN 2005-2009 dimana Bidang Tata Ruang fokus menekankan perencanaan ruang untuk mengurangi bencana, hal ini dipicu oleh tragedi tsunami Aceh pada Desember 2004 dengan jumlah korban yang sebagian besar menempati wilayah pesisir dimana diasumsikan bahwa zona pesisir tersebut kemungkinan memang tidak dialokasikan untuk permukiman dalam rencana pemanfaatan ruangnya, tetapi juga disadari kurangnya kontrol terhadap implementasi RTR yang telah ada.

Pada periode ini kita ingat banyak sekali respon daerah (provinsi, kabupaten/kota) yang cukup masif melakukan review sekaligus momentum untuk memperbaiki RTR yang telah ada dengan menambah informasi spasial bencana, sehingga dapat dikatakan bahwa RTR yang baru telah mempertimbangkan aspek kebencanaan seperti jenis, sebaran, dampak, serta rencana kontijensi bencana. Hal ini ditindaklanjuti pada RPJMN periode 2010-2014 yang mengangkat isu strategis Bidang Tata Ruang fokus pada peningkatan kualitas tata

ruang yang terintegrasi dengan perencanaan pembangunan yang disinkronkan dengan penegakan peraturan dalam rangka pengendalian tata ruang. Sampai dengan level RTR kabupaten/kota, upaya pemerintah dalam meningkatkan kualitas RTR yang direpresentasikan melalui peta (informasi geospasial/IG) RTR sudah sangat cepat dan baik misalnya dengan mengeluarkan standar prosedur atau pedoman penyusunan Peta RTR yang lebih operasional dengan memasukkan aspek fisik, ekonomi, dan sosial budaya termasuk didalammya aspek bencana sebagai salah satu indikator dalam kategori aspek fisik yang tertuang dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20 Tahun 2007.

Pedoman ini mensyaratkan bahwa dalam penyusunan pola dan struktur ruang menggunakan IG (dasar dan tematik), IG digunakan sebagai dasar referensi geometris untuk seluruh IG tematik baik itu tematik dasar (misal: geologi, jenis tanah, klimatologi, pengunaan lahan), tematik analisis (misal: rawan bencana), dan tematik sintesis (misal: satuan kemampuan lahan/ SKL). Pemerintah secara kontinyu mengantisipasi sekaligus mempersiapkan instrumen penyusunan tata ruang, penyelanggaraan tata ruang sampai level RTR kabupaten/kota dipandang masih merupakan perencanaan makro yang belum mampu digunakan sebagai landasan operasional implementasi pembangunan.

Menurut keterangan dari salah satu pejabat di Bappenas (Ichwan), perencanaan yang dilakukan selama ini di lokasi penelitian bahwa urusan tata ruang kewenangan ada di Kantor Pekerjaan Umum dan Pemerintah Daerah masing-masing dan dalam menyiapkan pembangunan kota sudah menggunakan perencanaan yang baik sesuai dengan aturan, yaitu memenuhi prinsip-prinsip kota, yaitu:

1. Mendukung pembangunan kota yang berkelanjutan
2. Terintegrasi dengan semua aspek kota, seperti transportasi, saran publik, mitigasi bencana, dan sebagainya.
3. Terintegrasi dengan perencanaan biaya.
4. Melibatkan mitra dan *stakeholder*.
5. Sesuai dengan prinsip-prinsip tentang tata kawasan dan hunian.
6. Mendukung respons pasar terhadap kawasan tersebut.
7. Mendukung akses menuju ke kawasan tersebut.

8. Mengembangkan fasilitas pendukung yang sesuai.
9. Berpihak pada golongan ekonomi rendah dan kepentingan umum.
10. Memperhatikan keragaman budaya.

Namun kenyataan di lapangan menurut pengamatan Peneliti, upaya penataan ruang di Jakarta Barat sudah disusun Rencana Struktur Umum Tata Ruang Provinsi. Namun dalam kenyataannya, kebanyakan rencana-rencana yang dibuat dengan susah payah tetap tinggal sebagai rencana saja, karena tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Terdapat beberapa kendala yang dihadapi dalam implementasi rencana tersebut, terutama yang paling menonjol adalah akibat tumpang tindihnya berbagai jenis perencanaan pada daerah yang sama oleh instansi yang berbeda sehingga membingungkan aparat pelaksananya, termasuk juga tumpang tindihnya regulasi tentang Tata Ruang.

Begitu pula dalam penyusunan perencanaan Tata Ruang wilayah dalam pelaksanaannya telah mengesampingkan unsur-unsur pertanahan, baik ditinjau dari sisi penggunaan, pemanfaatan, penguasaan dan pemilikan tanah. Hal ini dapat dilihat dalam penyusunan perencanaan Tata Ruang Wilayah yang tidak pernah memperhatikan pertimbangan-pertimbangan tentang bagaimana penggunaan tanah dan pemanfaatan tanah yang ada disekitar wilayah Jakarta Barat. Demikian juga pemilikan dan penguasaan tanah baik oleh masyarakat, Badan Hukum, Instansi Pemerintah tidak menjadi pertimbangan dalam penyusunan perencanaan tersebut. Padahal dengan mengabaikan masalah penggunaan tanah, Pemanfaatan Tanah, Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah akan menimbulkan berbagai kontra produktif bagi pembangunan itu sendiri.

Dari hasil penelitian di jakarta Barat terlihat, dampak yang timbul akibat penyelewengan perijinan tata ruang antara lain kerusakan lingkungan dan ekologi, alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan existing penggunaan tanah, konflik dan sengketa pertanahan, konflik sosial akibat konflik penguasaan tanah hingga penguasaan pemilikan tanah secara ilegal. Hal ini terlihat dari kawasan wilayah di lokasi penelitian dengan berdirinya bangunan-bangunan seperti hotel, mall, komplek perumahan dan pabrik-pabrik yang berdiri

tidak tertata di tengah-tengah pemukiman warga/penduduk. Oleh karena itu menjadi sangat penting untuk mengintegrasikan kebijakan penataan pertanahan dalam penyusunan perencanaan wilayah guna menunjang lancarnya pembangunan yang berkelanjutan tanpa harus banyak mengorbankan kepentingan masyarakat sesuai yang diamanatkan dalam Peraturan presiden (Perpre) Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementrian Agraria dan Tata Ruang.

Selanjutnya kebijakan pertanahan dituangkan dalam peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 26 Tahun 2007 mengenai Penataan Ruang. Penertiban peraturan ini dilandasi pada latar belakang yang memberikan kewenangan semakin besar kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Tata Ruang. Disamping keberadaan ruang yang terbatas dan pemahaman masyarakat yang berkembang terhadap pentingnya penataan ruang, sehingga diperlukan penyelenggaraaan penataan ruang yang transparan , efektip, dan partisipatip agar terwujud ruang yang aman, nyaman produktip dan berkelanjutan.

Seharusnya dengan dikeluarkannya Perpres nomor 17 tahun 2015 tentang Kementrian Agraria dan Tata Ruang, sangat penting penataan ruang diiintegrasikan di Kementrian agraria supaya property right (Hak Kepemilikan suatu tanah) tidak bertentangan dengan *development right* (hak pemanfaatan suatu tanah) atau tidak terjadi konflik. Jadi perlu ada komitmen dan koordinasi lintas sektoral, baik di provinsi maupun di Kabupaten/Kota.

Dengan adanya rencana detail tata ruang, pemerintah memberikan ijin pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang demi kesejahteraan bersama. Hal ini sesuai amanat konstitusional Undang-undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) dimana Bumi, air dan Ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Makna "dikuasai" disini Negara diberi kewenangan untuk mengatur peruntukan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa sesuai yg termaktub dalam Pasal 2 UUPA dimana ini menjadi kewenangan dari Kementrian Agraria dan Tata Ruang.

Selanjutnya dari hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat (Sumanto), selama ini instansi-instansi terkait seperti Badan Perencana Daerah(Bappeda), Pekerjaan Umum dan Pemerintah Daerah Jakarta Barat tidak pernah melakukan koordinasi dengan Kantor Pertanahan Jakarta Barat, dalam menyusun perencanaan Tata Ruang. Kantor Pertanahan Jakarta Barat tidak mempunyai peran sama sekali dalam penyusunan Tata Ruang meskipun Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementrian Agraria dan tata Ruang sudah memberikan sinyal di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan Pemerintahan Negara di bidang pertanahan.

Seharusnyapemangku kebijakan harus berkomitmen menata ruang dengan baik dan harmonis demi kenyamanan dan ketenteraman. Diperlukan juga adanya peta untuk mengatur Tata Ruang guna menyelesaikan tumpang tindihnya pemanfaatan atas lahan, karenanya pemetaan bidang-bidang tanah harus tranparan dan dipetakan dengan baik supaya administrasi pertanahan dapat terpelihara dengan baik.

Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) mengamanatkan bahwa semua tingkatan administrasi pemerintahan, mulai dari nasional, provinsi, kabupaten/kota diwajibkan menyusun Rencana Tata Ruang (RTR). Oleh sebab itu, implementasi rencana tata ruang melalui pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang perlu diperhatikan. Dalam rangka pemanfaatan ruang terdapat dokumen rencana pembangunan yang juga menjadi acuan bagi pengguna ruang, baik di Pusat maupun Daerah.

Menurut UndangUndang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Baik Undang-undang (UU) SPPN maupun Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR) menghendaki sebuah keintegrasian, yaitu agar dokumen rencana tata ruang yang dibuat dapat selaras dengan dokumen rencana pembangunan. Lebih

khusus lagi, UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJP Nasional 2005-2025 mengamanatkan bahwa konsistensi pemanfaatan ruang dapat dicapai dengan mengintegrasikannya ke dalam dokumen perencanaan pembangunan. Namun demikian, upaya sinkronisasi di daerah kerap menemui kendala.

Hal ini disebabkan karena meskipun sudah tersedia peraturan perundangan yang mengindikasikan perlunya keintegrasian dokumen perencanaan, namun hal ini belum dituangkan secara eksplisit untuk mewajibkan daerah melakukan sinkronisasi dokumen perencanaan. Seandainya para pemangku kebijakan dalam lintas sektoral saling koordinasi dengan baik, tentunya tujuan dari penataan ruang untuk mewujudkan ruang yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan dapat tercapai.

Kegiatan penataan ruang harus dikaitkan juga dengan perencanaan pembangunan sehingga dokumen yang dihasilkan dari kegiatan penataan ruang dan perencanaan pembangunan sama-sama ditujukan untuk memprediksi kegiatan yang akan dilakukan di masa mendatang. Selain itu, rencana tata ruang sebagai hasil dari kegiatan perencanaan tata ruang merupakan bagian dari proses perencanaan pembangunan yang saling mempengaruhi satu sama lain. Seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa pemanfaatan ruang merupakan serangkaian program pelaksanaan beserta pembiayaannya selama jangka waktu perencanaan. Kegiatan pemanfaatan ruang antara lain berupa penyuluhan dan pemasyarakatan rencana, penyusunan program, penyusunan peraturan pelaksanaan dan perangkat insentif dan disinsentif, penyusunan dan pengusulan proyek dan pelaksanaan program dan proyek (Oetomo, 1998). Rencana tata ruang harus dapat dioperasionalisasikan sehingga dapat menjadi strategi dan kebijaksanaan daerah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan yang telah ditetapkan. Disamping itu, rencana tata ruang daerah harus berfungsi sebagai instrumen koordinasi bagi program/proyek yang akan dilaksanakan di daerah yang berasal dari berbagai sumber dana, sebagai wujud dari pemanfaatan rencana tata ruang di daerah. Selanjutnya dari hasil wawancaradengan Kabul Paminto dari Kantor Pertanahan(Kantah), belum ada peta pengembangan wilayah. Lebih lanjut dikatakan bahwa Kantor Pertanahan Jakarta Barat, masih

mengacu pada kewenangan PeraturanKepala *Badan Pertanahan Nasional Peraturan Menteri Agraria* Nomor 3 Tahun 2006 tentang *Organisasi* Dan *Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional* dimana ketugasan tentang Tata Ruang belum disesuaikan dengan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sesuai dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/-Badan Pertanahan Nasional.

Dengan demikian ketugasan dan kewenangan Kantor Pertanahan Jakarta Barat dalam mengintegrasikan di bidang Tata Ruang belum berfungsi secara optimal.

C. Kesiapan Kantor Pertanahan dalam Integrasi Tata Ruang dan Pertanahan

Integrasi Tata Ruang dan Pertanahan Dalam Pengendalian Pemanfaatan Ruang. Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) mengamanatkan bahwa semua tingkatan administrasi pemerintahan, mulai dari nasional, provinsi, kabupaten/kota diwajibkan menyusun Rencana Tata Ruang (RTR). Oleh sebab itu, implementasi rencana tata ruang melalui pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang perlu diperhatikan. Dalam rangka pemanfaatan ruang terdapat dokumen rencana pembangunan yang juga menjadi acuan bagi pengguna ruang, baik di Pusat maupun Daerah. Menurut UndangUndang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Baik Undang-undang (UU) SPPN maupun Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR) menghendaki sebuah keintegrasian, yaitu agar dokumen rencana tata ruang yang dibuat dapat selaras dengan dokumen rencana pembangunan. Lebih khusus lagi, UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJP Nasional 2005-2025 mengamanatkan bahwa konsistensi pemanfaatan ruang dapat dicapai dengan mengintegrasikannya ke dalam dokumen perencanaan pembangunan. Namun demikian, upaya sinkronisasi di

daerah kerap menemui kendala. Hal ini disebabkan karena meskipun sudah tersedia peraturan perundangan yang mengindikasikan perlunya keintegrasian dokumen perencanaan, namun hal ini belum dituangkan secara eksplisit untuk mewajibkan daerah melakukan sinkronisasi dokumen perencanaan.

Seperti diamanatkan dalam UU No 26 Th 2007 pasal 11 "Pemerintah daerah kota mempunyai wewenang dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kota yang meliputi perencanaan tata ruang wilayah kota, pemanfaatan ruang wilayah kota dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota artinya wewenang dalam pelaksanaan perencanaan tata ruang di wilayah Jakarta Barat pada pemerintah kota Jakarta Barat.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN yang ada saat ini berkewajiban untuk menyelenggarakan urusan tata ruang dan pertanahan secara terintegrasi. Sebagai contoh adalah, dalam aspek penguasaan dan pemilikan tanah melalui pendaftarana tanah. Selama ini pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, dilakukan oleh BPN sesuai janji Pemerintah yang dituangkan dalam pasal 10 PP nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, itupun belum seluruh bidang-bidang tanah di Indonesia seluruhnya terdaftar. Tanah-tanah yang termasuk dalam kawasan hutan dan tanah-tanah ulayat masyarakat hukum adat tidak tercover pendaftarannya di BPN. Dengan keluarnya Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang dan ditindak lanjuti dengan Peraturan Menteri Agraria dan tata ruang/BPN tentang Organisasi dan tata kerja Kementrian ATR/BPN, maka pendaftaran tanah sekaligus penataan ruang memungkinkan dilakukan tidak hanya bidang-bidang tanah di luar kawasan hutan, tetapi termasuk kawasan hutan dan tanah ulayat masyarakat hukum adat. Hal ini juga merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara nomor 35/PUU-X/2012 yang memutuskan bahwa hutan adat bukan lagi hutan negara sehingga tanah hutan tersebut perlu didaftarkan (minimal diregistrasi) oleh kementerian yang berwenang. Selain itu prinsip pendaftaran tanah yang didorong pelaksanaannya adalah pendaftaran tanah secara aktif oleh Pemerintahdengan cara ajudikasi/pendaftaran tanah sistimatis, prona, proda dan lain-lain harus digalakkan supaya

semua bidang tanah di seluruh Indonesia bisa terdaftar sehingga memudahkan pemerintah dalam melakukan pembangunan disamping juga melayani pendaftaran tanah pasif/sporadis yang iniisiatifnya datang dari pemohon. Hal ini dilakukan mengingat bahwa hak atas tanah merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia yang kepentingannya harus dilindungi dengan melakukan Pendaftaran Tanah.

Terkait dengan perijinan penggunaan dan pemanfaatan ruang yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, maka perlu disinkronisasi dengan pemberian hak atas tanahnya, termasuk pemberian pertimbangan teknis pertanahannya. Maksudnya, apabila ada perijinan berkenaan dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang, maka aspek penguasaan dan pemilikan tanah pada ruang yang dimintakan ijin harus *clear*&*clean* terlebih dahulu. Pertimbangan disetujui atau tidak disetujuinya sebuah perijinan penggunaan dan pemanfaatan ruang harus satu paket dengan pelayanan pemberian hak atas tanahnya atau adanya kepastian perihal penguasaan dan pemilikan tanahnya. Hal ini dilakukan agar, setelah ijin diberikan tidak memunculkan konflik penguasaan maupun konflik penggunaan ruangnya.

Bahkan kelembagaan tata ruang dan pertanahan dapat melakukan pengawasan, monitoring dan pembinaan terhadap pihak-pihak yang mengajukan ijin, termasuk proses-proses pembangunannya. Dengan demikian integrasi penataan ruang dan pertanahan harus segera diserahkan ke Kementrian ATR/BPN supaya tumpang tindihnya peraturan dan timbulkan konflik pertanahan dapat diminimalisir.

Berkenaan dengan hal-hal di atas maka perlu disiapkan ketegasan peraturan yang menjadi payung hukum Kementrian ATR/BPN agar kewenangan/ketugasandalam kebijakan penataan dan pemanfaatan ruangsampai tingkat kabupaten/kota dapat dilaksanakan, karena seperti yang sudah diterangkan di atas hingga tulisan ini dibuat Kementrian ATR/BPN di Jakarta Barat belum pernah diajak koordinasi dalam perencanaan penyusunan tata ruang meski kelembagaan ATR/BPN sudah berusia 2 tahun. Hal ini menjadi keprihatinan kita selaku aparat ATR/BPN mengingat tugas pokok dan fungsi dalam penataan ruang di daerah belum dilibatkan sesuai yang

tertuang dalam regulasi. Hal-hal yang perlu disiapkan secara kelembagaan di Kantah Jakarta barat dan daerah-daerah lain dalam kebijakan penataan ruang adalah menyiapkan:

a. Harmonisasi regulasi dan *content;* agar persamaan persepsi antara 'agraria' dalam UUPA dan 'ruang' dalam UUPR merupakan *entry point* dalam harmonisasi pengaturan penguasaan tanah (*land tenure*) dan sumber-sumber agraria lainnya dengan penggunaan dan pemanfaatan ruangnya. Kelembagaan penataan ruang dalam Kementerian ATR/BPN harus mampu melakukan harmonisasi ini, mengingat kelembagaan tersebut sudah berada dalam satu kementerian.
b. Menempatkan penyelenggaraan penataan ruang (perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan) dalam bingkai *land management*. Dalam hal ini, penguasaan dan pemilikan tanah merupakan satu kesatuan dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang. Secara administratif, proses pemberian hak atas tanah harus terintegrasi dengan pemanfaatan ruangnya.
c. Integrasi Kelembagaan Tata Ruang Daerah. Selama ini kelembagaan tata ruang di daerah berada di pemerintah daerah, baik di Bappeda maupun di SKPD lainnya. Bahkan ada pemda yang memiliki beberapa struktur institusi yang mengurusi tata ruang, misal: di Bappeda ada Bidang Tata ruang, di Dinas PU juga ada Bidang Tata Ruang dan di Sekretariat Daerah juga ada Bagian Tata Ruang. Sinkronisasi dilakukan oleh BKPRD yang diketuai oleh Sekretaris Daerah. Dalam hal adanya beberapa struktur institusi tata ruang yang berbeda-beda, maka perlu dilakukan integrasi menjadi satu SKPD teknis yang berupa dinas, agar kelembagaan tata ruang daerah dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Disisi lain, pengelolaan agraria dan pertanahan dilakukan oleh Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai institusi vertikal di bawah BPN.
d. Pengaturan hubungan antara kelembagaan tata ruang daerah dengan Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota ini sangat penting dalam rangka integrasi pemberian hak atas tanah (oleh BPN) dengan penggunaan dan pemanfaatan ruang (oleh

Pemda) yang keduanya berada di bawah koordinasi Kementerian ATR/BPN.

Beberapa hal di atas harus segera mendapatkan respon, baik oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN maupun oleh Pemerintah Daerah. Perbedaan kewenangan antara BPN sebagai lembaga vertikal dengan Pemerintah Sebagai lembaga pemerintahan di daerah yang otonom perlu koordinasi aktif untuk menguatkan sinkronisasi dan integrasi penyelenggaraan penataan ruang. Pengintegrasian pemberian hak atas tanah dengan kebijakan penggunaan dan pemanfaatan ruang akan memberikan kemudahan dalam proses-proses perijinan, sekaligus berperan dalam pengendalian pemanfaatan ruang dan mengantisipasi terjadinya konflik penguasaan atas tanah dan konflik penggunaan dan pemanfaatan ruang. Pertanyaan yang timbul: Siapkah Kementrian ATR/BPN berperan aktif untuk mewujudkan integrasi beberapa lembaga lintas sektoral yang selama ini mempunyai kewenangan untuk melaksanakan penataan ruang untuk tertibnya pembangunan yang berkelanjutan.

D. Penutup

Kesimpulan

1. Berdasarkan hasil penelitian di lapangan diperoleh keterangan bahwa dalam perencanaan pembangunan sudah menggunakan prinsip-prinsip perencanaan kota yang baik sesuai aturan-aturan yang ditentukan, seperti misalnya:
   a. Sudah mendukung pembangunan kota yang berkelanjutan.
   b. Terintegrasi dengan semua aspek kota, seperti transportasi, saran publik, mitigasi bencana, dan sebagainya.
   c. Terintegrasi dengan perencanaan biaya.
   d. Melibatkan mitra dan *stakeholder*.
   e. Sesuai dengan prinsip-prinsip tentang tata kawasan dan hunian.
   f. Mendukung respons pasar terhadap kawasan tersebut.
   g. Mendukung akses menuju ke kawasan tersebut.
   h. Mengembangkan fasilitas pendukung yang sesuai.
   i. Berpihak pada golongan ekonomi rendah dan kepentingan umum.

j. Memperhatikan keragaman budaya.

Akan tetapi pula dalam penyusunan perencanaan Tata Ruang wilayah telah mengesampingkan unsur-unsur pertanahan, baik ditinjau dari sisi penggunaan, pemanfaatan, penguasaan dan pemilikan tanah. Hal ini dapat dilihat dalam penyusunan perencanaan Tata Ruang Wilayah yang tidak pernah memperhatikan pertimbangan-pertimbangan tentang bagaimana penggunaan tanah dan pemanfaatan tanah yang ada serta, pemilikan dan penguasaan tanah tanah baik oleh masyarakat, Badan Hukum, Instansi Pemerintah tidak menjadi pertimbangan dalam penyusunan perencanaan tersebut. Padahal dengan mengabaikan masalah penggunaan tanah, Pemanfaatan Tanah, Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah sehingga menimbulkan berbagai kontra produktif bagi pembangunan itu sendiri.

2. Dampak yang timbul akibat penyelewengan perijinan tata ruang antara lain kerusakan lingkungan dan ekologi, alih fungsi lahan yang tidak sesuai dengan existing penggunaan tanah, konflik dan sengketa pertanahan, konflik sosial akibat konflik penguasaan tanah hingga penguasaan pemilikan tanah secara ilegal.Hal ini dapat dilihat dari kawasan wilayah lokasi penelitian dengan berdirinya bangunan-bangunan seperti hotel, mall, komplek perumahan dan pabrik-pabrik yang berdiri tidak tertatadi tengah-tengah pemukiman warga/penduduk.
3. Setelah dilakukan konfirmasi dengan Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat, ternyata dalam penyusunan perencanaan tata ruang , Kantor Pertanahan tidak terlibat sama sekali sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang dituangkan dalam regulasi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.
4. Badan Pertanahan Nasional di tingkat daerah hingga saat ini dalam melaksanakan ketugasannya masih mengacu pada kewenangan Peraturan Kepala *Badan Pertanahan Nasional/Peraturan Menteri Agraria* Nomor 3 Tahun 2006 tentang *Organisasi* dan

Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional dimana ketugasan tentang Tata Ruang belum disesuaikan dengan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sesuai dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Saran

1. Perencanaan yang komprehensip harus mempunyai pandangan yang jauh ke depan. Keterpaduan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pembangunan harus diwujudkan dalam kenyataan, dengan mengesampingkan arogansi sektoral dan egosentrisme wilayah yang cenderung menggunakan kaca mata kuda.
2. Alternatif perencanaan dan evaluasinya yang tajam selayaknya digarap dengan tuntas lebih dahulu, sebelum pemerintah daerah menempuh sikap untuk rancangan dan pelaksanaan pembangunan.
3. Peran serta dalam proses perencanaan Tata Ruang wilayah harus benar-benar diperhatikan.
4. Integrasi dalam bentuk yang harmonis dalam perencanaan tata ruang, harus dilakukan secara terkoordinasi.
5. Harus ada keberanian dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional untuk mengintegrasikan penataan ruang dan pertanahan dalam satu kewenangan, yaitu di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Astuti, D. I., 2011. Keterkaitan Harga Lahan terhadapLaju Konversi Lahan Pertanian di Hulu Sungai Ciliwung, *Skripsi,*Departemen Ekonomi Sumberdaya dan Lingkungan, Fakultas Ekonomi Dan Manajemen. Institut Pertanian Bogor.

Bintarto, R dan Hadisumarno, 1982, *Metode Analisa Geografi*, Jakarta, LP3ES.

Callaghan, J.R. 1992. *Land Use: The Interaction of Economics*, Ecology and Hydrology. Chapman & Hall. London.

Dinas Pertanian Jabodetabek, 2008. *Pedoman dan Tata Cara Alih Fungsi Lahan.* Dinas Pertanian Jabodetabek, Indonesia.

Hanafiah, K.A, 2005. *Dasar-Dasar Ilmu Tanah*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Hariadi, S. S., 2007. Kelompok Tani sebagai Basis Ketahanan Pangan. *Jurnal* Ilmu-ilmu Pertanian, Volume 3 Nomor 2, Desember 2007, Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

Harsono, B., 2007 *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang–Undang PokokAgraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional, Djambatan Jakarta.

Irawan, B., 2005. Konversi Lahan Sawah: Potensi Dampak, Pola Pemanfaatannya, dan Faktor Determinan. *Jurnal* Forum Penelitian Agro Ekonomi Volume 23, Nomor 1, Juni 2005. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.

Jalzarika, A., 2008. *Peranan Citra Satelit Alos untuk berbagai Aplikasi Geodesi dan Geomatika di Indonesia*, Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN), Jakarta.

Mantra, I. B., 2000. *Teori Migrasi Everett S. Lee*. PSKK UGM Yogyakarta.

Mitchell, B. B., Setiawan, D. H., dan Rahmi. 2000. *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*. Gadjah Mada University Press.

Munasinghe, M. 1992. *Environmental Economics and Valuation in*

Development Decision Making. Environment Working Paper No. 51. World Bank.

Nelson, 1986. *Guideline for Rural Landuse Planning in Developing Countries*. Rome.

Pangaribuan, 1995. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perubahan Penggunaan Lahan Sawah Non-Sawah*, Fakultas Pertanian Isntitut Pertanian Bogor, Bogor Indonesia.

Rohmadiani, L., D., 2011. Dampak Konversi Lahan Peratnian terhadap Kondisi Sosial Ekonomi Petani, *Jurnal* Teknik Waktu, Volume 09 Nomor 02 - Juli 211- ISSN: 1412-1867, Universitas PGRI Adi Buana Surabaya.

Rumbia, W.A., 2008, Proyeksi Penduduk Berlipat Ganda di Kota Bau-Bau, *Jurnal* EkonomiPembangunan FE-Unhalu Volume II Tahun I Desember 2008.

Saaty, T.L., 1994. *Fundamentals of Decision Making and Priority Theory with the Analytic Hierarchy Process*. RWS Publications, Pittsburgh, USA.

Sari, D.K., Nugroho, H., Hendriawaty, S., dan Ginting, M., 2010. Pemodelan Harga Tanah Perkotaan Menggunakan Metode Geostatistika, *Jurnal* Rekayasa LPPM Itenas, No.2 Vol. XIV Institut Teknologi Nasional Bandung.

Sihaloho, M., Dharmawan, A.H., Rusli, S., 2007. Konversi Lahan dan Perubahan Struktur Agraria, *Jurnal* transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia, ISSN: 1978-4333, Volume 01-Nomor 02, Prodi Sosiologi Pedesaan, IPB Bogor.

Soemarwoto, O., 1995. *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan,* Penerbit Djambatan, Jakarta.

Soerjani, M., Ahmad, R., Munir, R., 2001. *Lingkungan: Sumberdaya dan Kependudukan dalam Pembangunan*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta.

Suripin, (2004). *Sistem Drainase Perkotaan Yang Berkelanjutan*. Andi Yogyakarta.

Susanto, S., 2008. Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Beririgasi: studi Kasus Kabupaten Banyumas, *Prosiding* Seminar Nasional Teknik Pertanian 2008, 18-19 Noverber 2008, UGM, Yogyakarta.

http://manajemenpertanahan.blogspot.co.id/2013/01/karya-tulis-terbit-di-skh-kedaulatan.html

Peraturan

Badan Pertanahan Nasional RI. 2009. *Pedoman peraturan perundang-undangan*, Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat, Badan Pertanahan Nasional, Republik Indonesia, Jakarta.

Badan Pertanahan Nasional, 1992. *Pedoman perumusan perundang-undangan 1992*. Jakarta: Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional.

UU No 26 Th 2007.

UU No 27 Th 2007.

Perda Prov DKI No 1 Th 2012.

TAENTANG PENULIS

A.H Farid, Staf Pengajar dan Peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Ahmad Nashih Luthfi, Staf Pengajar dan Peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Anna Mariana, Penggiat Etnihistory, Peneliti Perempuan**.**

Arief Syaifullah, Staf Pengajar dan Peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Asih Retno Dewi, Asisten dosen dan Staf Peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Dian Aries Mujiburohman, Staf Pengajar dan Peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Dwi Wulan Titik Andari, Staf Pengajar dan Peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Haryo Budhiawan, Staf Pengajar dan Peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Harvini Wulansari, Asisten dosen dan Staf Peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

I Gusti Nyoman Guntur, Staf Pengajar dan Peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Muh Arif Suhattanto, Staf Pengajar dan Peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Rochmat Martanto, Staf Pengajar dan Peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Sri Kistiyah, Staf Pengajar dan Peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Suharno, Staf Pengajar dan Peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Tjahjo Arianto, Staf Pengajar dan Peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.