



'Mensejahterakan masyarakat' seharusnya menjadi muara dari penataan dan pengelolaan pertanahan di negeri ini. Tanah merupakan faktor produksi yang sangat penting di negeri agraris ini karena dari tanahlah, kesejahteraan jutaan rakyat berasal. Namun demikian, banyak tantangan dalam pengelolaan pertanahan di negeri ini yang memerlukan pemikiran-pemikiran yang strategis supaya tidak menjadi kendala yang berkepanjangan menjadi penghambat dari upaya mewujudkan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berbagai tantangan masih harus dihadapi antara lain: lemahnya jaminan kepastian hukum hak atas tanah; belum tuntasnya pelaksanaan desentralisasi pertanahan karena belum sinkronnya peraturan yang ada; belum teratasinya ketimpangan dan ketidakadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; belum teratasinya penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan fungsinya dan pengalihan fungsi tanah beririgrasi teknis menjadi tanah non-pertanian dan belum optimalnya pelayanan bidang pertanahan.

Pada tahun 2014 ini, Penelitian Strategis PPPM STPN mengangkat tema "Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang Mensejahterakan Rakyat". Tema ini merupakan tema payung untuk 13 judul penelitian yang dilaksanakan. Melalui tema inilah, penelitian diarahkan untuk bisa menemukan sekaligus memahami praktik-praktik penataan dan pengelolaan pertanahan yang telah dilakukan serta visi kesejahteraan yang muncul. Terminologi 'mensejahterakan' tentunya menjadi tema yang cukup menarik karena disini secara kritis akan terlihat sebenarnya sudut pandang siapa yang dipakai untuk mendefinisikan konsep 'kesejahteraan' tersebut. Mensejahterakan atau menjadikan sejahtera tentunya diharapkan tidak sekedar menjadi cita-cita atau bahkan direduksi sebagai pencapaian dalam standar teknis dan formalitas semata, namun seharusnya bisa secara mendalam melakukan pemahaman bahwa mengenai wujud atau bentuk kesejahteraan itu secara riil



PUSAT PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL

Gedung Pengajaran Lantai II
Jalan Tata Bumi Nomor 5, Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta 55293
pppm_stpn@yahoo.com | <http://pppm.stpn.ac.id>



PENATAAN DAN PENGELOLAAN PERTANAHAN YANG MENSEJAHTERAKAN MASYARAKAT
HASIL PENELITIAN STRATEGIS PPPM-STPN 2014

PENATAAN DAN PENGELOLAAN PERTANAHAN YANG MENSEJAHTERAKAN MASYARAKAT

HASIL PENELITIAN STRATEGIS PPPM-STPN 2014

PENATAAN DAN PENGELOLAAN PERTANAHAN YANG MENYEJAHTERAKAN MASYARAKAT

**(HASIL PENELITIAN STRATEGIS PPPM-STPN)
2014**



PPPM -STPN

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam
terbitan (KDT) Tim Peneliti STPN
Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang
Menyejahterakan Masyarakat (Hasil Penelitian Strategis
PPPM-STPN) 2014
oleh: Tim Peneliti STPN -- Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN)
Yogyakarta, 2015 316 hlm; 160x240 mm

ISBN: 6027894-22-9

(STPN) Yogyakarta

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang. Dilarang memperbanyak, mengutip sebagian ataupun
seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, dengan cara apapun, tanpa izin tertulis dari
penulis dan penerbit.

**Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang Menyejahterakan Masyarakat
(Hasil Penelitian Strategis PPPM-StPn) 2014**

Penulis: Tim Peneliti STPN
Editor: Dwi Wulan Pujiriyani dan Widhiana
Hestining Puri Desain Isi & Cover: Aksarabumi
Jogjakarta

Cetakan Pertama, Pebruari 2015

Penerbit:



**Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat
Sekolah tinggi Pertanahan nasional**

Gedung Pengajaran Lantai II,
Jalan Tata Bumi Nomor 5 Banyuraden, Gamping, Sleman,
Yogyakarta Telp: 0274-587239
email:
pppm_stpn@yahoo.com
website: [http://pppm.stpn.
ac.id](http://pppm.stpn.ac.id)

Hak Cipta © 2015 pada Pusat Penelitian dan Pengabdian
Masyarakat, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	5
Pengantar Penyunting, “ <i>Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang Menyejahterakan Masyarakat</i> ”	7
Kebijakan Pengelolaan Pertanahan di Pulau Lembeh <i>Widhiana HP, Akur Nurasa, dan Wahyuni</i>	13
Penataan Pertanahan dalam Konteks Penanaman Investasi di Pulau Lembeh <i>Dwi Wulan Pujiriyani, M Nazir Salim, Ig Indradi, dan AN. Luthfi</i>	49
Persepsi Aktor Lokal dalam Implementasi Kebijakan Redistribusi Tanah <i>Sutaryono, Ari Satya Dwipraja, dan DedeNovi Maulana</i>	95
Demarjinalisasi Petani oleh Kantor Pertanahan melalui Pemberdayaan Masyarakat (Studi di Kabupaten Wonogiri Provinsi Jawa Tengah) <i>Aristiono Nugroho, Tullus Subroto, Suharno, dan Haryo Budhiawan</i>	127
Konflik Pertanahan dalam Rencana Pendirian Pabrik Semen (Studi di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah)	

Kajian Yuridis Tumpang Tindih Pemilikan Tanah
di Kabupaten Kampar Provinsi Riau

*Dian Aries Mujiburohman, Tjahjo Arianto,
dan Rahmad Riyadi 169*

Kajian Hukum Penyelesaian Tanah Hak Milik Terindikasi
Terlantar Ex. Tanah Obyek *Landreform* (Studi Kasus Putusan
Pengadilan Negeri Jember Nomor 30/PDT.G/2004/PN.JR)

Tjahjo Arianto, Siti Aisyah Fitriyanti, dan Tutik Susiati 197

Penetapan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan
(BPHTB) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28
Tahun 2009 dan Dampaknya Terhadap Pendaftaran Tanah
di Kabupaten Magelang

Priyo Katon, Sudibyanung, dan Theresia Supriyanti 227

Pemberian Hak Atas Tanah di Sekitar Sempadan
Sungai Kalianyar

*Dwi Wulan Titik Andari, Slamet Muryono, Sarjita,
dan Mujiati 245*

Valuasi Ekonomi *Opportunity Loss* Penerimaan Negara
Bukan Pajak (PNBP) Akibat Belum Dimanfaatkannya
Peta ZNT di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri
Provinsi Jawa Timur

Senthot Sudirman 277

Lampiran:

Daftar Peneliti Strategis STPN Tahun 2014 313

Jadwal Penelitian 315

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga Penelitian Strategis Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (PPPM-STPN) Tahun 2014 ini dapat berjalan dengan baik. Pelaksanaan Penelitian Strategis Tahun 2014 ini dibingkai dalam sebuah tema besar “Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang Menyejahterakan Masyarakat.”

Penelitian Strategis merupakan wujud dari salah satu Tridharma perguruan tinggi yaitu darma penelitian yang diemban oleh STPN sebagai lembaga pendidikan tinggi kedinasan di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional. Penelitian ini memiliki konsep dasar sebagai sarana pengembangan keilmuan yang berbasis pada pemutakhiran dan pendalaman bahan ajar yang dipergunakan dosen dalam kegiatan perkuliahan serta untuk merespon berbagai permasalahan pertanahan aktual yang terjadi. Dengan melibatkan dosen STPN, maka penelitian ini tidak hanya bersifat monodisiplin namun juga didukung oleh berbagai disiplin ilmu yang sifatnya multidisiplin. Hal ini diharapkan akan mampu menghasilkan kekayaan pengetahuan melalui berbagai paradigma yang dihadirkan oleh masing-masing peneliti.

Penelitian Strategis Tahun 2014 ini dilaksanakan dengan mengangkat 13 (tiga belas) judul penelitian yang pelaksanaan turun lapangannya terbagi dalam 2 (dua) termin. Termin I turun lapangan diikuti oleh 11 tim peneliti dengan lokasi penelitian di Bitung (3 tim), Kampar, Wonogiri, Magelang, Surakarta, Sukoharjo, Jawa

Timur, Kebumen, dan Rembang. Sementara untuk termin II diikuti oleh 2 (dua) tim peneliti yang melibatkan dosen dan mahasiswa Program Diploma IV Pertanahan STPN dengan mengambil lokasi di Jember dan Cilacap.

PPPM-STPN mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada semua pihak yang telah membantu pelaksanaan penelitian strategis ini dari awal perencanaan sampai dengan akhir. Penghargaan terutama disampaikan kepada seluruh narasumber dan Tim Evaluasi Penelitian (TEP) yang telah bersedia meluangkan waktu dan pikirannya demi terlaksananya kegiatan ini, terutama kepada Prof. Syamsir Mira dan Myrna A. Savitri PhD selaku narasumber. Prof. PM Laksono, Prof. Sudjito, dan Prof. Hadi Sabari Yunus selaku TEP yang telah bersedia memberikan bimbingan dan mengawal kualitas pelaksanaan dan hasil penelitian ini dengan baik. Serta kepada TEP yang berasal dari internal STPN Dr. Oloan Sitorus, S.H., M.S. dan Dr. Sutaryono, M.Si. Tidak lupa ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada segenap staf dan jajaran manajer PPPM yang telah bekerja keras dan memberikan kontribusi bagi kegiatan penelitian PPPM ini. Semoga pengetahuan yang berusaha kita semai dan kembangkan dalam kajian-kajian penelitian PPPMselamainiakanmemberikanmanfaatbaikbagipengembangan keilmuan secara normatif maupun kemanfaatannya secara praktis oleh masyarakat.

Yogyakarta, Desember 2014
Kepala PPPM

PENGANTAR PENYUNTING

PENATAAN DAN PENGELOLAAN PERTANAHAN YANG MENYEJAHTERAKAN MASYARAKAT

‘Menyejahterakan masyarakat’ seharusnya menjadi muara dari penataan dan pengelolaan pertanahan di negeri ini. Tanah merupakan faktor produksi yang sangat penting di negeri agraris ini karena dari tanahlah, kesejahteraan jutaan rakyat berasal. Namun demikian, banyak tantangan dalam pengelolaan pertanahan di negeri ini yang memerlukan pemikiran-pemikiran yang strategis supaya tidak menjadi kendala yang berkepanjangan menjadi penghambat dari upaya mewujudkan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berbagai tantangan masih harus dihadapi antara lain: lemahnya jaminan kepastian hukum hak atas tanah; belum tuntasnya pelaksanaan desentralisasi pertanahan karena belum sinkronnya peraturan yang ada; belum teratasinya ketimpangan dan ketidakadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; belum teratasinya penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan fungsinya dan pengalihan fungsi tanah beririgrasi teknis menjadi tanah non-pertanian dan belum optimalnya pelayanan bidang pertanahan.

Pada tahun 2014 ini, Penelitian Strategis PPPM STPN mengangkat tema “Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang Menyejahterakan Rakyat”. Tema ini merupakan tema payung untuk

13 judul penelitian yang dilaksanakan. Melalui tema inilah, penelitian diarahkan untuk bisa menemukan sekaligus memahami praktik-praktik penataan dan pengelolaan pertanahan yang telah dilakukan serta visi kesejahteraan yang muncul. Terminologi ‘menyejahterakan’ tentunya menjadi tema yang cukup menarik karena disini secara kritis akan terlihat sebenarnya sudut pandang siapa yang dipakai untuk mendefinisikan konsep ‘kesejahteraan’ tersebut. Menyejahterakan atau menjadikan sejahtera tentunya diharapkan tidak sekedar menjadi cita-cita atau bahkan direduksi sebagai pencapaian dalam standar teknis dan formalitas semata, namun seharusnya bisa secara mendalam melakukan pemahaman bahwa mengenai wujud atau bentuk kesejahteraan itu secara riil.

Buku ini merupakan kompilasi kedua dari hasil-hasil penelitian strategis STPN yang sudah dirintis mulai tahun 2013 lalu. Dalam buku ini terdapat 10 judul penelitian dari 13 judul penelitian strategis yang dilaksanakan oleh dosen/pengajar STPN pada tahun 2014 yaitu:

1. Kebijakan Pengelolaan Pertanahan di Pulau Lembeh
2. Penataan Pertanahan Dalam Konteks Penanaman Investasi di Pulau Lembeh
3. Persepsi Aktor Lokal Dalam Implementasi Kebijakan Redistribusi Tanah
4. Demarjinalisasi Petani oleh Kantor Pertanahan Melalui Pemberdayaan Masyarakat (Studi di Kabupaten Wonogiri Provinsi Jawa Tengah)
5. Konflik Pertanahan Dalam Rencana Pendirian Pabrik Semen (Studi di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah)
6. Kajian Yuridis Tumpang Tindih Pemilikan Tanah Di Kabupaten Kampar Provinsi Riau
7. Kajian Hukum Penyelesaian Tanah Hak Milik Terindikasi Terlantar Ex. Tanah Obyek *Landreform* (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Jember Nomor 30/PDT.G/2004/PN.JR)

8. Penetapan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dan Dampaknya Terhadap Pendaftaran Tanah di Kabupaten Magelang
9. Pemberian Hak Atas Tanah di Sekitar Sempadan Sungai Kalianyar
10. Valuasi Ekonomi Opportunity Loss Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Akibat Belum Dimanfaatkannya Peta ZNT di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri Propinsi Jawa Timur

Hasil-hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa ‘upaya menyejahterakan masyarakat’ belum sepenuhnya menggambarkan pencapaian yang menggembirakan. Problem pertanahan yang muncul, masih menunjukkan bahwa tantangan penataan dan pengelolaan pertanahan benar-benar membutuhkan solusi dan pemikiran yang strategis.

Penelitian mengenai ‘Kebijakan Pengelolaan Pertanahan di Pulau Lembeh’ dan ‘Penataan Pertanahan dalam Konteks Investasi di Pulau Lembeh’ adalah dua penelitian yang secara khusus menyoroti problem pertanahan yang terjadi di Pulau Lembeh yang berada di Provinsi Sulawesi Utara. Dua penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan hukum dan sosial untuk menyoroti sejarah penguasaan tanah di Pulau Lembeh yang sampai saat ini dirasakan menjadi penghambat dari rencana pengembangan pulau ini sebagai zona investasi serta penataan pertanahan yang harus dilakukan berkaitan dengan penyiapan masyarakat dalam merespon pembangunan di pulau ini. Ada sengkarut klaim penguasaan yang menjadi pangkal dari kerumitan persoalan pertanahan di Pulau Lembeh. Dalam konteks inilah, peran serta masyarakat dan perlindungan terhadap eksistensi masyarakat melalui kepastian hukum atas penguasaan tanah dalam jangka waktu lama harus diprioritaskan.

Penelitian selanjutnya mengenai “Persepsi Aktor Lokal Dalam Implementasi Kebijakan Redistribusi Tanah” dan “Demarjinalisasi Petani oleh Kantor Pertanahan Melalui Pemberdayaan Masyarakat” merupakan dua penelitian yang secara khusus menyoroti tema kesejahteraan melalui kebijakan reforma agraria. Penelitian mengenai persepsi aktor lokal dalam kebijakan redistribusi di Kabupaten Cilacap menunjukkan bahwa ketika mencermati aktor, maka serangkaian kepentingan dari aktor tersebut merupakan bagian penting yang juga harus dipahami. Dalam konteks pelaksanaan redistribusi tanah menunjukkan adanya kesenjangan bukan dalam sisi kuantitas, namun dari sisi kualitasnya yaitu belum sesuai dengan tujuan reforma agraria. Upaya untuk mencapai kesejahteraan melalui implementasi kebijakan reforma agraria juga menjadi sorotan dalam penelitian mengenai ‘Demarjinalisasi Petani Melalui Pemberdayaan Masyarakat’ yang dilakukan di Wonogiri. Reforma agraria diupayakan sebagai salah satu solusi untuk menguatkan petani. Dalam hal inilah demarjinalisasi petani merupakan fungsi penting yang dapat diperankan oleh kantor pertanahan melalui optimalisasi kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Penelitian mengenai ‘Konflik Pertanahan Dalam Rencana Pendirian Pabrik Semen’ di Jawa Tengah adalah penelitian yang secara khusus menunjukkan bahwa implementasi sebuah kebijakan sangat rentan menimbulkan gesekan atau benturan karena adanya perbedaan persepsi dan kepentingan. Dalam hal inilah sudah seharusnya kebijakan pembangunan diupayakan bersinergi dengan kebutuhan masyarakat karena pembangunan merupakan upaya mendorong pertumbuhan ekonomi untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Penelitian selanjutnya adalah penelitian mengenai ‘Tumpang Tindih Pemilikan Tanah Di Kabupaten Kampar Provinsi Riau’ serta ‘Penyelesaian Tanah Hak Milik Terindikasi Terlantar Ex. Tanah Obyek *Landreform*’. Kedua penelitian ini secara khusus menyoroti penyelesaian sengketa atas tanah. Selain upaya-upaya solutif baik

melalui jalur mediasi maupun jalur administratif, perlu dilakukan upaya-upaya preventif yang dalam hal ini dilakukan dengan membenahan administrasi pertanahan dengan baik.

Dua penelitian berikutnya adalah mengenai “Penetapan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dan Dampaknya Terhadap Pendaftaran Tanah di Kabupaten Magelang” serta “Pemberian Hak Atas Tanah di Sekitar Sempadan Sungai Kalianyar”. Dua penelitian ini menyoroti implementasi kebijakan pada kantor pertanahan di daerah. Kebijakan baru yang dikhawatirkan akan membutuhkan penyesuaian dan menimbulkan kendala-kendala yang signifikan pada pelayanan pertanahan ternyata tidak terjadi. dalam kedua penelitian ini, koordinasi dan sinergi antara kantor pertanahan dengan dinas/instansi yang lain menjadi salah satu kunci untuk bisa mewujudkan sebuah implementasi kebijakan yang ideal.

Penelitian terakhir mengenai “Valuasi Ekonomi *Opportunity Loss* Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Akibat Belum Dimanfaatkannya Peta ZNT di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri Propinsi Jawa Timur” berupaya menyoroti mengenai potensi risiko yang ditimbulkan akibat belum digunakannya peta ZNT sebagai data dasar dalam pengenaan PNBP untuk layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah. Dalam hal inilah perlu dilakukan pengkajian *income potential loss* selain PNBP seperti Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan Pajak Peningkatan Hasil (PPH). Formula penghitungan ‘income potential loss’ PNBP layanan pendaftaran tanah peralihan hak atas tanah dan layanan informasi nilai tanah perlu dikembangkan untuk menghasilkan instrumen analisis yang lebih baik.

Demikianlah hasil-hasil penelitian PPPM STPN Tahun 2014. Hasil-hasil penelitian ini meskipun secara khusus diarahkan untuk bisa memberikan perspektif baru dan menjadi pendalaman kajian untuk pengembangan bahan-bahan pengajaran, diharapkan juga hasil penelitian ini bisa ditindaklanjuti dalam skema kegiatan yang

lebih konkrit. Sebagai sebuah potret dan profil dari ragam persoalan penataan dan pengelolaan pertanahan, pengembangan secara lebih mendalam pada site-site riset yang berbeda sangat penting untuk dilakukan.

Selamat Membaca

KEBIJAKAN PENGELOLAAN PERTANAHAN DI PULAULEMBEH

Widhiana HP, Akur Nurasa, dan Wahyuni

A. Pendahuluan

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 telah mengamanatkan kepada Negara untuk dapat menyejahterakan rakyat melalui pengelolaan berbagai kekayaan alam di Indonesia. Negara dengan Hak Menguasai Negara (HMN) berwenang untuk mengatur penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber-sumber tersebut melalui pemberian kewenangan pengawasan dan pengaturannya sehingga tiap-tiap anggota masyarakat dari sabang sampai dengan merauke dapat merasakan perlakuan dan perlindungan yang sama dalam bidang pertanahan sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengelolaan pertanahan di wilayah Indonesia telah menjadi kewenangan mutlak pemerintah yang didelegasikan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Lembaga ini telah diberikan mandat oleh negara sebagai pengemban amanat UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria untuk mewujudkan tanah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kebijakan pertanahan yang diterapkan di seluruh wilayah Indonesia adalah sama dan seragam dengan tanpa mengabaikan potensi/ kekhususan karakteristik pertanahan yang ada di tiap-tiap wilayah di Indonesia. Hingga dapat dipastikan

bahwa dengan menjunjung asas *equality before the law*¹, tiap-tiap bagian dari NKRI akan mendapatkan perlakuan yang sama dalam pengelolaan pertanahan khususnya.

Pulau Lembeh adalah sebuah pulau yang masuk dalam wilayah administrasi Kota Bitung Propinsi Sulawesi Utara. Secara administratif pulau ini terbagi dalam 2 kecamatan, yaitu Kecamatan Lembeh Utara dan Lembeh Selatan. Pulau ini juga terkenal karena menjadi alternatif utama lokasi *diving* selain Bunaken dengan keindahan bawah laut yang luar biasa. Pulau ini sangat potensial, letaknya yang strategis di bibir Samudra Pasifik membuatnya menjadi tujuan investasi di masa mendatang. Pulau ini menawarkan keindahan alam laut yang menarik banyak wisatawan asing ke Sulawesi. Sehingga nilai investasi dari bidang pariwisata menjadi unggulan yang menopang perekonomian masyarakat sekitar.

Keindahan panorama alam Pulau Lembeh ternyata menyimpan potensi konflik pertanahan yang besar di wilayah Sulawesi Utara. Permasalahan pertanahan di pulau ini sudah sangat terkenal karena tidak kunjung terselesaikan. Entah apa yang menjadi penghambatnya, namun permasalahan yang ada cenderung terkandung-kandung dan tak berujung sehingga membawa imbas terhadap program-program pemerintah lainnya yang turut tersendat atas wilayah ini. Khususnya yang terkait dengan kepemilikan tanah di daerah tersebut.

Persoalan pertanahan di Pulau Lembeh sudah ada sejak beberapa tahun silam. Dimulai dengan adanya klaim sepihak dari sekelompok orang yang menyatakan diri sebagai ahli waris Xaverius Dotulong yang mengaku sebagai pemilik seluruh tanah di Pulau Lembeh. Meskipun banyak fakta yang diajukan untuk memperkuat kedudukan mereka sebagai bukti kepemilikan tanah, namun kenyataan pemerintah menyatakan bahwa tanah-tanah di Pulau Lembeh sebagai tanah negara. Dan atas tanah negara ini, pemerintah

telah mengalokasikannya untuk di redistribusikan kepada masyarakat serta penggunaan lain yang disesuaikan dengan tata ruang wilayah setempat. Hal ini dikukuhkan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri No SK.170/DJA/1984 tanggal 5 September 1984 yang menegaskan bahwa tanah Pulau Lembeh seluas 5.040 Ha adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang selanjutnya menjadi objek redistribusi dalam rangka pelaksanaan *Landreform* dan untuk keperluan Instansi serta pembangunan lainnya. Dalam SK Mendagri tersebut, peruntukan penggunaan Pulau Lembeh ditentukan sebagai berikut:

1. Seluas 2.740 Ha. sebagai objek redistribusi dalam rangka pelaksanaan *Landreform* yang selanjutnya dapat di-redistribusi/diberikan Hak Milik kepada petani penggarap sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, dan sisanya diperuntukkan bagi:
2. Daerah Hutan Lindung seluas 1.000 Ha
3. Sarana Umum seluas 150 Ha
4. Pemukiman seluas 150 Ha
5. Penyediaan Tanah Kritis Pantai seluas 200 Ha
6. Untuk Keluarga Xaverius Dotulong seluas 300 Ha
7. Perkembangan Kota Administratif Bitung seluas 500 Ha

Dalam SK Mendagri tersebut juga menginstruksikan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sulawesi Utara bersama-sama dengan Panitia Pertimbangan *Landreform* Propinsi Sulawesi Utara, Bupati Kepala Daerah Tingkat II Minahasa, Walikota Administratif Bitung untuk:

1. Menetapkan Peta Lokasi Peruntukan Penggunaan Tanah Pulau Lembeh yang sebenarnya;
2. Memproses penyelesaiannya atas tanah sebagaimana dimaksud di atas sesuai dengan peraturan dan tata cara yang berlaku serta

¹ Esmi Warassih. 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Suryandaru Utama: Hal 35.

melaporkan hasil pelaksanaannya kepada Mendagri cq. Direktur Jenderal Agraria.

Di sisi lain, keberadaan surat keputusan ini dianggap sebagai suatu tindakan pelanggaran hak asasi manusia, serta melanggar nilai-nilai luhur budaya bangsa kita yang menjunjung tinggi hukum adat sebagai hukum nasional. Yaitu karena justru mengalihkan tanah adat milik ahli waris Xaverius Dotulong kepada negara. Polemik yang berkembang akhir-akhir ini soal tanah tersebut membuat pemerintah Kota Bitung terlihat serius menanggapi dalam rangka untuk menginventarisasi serta penerbitan sertifikat. Pihak ahli waris berusaha membawa permasalahan ini dalam ranah hukum adat yang merupakan isu krusial dan bisa berpotensi menjadi permasalahan yang lebih besar di masa mendatang. Dikarenakan tanah hak ulayat diakui keberadaannya, bahkan setelah adanya UUPA kepemilikan atas tanah jenis ini dikonversi menjadi hak milik sebagaimana dinyatakan dalam UUPA.

Berbagai pihak termasuk BPN RI telah berkomitmen untuk bisa menyelesaikan permasalahan pertanahan ini segera. Menjadi sebuah keinsyafan bahwa semakin terkatung-katungnya masalah ini akan membawa kesengsaraan bagi masyarakat. Selain tidak beroperasinya pelayanan pertanahan di Pulau Lembeh, berbagai program pemerintah yang terkait dengan kepemilikan tanah dan ekonomi menjadi turut terhambat. Hal ini karena sebagian besar tanah-tanah yang ada di pulau ini tidak bersertipikat karena tidak mendapat pelayanan pertanahan dari BPN setempat sebagai akibat terbitnya Surat Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (Kakanwil BPN) Provinsi Sulawesi Utara Nomor 570 – 944 tertanggal 11 Oktober 2005 perihal Masalah Tanah Pulau Lembeh yang menghentikan sementara (*moratorium*) pelayanan pertanahan di Pulau Lembeh. Bahkan sertipikat yang telah terbit juga terancam dibatalkan karena ketidakjelasan asal usul tanah yang diklaim milik ahli waris Xaverius Dotulong ini. Oleh karenanya diperlukan sinergi

dari berbagai pihak khususnya pemerintah untuk mengurai benang kusut permasalahan ini. Mulai dari kejelasan asal usul riwayat tanah, penetapan obyek tanah, batas dan status tanah, tata guna tanah, sampai dengan kebijakan penataan ruang yang sesuai untuk memberi kepastian hukum bagi masyarakat sekitar dan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui *asset* reform lengkap dengan *access* reformnya.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini secara khusus ingin mengetahui dan mengkaji permasalahan pertanahan yang ada di Pulau Lembeh. Mulai dari sejarahnya sehingga menimbulkan implikasi pada pengelolaan pertanahan saat ini. Dari permasalahan besar ini dikaji melalui pembahasan yang meliputi sejarah penguasaan tanah di Pulau Lembeh, tinjauan hukum terhadap kebijakan pemerintah dalam penataan pengelolaan pertanahan selama ini sehingga mampu memberikan pertimbangan mengenai langkah yang perlu dilakukan sebagai upaya menyelesaikan permasalahan klaim kepemilikan tanah selama ini.

Penelitian hukum ini merupakan gabungan antara penelitian hukum normatif dan empiris. Di sini, hukum dikaji dalam 2 (dua) rupa, yaitu sebagai undang-undang (*statute approach*)² dan kaidah yang hidup dalam masyarakat. Adapun pendekatan yang digunakan juga menggunakan gabungan antara pendekatan historis/ sejarah dan pendekatan *institutionalism behavior*. Pendekatan sejarah digunakan untuk melihat bagaimana perjalanan sejarah penguasaan tanah di Pulau Lembeh sekaligus juga melihat bagaimana perilaku institusi pertanahan (BPN) dalam merespon permasalahan yang ada.

² Peter Mahmud Marzuki. 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta. Prenada Media Group. Hal: 93. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Yaitu untuk melihat konsistensi dan kesesuaian antar undang-undang tersebut, dimana bagi penelitian akademis berupaya mencari ratio legis dan dasar ontologis suatu undang-undang sehingga dapat menangkap kandungan filosofis dan dapat memecahkan permasalahan yang dihadapi.

Adapun metode yang digunakan penulis dalam penelitian diarahkan untuk mendapatkan data dan mengolahnya sehingga dapat dianalisis untuk menjawab permasalahan yang diangkat. Penelitian ini termasuk dalam penelitian deskriptif analisis yang bermaksud untuk memberikan gambaran sekaligus menganalisis terhadap kebijakan pemerintah yang diterapkan terhadap permasalahan Pulau Lembeh baik oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara, Kanwil BPN Propinsi Sulawesi Utara, Pemerintah Kota Bitung, Kantah Kota Bitung, dan dasar klaim hak atas tanah masyarakat baik ahli waris X. Dotulong maupun masyarakat lainnya. Sedangkan ditinjau dari metodenya, penelitian ini termasuk penelitian kualitatif. Adapun jenis data yang akan dipergunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer terdiri dari hasil wawancara dan observasi lapangan yang dilakukan. Sedangkan data sekunder yang berupa bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan terkait (UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Perpres No. 88 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Pulau Sulawesi, Surat Keputusan Mendagri Nomor SK.170/DJA/1984, dan Surat Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (Kakanwil BPN) Provinsi Sulawesi Utara Nomor 570 – 944 tertanggal 11 Oktober 2005 perihal Masalah Tanah Pulau Lembeh. Bahan hukum sekunder terdiri dari berbagai naskah, artikel, maupun buku-buku penunjang termasuk juga bahan hukum tersier lainnya. Secara umum, pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, serta dengan studi kepustakaan.

B. Penguasaan Pertanahan di Pulau Lembeh

Dewasa ini berbagai macam konflik semakin marak dan berkembang di Indonesia, dan sebagian besar bersumber dari tanah. Konflik atau sengketa merupakan aktualisasi dari suatu perbedaan dan atau

pertentangan antara dua pihak atau lebih. Konflik ini muncul karena adanya masalah, yaitu terdapatnya kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein*, atau karena adanya perbedaan antara hal yang diinginkan dengan hal yang terjadi.³ Demikian juga yang terjadi dalam kebijakan pertanahan yang diterapkan oleh pemerintah di Pulau Lembeh.

Permasalahan pertanahan yang ada di Pulau Lembeh melibatkan berbagai aktor yang masing-masing saling menunjukkan klaim dan kebijakan yang berbeda atas wilayah yang sama. Selain adanya unsur tanah adat yang disinyalir berada di wilayah tersebut, adanya otoritas negara baik melalui Kementerian Dalam Negeri, Pemda Propinsi dan Pemkot serta Kantor Pertanahan baik Wilayah Propinsi dan Kabupaten Bitung memiliki argumen yang berbeda untuk mengatur pertanahan di pulau tersebut. Untuk dapat mengurainya satu persatu kiranya penting bagi kita memahami segala sesuatunya secara runtut dan komprehensif.

Pembahasan masalah pertanahan di Pulau Lembeh, sangat kental dengan klaim tanah adat dan bekas tanah pertikelir. Pengakuan ini disampaikan oleh para pihak khususnya ahli waris Xaverius Dotulong yang dengan berbagai upayanya berusaha untuk menguasai sebagian besar tanah di Pulau Lembeh yang dianggap merupakan warisan dari leluhurnya.

Hukum tanah adat menurut B.F. Sihombing dalam Supriadi adalah hak kepemilikan dan penguasaan sebidang tanah yang hidup pada masyarakat adat pada masa lampau dan masa kini serta ada yang tidak mempunyai bukti-bukti kepemilikan secara autentik atau tertulis, kemudian ada pula yang didasarkan atas pengakuan dan tidak tertulis.⁴ Tanah ini memiliki ciri yaitu adalah tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai oleh seseorang dan atau sekelompok masyarakat adat yang memiliki dan menguasai serta menggarap,

3 Bambang Sutyoso, 2008. *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*. Yogyakarta: Gama Media. HAL:2.

4 Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika. Hal:9.

mengerjakan secara tetap maupun berpindah-pindah dan kemudian secara turun temurun masih berada di lokasi tersebut dan mempunyai tanda-tanda fisik berupa sawah, ladang, hutan dan simbol-simbol berupa makam, patung, rumah adat, dan bahasa daerah yang ada di Negara Republik Indonesia. Dengan kata lain, untuk dapat disebut sebagai tanah adat maka ada seperangkat fasilitas umum yang layaknya ada dalam sebuah kehidupan komunitas adat.

1. Tanah Adat di Sulawesi Utara

Status tanah di Kabupaten Minahasa didominasi oleh tanah milik adat atau lebih populer dengan istilah tanah pasini dan tanah kalakeran. Diperkirakan luas tanah pasini dan kalakeran tersebut mencapai 80% dari luas wilayah kabupaten Minahasa, yaitu sekitar 335.136 ha dan sisanya kurang lebih 83.784 ha adalah tanah negara yang terdiri dari hutan lindung, hutan produksi, ex hak barat (HGU) dan sebagainya.⁵

Menurut L. Adam, tanah-tanah adat yang terdapat di Minahasa antara lain:⁶

a. Tanah Kalakeran

Ada beberapa macam tanah Kalakeran, yaitu:

(1) Tanah Kalakeran Distrik

Tana' kalakeran oem balak (tanah kalakeran pakasaan atau distrik) yang contohnya terdapat di Wenang (sekarang Manado), tanah kalakeran distrik Tomohon, Langowan, Kakas, Tondano dan lain-lain;

(2) Tanah Kalakeran Negeri atau Desa

Tana' kalakeran oem banoea (tanah kalakeran negeri atau desa) yang pada mulanya dirombak dan dikerjakan oleh sesuatu negeri atau desa, misalnya untuk tanaman kopi;

(3) Tanah Kalakeran Keluarga

Tana' oen taranak (tanah kalakeran keluarga) yang dirombak atau dibeli oleh seorang kepala keluarga (Dotu atau Datuk) dan sampai turun temurunnya belum pernah dibagi-bagi.⁷

Tanah kalakeran desa adalah tanah kalakeran yang dimiliki desa diperuntukkan bagi kegiatan-kegiatan desa untuk kepentingan masyarakat adat di desa tersebut. Sedangkan tanah kalakeran keluarga atau famili adalah tanah dengan hak ulayat yang diberikan kepala suku pada seseorang karena ia yang pertama kali membuka tanah tersebut untuk kemudian dapat diwariskan pada keturunannya.⁸

Terhadap tanah-tanah kalakeran tersebut, tidak dilakukan pendaftaran haknya secara kadastral tetapi hanya didaftar pada daftar tanah yang ada di desa (negeri). Demikian pula ada tanah yang terdaftar yang menjadi milik walak, hak tersebut disebut Tanah Hak Adat.

b. Tanah Pasini

Tanah Pasini yang dalam masyarakat di Kabupaten Minahasa dikenal sebagai hak perorangan atas tanah, pada mulanya kepemilikan tanah adalah secara bersama, jadi merupakan tanah kalakeran yang diberikan kepada tiap-tiap awu (keluarga) untuk menjadi tanggung jawabnya. Jika hal ini terjadi maka berakhirilah kedudukan tanah kalakeran sebagai milik bersama

5 Kumaunang, *Pola Penguasaan, Pemilikan, dan Penggunaan Tanah Secara Tradisional Daerah Sulawesi Utara*, Bina Aksara, Jakarta, 1994, hal. 72

6 L. Adam, *Adat Istiadat Suku Minahasa*, Bharatara, Jakarta, 1982, hal. 65

7 Sri Rahayu Soeripto, *Penggunaan Tanah Adat untuk Kepentingan Pembangunan di Kecamatan Langowan Kabupaten Minahasa Provinsi Sulawesi Utara*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2007, hal 29.

8 L. Adam, *Op.cit*, hal. 60

menjadi bagian-bagian milik perorangan atau dikenal dengan hak tanah Pasini.⁹

Ketentuan hukum formal yang berlaku di Indonesia melalui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam juga mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria/sumberdaya alam. Hal ini berarti atas tanah adat, akan diakui keberadaannya sepanjang masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan negara Indonesia. Setelah berlakunya UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atas tanah-tanah hak adat berlaku ketentuan konversi. Menurut Pasal II ayat (1) Bagian Kedua Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA, dinyatakan bahwa:

“Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai dibawah, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, yaitu: hak agrarisch eigendom, milik, yasan, andarbeni, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grand Sultan, landerinjbezitrecht, altijddurende erfpacht, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak milik tersebut dalam Pasal 20 ayat (1), kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21”.

Dari ketentuan ini jelas kiranya, bahwa tanah-tanah tersebut akan tetap ada dan dapat dikonversi menjadi hak milik. Tanah-tanah Kalakeran Keluarga yang subyeknya memenuhi syarat untuk mempunyai Hak Milik maka dapat dikonversi menjadi Hak Milik.

Pada umumnya tanah adat Minahasa yang dikonversi sesuai hak atas tanah menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 merupakan tanah pasini (tanah milik adat perorangan)

sehingga jika tanah adat tersebut masih dalam wujud tanah kalakeran (tanah milik adat bersama) maka sulit untuk dilakukan konversinya. Masih banyak tanah milik adat baik tanah kalakeran maupun tanah pasini yang belum terdaftar di register desa sehingga hal ini menyulitkan dalam pembuktian alas hak. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 1975 tentang Pendaftaran Hak Atas Tanah Kepunyaan Bersama dan Pemilikan Bagian-Bagian Bangunan Yang Ada di Atasnya Serta Penerbitan Sertifikatnya, terdapat keharusan Pendaftaran Hak Atas Tanah kepunyaan bersama, tapi pada kenyataannya peraturan ini tidak pernah dilaksanakan.¹⁰ Akibatnya sampai saat ini data yang pasti tentang obyek dan luas tanah kalakeran belum ada.

2. Tanah Partikelir

Tanah partikelir adalah tanah-tanah eigendom yang mempunyai sifat dan corak istimewa. Yaitu adanya hak-hak pertuanan pada pemiliknya yang bersifat kenegaraan. Selain istimewa dan mempunyai hak pertuanan, tanah partikelir dapat dibedakan:¹¹

- a) Tanah partikelir yang diduduki oleh orang-orang timur asing disebut tanah-tanah Tionghoa;
- b) Tanah partikelir yang diduduki oleh rakyat asli disebut tanah-tanah usaha;
- c) Tanah partikelir yang dikuasai oleh tuan tanah yang disebut tanah kongsi.

Pada awal mulanya (sebelum diadakan pengambilan tanah-tanah itu kepada negara) luasnya sampai sejumlah 1.150.000 ha, terutama terletak di Jawa Barat. Yang membedakan tanah partikelir

¹⁰ Tjitra D.P. Lukum, *Pemanfaatan Tanah Kalakeran Famili/Keluarga Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Keluarga di Desa Taraitak Kecamatan Langowan Kabupaten Minahasa Provinsi Sulawesi Utara*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2003, hal. 89

¹¹ *Ibid.* Hal 20.

⁹ *Ibid.*, hal. 32-33

dari tanah eigendom lainnya, ialah adanya hak-hak kenegaraan, sebagai misalnya hak untuk mengangkat/memberhentikan kepala-kepala kampung/desa/umum yang diberi kekuasaan dan kewajiban kepolisian, hak menuntut kerja paksa (rodi) atau uang pengganti rodi dari penduduk yang berdiam di tanah-tanah itu dan untuk mengadakan pungutan-pungutan, baik berupa uang maupun hasil tanah, dari penduduk yang mempunyai "hak usaha". Hak demikian itu dahulu disebut "*landheerlijke rechten*" dan didalam undang-undang ini disebut "hak-hak pertuanan". Di dalam ketatanegaraan yang modern hak-hak pertuanan itu tidak dibenarkan, dan seharusnya hanya ada pada pemerintah (Negara). Hak-hak pertuanan itu ada yang sudah diatur dengan peraturan undang-undang misalnya yang mengenai tanah-tanah partikelir di sebelah Barat Cimanuk dengan ordonansi tanggal 3 Agustus 1912 (S. 1912 – 422). Di tanah-tanah partikelir lainnya, hak-hak itu didasarkan pada adat setempat. Lembaga tanah partikelir yang memberikan hak-hak istimewa kepada pemiliknya ("tuan-tuan tanah") sebagaimana yang diuraikan diatas itu, seakan-akan menimbulkan negara-negara kecil di dalam negara kita sebagai negara modern. Apalagi tanah-tanah partikelir itu ternyata selalu merupakan sumber kesulitan, kegaduhan dan sumber konflik, sebagai akibat kurangnya perhatian tuan-tuan tanah terhadap penduduk. Keadaan penghidupan penduduk yang menyedihkan itu disebabkan, karena dalam segala hal tuan-tuan tanah itu selalu berada dalam kedudukan yang lebih kuat.

Sikap tuan-tuan tanah dalam menggunakan hak-hak dan tanahnya yang menyebabkan terhambatnya kemajuan penduduk, jelas tidak membawa manfaat bagi masyarakat dan bertentangan dengan azas dasar keadilan sosial yang dijunjung tinggi oleh masyarakat dan Negara. Atas dasar hal-hal diatas itu maka sudah seharusnya, demi untuk kepentingan umum tanah-tanah partikelir; yang pada saat itu sebagian besar berada di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Sulawesi segera dihapuskan.

Selain tanah partikelir maka bagi tanah-tanah eigendom yang luasnya dari 10 bouw perlu diperlakukan juga sebagai tanah partikelir, sehingga dapat dihapuskan menurut ketentuan-ketentuan dalam Undang undang nomor 1 tahun 1958. Dengan demikian, maka pemilik-pemilik tanah eigendom yang luas walaupun bukan katagori tanah pertikelir dengan alasan tidak adanya hak-hak pertuanan, juga terkena oleh Undang-undang Nomor 1 Tahun 1958. Pertimbangan-pertimbangan itulah pula, yang mendorong Pemerintah Belanda untuk secara insidentil mengadakan pembelian kembali dan mencantumkan dalam ayat (1) Pasal 62 Regeringsreglement (S.1855 – 2) larangan bagi para Gubernur Jenderal untuk menjual tanah-tanah yang luas kepada perseorangan.

Demikian juga mengenai tanah-tanah partikelir di Sulawesi ada berapa ketentuan dalam Bijblad 3909. Mengenai tanah-tanah lainnya, yaitu yang terletak di sebelah Timur Cimanuk, tidak ada peraturan umumnya karena keadaannya berbeda dengan tanah-tanah partikelir disebelah Barat Cimanuk dan kondisi masing-masing pun berbeda satu dengan yang lain. Demikianlah maka di tanah-tanah partikelir tersebut hingga segala sesuatunya masih diatur menurut adat setempat.

Walaupun sejak tahun 1810 telah terjadi pembelian kembali, dan sejak tahun 1855 sebagaimana tersebut diatas telah ada peraturan yang melarang timbulnya tanah-tanah partikelir baru, akan tetapi barulah sejak 1910, atas desakan baik dari kalangan-kalangan diluar maupun di dalam Parlemen Belanda, dilaksanakan usaha pengembalian itu secara teratur. Berangsur-angsur telah banyak tanah-tanah partikelir yang dapat dibeli kembali; diantaranya tahun 1912 dan 1931 saja ada tanah seluas 456.709 hektar. Berhubung dengan adanya penghematan, diantara 1931 dan 1936 tidak diadakan pembelian lagi.

Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan kemudian Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia bukan saja

melanjutkan pembelian kembali tanah-tanah partikelir, akan tetapi sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk segera mengelola kepemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang merupakan sumber mata pencarian bagi sebagian besar penduduk Indonesia.

Adanya lembaga tanah partikelir dengan hak-hak pertuanannya didalam wilayah Republik Indonesia, adalah bertentangan dengan azas dasar keadilan sosial yang dijunjung tinggi oleh masyarakat dan negara. Dengan demikian maka dalam rangka menjaga kebulatan kedaulatan dan kewibawaan Negara, demi kepentingan umum keberadaan tanah partikelir harus dihapuskan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Sehingga kemudian lahir Undang Undang Nomor 1 tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Tanah Partikelir semua hak pertuanan atas tanah dihapuskan.

(1) Yang dimaksud dalam Undang-undang ini dengan :

- a. “Tanah partikelir”, ialah tanah “eigendom” diatas nama pemiliknya sebelum Undang-undang ini berlaku mempunyai hak-hak pertuanan;
- b. Hak-hak pertuanan ialah :
 1. Hak untuk mengangkat atau mengesahkan pemilihan serta memberhentikan kepala-kepala kampung atau desa dan kepala-kepala umum sebagai yang disebut dalam pasal 2 dan 3 dari S. 1880 – 150 dan pasal 41 sampai dengan 48 dari S.1912 – 422 ;
 2. Hak untuk menuntut kerja paksa atau memungut uang pengganti kerja paksa dari penduduk, sebagai yang disebut dalam pasal 30, 31, 32, 34, 35 dan 37 S. 1912 – 422 ;
 3. Hak mengadakan pungutan-pungutan baik yang berupa uang atau hasil tanah dari penduduk sebagai yang disebut dalam pasal 16 sampai dengan 27 dan 29 S. 1912 – 422 ;

c. Tanah usaha ialah :

1. Bagian-bagian dari tanah partikelir yang dimaksud dalam Pasal 6 ayat 1 dari Peraturan tentang Tanah-tanah partikelir (S. 1912 – 422);
2. Bagian-bagian dari tanah partikelir yang menurut adat setempat termasuk tanah desa atau diatas mana penduduk mempunyai hak yang sifatnya turun temurun.

d. Tanah kongsi ialah :

Bagian-bagian dari tanah partikelir yang tidak termasuk tanah-usaha.

- (2) Tanah eigendom yang luasnya lebih dari 10 bouw yang menjadi milik seseorang atau suatu badan hukum atau milik bersama dari beberapa orang atau beberapa badan hukum, diperlakukan sebagai tanah partikelir.

Sejak mulai berlakunya undang-undang ini demi kepentingan umum hak-hak pemilik beserta hak-hak pertuanannya atas semua tanah-tanah partikelir hapus dan tanah-tanah bekas tanah partikelir itu karena hukum seluruhnya serentak menjadi tanah Negara. Tanah-tanah usaha tersebut pada Pasal 1 ayat (1) oleh Menteri Agraria atau pejabat lain yang ditunjuknya, diberikan kepada penduduk yang mempunyai hak usaha atas tanah itu dengan hak milik, kecuali jika hal itu menurut peraturan yang ada sekarang tidak mungkin. Dalam hal yang terakhir oleh Menteri Agraria diadakan ketentuan-ketentuan khusus.

Tanah-tanah bekas partikelir yang akan dibagikan tersebut adalah tanah-tanah bekas tanah partikelir yang merupakan tanah kongsi yang tidak dikembalikan kepada pemiliknya sebagai ganti rugi yang berwujud tanah pertanian. Tanah bekas tanah partikelir maupun bekas hak erfacht/guna usaha tersebut

pada umumnya sudah diduduki rakyat, tetapi karena sesuatu hal hingga sekarang belum/tidak dibagikan dengan hak milik kepada rakyat. Agar redistribusi tanah bekas tanah partikelir dan tanah bekas hak erfpacht/guna usaha ini dapat berjalan dengan tertib dan lancar, maka bagi tanah partikelir yang terkena Undang-undang No. 1/1958 dan belum diberikan ganti-ruginya kepada bekas pemiliknya, segera diajukan usul/bahan-bahan penyelesaian ganti-ruginya kepada Menteri Agraria:

- a. Terhadap yang sudah dikeluarkan surat keputusan pemberian ganti-ruginya, segera ditentukan batas-batasnya, bagian-bagian mana yang dikembalikan kepada bekas pemilik sebagai ganti-rugi sehingga jelas mana yang dapat segera didistribusikan.
- b. Terhadap bekas tanah erfpacht, panitia Landreform Daerah tingkat II perlu mengajukan usul dengan disertai keterangan lengkap kepada Menteri agraria untuk ditegaskan baik satu persatu maupun satu kelompok bekas tanah erfpacht bersama-sama.

3. Tanah Negara

UUPA dan undang-undang lainnya tidak mengatur tentang tanah negara secara tegas. UUPA menggunakan istilah “tanah yang dikuasai langsung oleh negara”. Istilah tanah negara yang populer saat ini berasal dari peninggalan pemerintah jajahan Hindia Belanda yang menganggap tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya dengan surat menjadi tanah milik “Pemerintah Belanda”, sehingga pada waktu itu semua tanah menjadi tanah negara.¹² Keputusan pemerintah ini tertuang dalam sebuah peraturan yang diberi nama Keputusan Agraria atau “Agrarische Besluit”. Pernyataan keputusan ini kita kenal dengan istilah domein verklaring yang mulai populer di tahun 1870. Meskipun begitu, pernyataan domein verklaring ini

mendapat reaksi keras dari masyarakat Indonesia. Selain menjadi sesuatu yang bersifat sepihak, pernyataan klaim menjadi tanah negara ini berakibat jatuhnya sebagian besar tanah milik bangsa Indonesia yang memang sebagian besar tidak memiliki sertifikat/bukti kepemilikan kepada pemerintah Belanda. Maria SW Sumardjono dalam Julius Sembiring menjelaskan bahwa ruang lingkup dari tanah negara meliputi¹³:

1. Tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya;
2. Tanah-tanah yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi;
3. Tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris;
4. Tanah-tanah yang ditelantarkan;
5. Tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
6. Tanah timbul dan tanah reklamasi;
7. Kelompok tanah negara sebagai hasil nasionalisasi sesuai UU No. 86 Tahun 1958, UU No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir, PP No. 8 Tahun 1953, Perpu No. 3 Tahun 1960, Penpres No. 5 Tahun 1965, dan Penpres No. 6 Tahun 1964.

Salah satu tujuan besar negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Hal ini sebagaimana terpatir dalam Pembukaan UUD 1945 yang menjadi pedoman bagi pemerintah dalam menjalankan roda perekonomian dan pemerintahannya. Program yang digagas dalam rangka kebijakan pertanahan yang berkeadilan adalah mewujudkan Reforma Agraria (RA). RA dimaknai sebagai penataan kembali struktur kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah/ wilayah demi kepentingan

petani kecil, penyakap, dan buruh tani tak bertanah.¹⁴ RA tidak hanya dimaksudkan untuk mengatasi ketimpangan struktur agraria tetapi juga untuk mengatasi konflik dan perbaikan lingkungan sebagaimana terkandung dalam 4 (empat) prinsip RA, yaitu *prosperity, equity, social welfare, and sustainability*. Salah satu agenda RA adalah pelaksanaan redistribusi tanah yang salah satunya bersumber dari tanah negara. Hal ini menjadi sangat penting agar tidak muncul ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah sekaligus menjadi upaya untuk meningkatkan taraf kehidupan dan ekonomi masyarakat melalui pemberian aset dan aksesnya.

Dari penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa baik tanah adat maupun tanah partikelir akan membawa konsekuensi yang berbeda. Oleh karenanya penting untuk memahami riwayat tanah melalui penelusuran sejarah sehingga akan tepat menentukan kebijakan yang akan diambil dalam menata pertanahan di Pulau Lembeh. Selain itu peran dan kebijakan masing-masing aktor khususnya negara akan sangat berpengaruh terhadap kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat yang menjadi tujuan negara.

C. Sejarah Penguasaan Tanah di Pulau Lembeh

Pulau lembeh sebuah mutiara alam yang memiliki pesona eksotisme kepulauan bahari nusantara yang tidak hanya menarik dari sisi alamnya. Pesona *education* yang ditawarkan oleh Selat Lembeh dengan keanekaragaman biota laut yang sangat langka menarik banyak ilmuwan dan wisatawan dari mancanegara. Selain itu Pulau Lembeh sendiri juga menyimpan potensi permasalahan yang unik khususnya dalam bidang pertanahan. Melihat Pulau Lembeh, kita akan dikejutkan dengan peliknya permasalahan pertanahan yang sebenarnya merupakan buah dari sikap dan kebijakan pemerintah

¹⁴ Gunawan Wiradi, 2009. *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. Yogyakarta: STPN Press. Hal: 94.

yang ambigu dan lambat. Dikatakan ambigu karena meskipun kebijakan pertanahan telah diambil dan diputuskan, namun faktanya tidak ada sikap yang meneguhkan sehingga terkesan “abai” dengan kondisi yang ada sehingga lambat laun justru menuai masalah yang jauh lebih besar dan rumit.

Fakta yang terjadi di Pulau lembeh saat ini seakan tidak beranjak jauh dari gambaran kondisi yang menunjukkan tarik ulur kepentingan diantara para pihak tersebut. Sejak lahirnya SK Mendagri No. 170 tahun 1984 yang menetapkan Pulau Lembeh sebagai tanah negara yang kemudian ditelikung dengan munculnya keputusan Kakanwil BPN Provinsi Sulawesi Utara tentang moratorium pelayanan pertanahan ini seakan kondisinya tidaklah jauh berbeda. Klaim kepemilikan dari keluarga Xaverius Dotulong tetap ada, masyarakat juga seakan menyimpan bara dalam sekam. Artinya kondisi di permukaan memang terlihat tenang, aktivitas sosial kemasyarakatan juga tidak begitu terpengaruh. Namun ketika ditanya soal klaim keluarga Xaverius Dotulong tidak ada masyarakat yang tidak tahu. Mereka menganggap hal itu semacam penyakit menahun yang tak kunjung ada jalan keluarnya apalagi untuk sembuh. Namun yang sangat menarik ketika tim peneliti melakukan penelusuran di lokasi adalah bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dalam hal ini BPN RI dan Pemerintah Kota Bitung masih sangat besar. Mereka begitu mempercayakan penyelesaian permasalahan kasus ini kepada pemerintah. Dengan besar hati, mereka menyatakan sanggup menerima apapun keputusan dari pemerintah tentunya dengan harapan tetap mempertimbangkan kesejahteraan masyarakat.

a) Klaim Penguasaan Tanah oleh Keluarga Xaverius Dotulong

Klaim penguasaan tanah yang diajukan oleh keluarga Xaverius Dotulong didasari oleh pengakuan para ahli waris bahwa tanah

tersebut telah dimiliki sejak tahun 1770 berdasarkan ketentuan yang berlaku pada jaman kolonial Belanda yaitu:

- (1) *Extract Resildtie in Rade van Politic te Ternate 27 Pebruari 1770*
- (2) *Aldus Gedaan en Verleend te Ternate in't Casteel Oranje den 17 April 1770 De Gouverneur der Moluren (WG) Hermanus Munnik*
- (3) *Extract Uit net Register der Handelingen in Besluiten Vanden Resident Van Manado No 37*
- (4) Diakui oleh S.P.J.M.M Goebernoer Djenderal di Batavia, dan dikuatkan oleh pihak Kanjeng Goernement Tanah Hindia Belanda oleh S.P.T Bangsawan Resident Manado menurut Surat Putusan No 59 tertanggal 23 Februari 1897 bahwa Pulau Lembeh milik Xaverius Dotulong.

Atas dasar bukti-bukti yang dimiliki tersebut, keluarga ahli waris Xaverius Dotulong menuntut atas kepemilikan tanah seluruh Pulau Lembeh. Namun dalam perkembangannya, ahli waris ini melihat bahwa Pulau Lembeh saat ini telah dihuni oleh masyarakat pendatang yang berasal dari Sangir Talaud. Sehingga pemikiran realistis mereka tidak lagi menginginkan 1 (satu) pulau secara utuh. Namun merujuk pada Keputusan Mendagri No. 170 tahun 1984, ahli waris menginginkan alokasi 300 ha tanah yang diberikan kepada ahli waris Dotulong dapat direalisasikan.

Berdasarkan bukti-bukti kepemilikan yang ada, pihak ahli waris keluarga Xaverius Dotulong mendasarkan klaim penguasaan tanahnya sebagai bentuk tanah adat yang diperoleh oleh dotu mereka sejak jaman dahulu. Di daerah Sulawesi Utara, kita mengenal ada 2 bentuk tanah adat sebagaimana disampaikan di awal. Bentuk tanah adat yang diakui oleh keluarga Xaverius Dotulong bahwa tanah ini merupakan bentuk tanah kelakeran keluarga. Sedangkan berdasarkan sejarah yang ditulis oleh Bony

Lengkong, Pulau Lembeh di buka oleh Suku Tonsea. Kemudian karena jasa-jasa besar dari Xaverius Dotulong sebagai ukung-ukung Pulau Lembeh, secara sepihak Pulau Lembeh diakui sebagai milik Xaverius Dotulong dan menjadi kelakeran keluarganya. Tanah kalakeran keluarga atau famili adalah tanah dengan hak ulayat yang diberikan kepala suku pada seseorang karena ia yang pertama kali membuka tanah tersebut untuk kemudian dapat diwariskan pada keturunannya. Hal ini kemudian dijadikan dasar oleh Xaverius Dotulong untuk memperkuat status kelakeran ini dengan meminta pengesahan dari Gubernur Maluku Hermanus Munnik.

Secara turun temurun, tanah ini diwariskan kepada keturunannya sampai saat ini. Namun dalam perkembangannya, keluarga Xaverius Dotulong mengalami kesulitan mengenai siapa saja yang termasuk ahli waris. Hal ini karena dalam tubuh internal ahli waris ini terbagi menjadi 3 kelompok, yaitu PAKXDO (Persatuan Keturunan Xaverius Dotulong), WALDO (Perkumpulan Keluarga Besar Watuk Lumolindim Dotulong), dan RUSDO. Meskipun kesemuanya mengaku ada di bawah koordinasi dari PAKXDO, namun faktanya masing-masing kelompok tersebut memiliki kebijakan dan pendapat masing-masing.

Dari data yang diperoleh dari Bagian Hukum Pemerintah Kota Bitung, pernah dilakukan inventarisasi terhadap tanah-tanah di Kecamatan Bitung Selatan Pulau Lembeh yang dimiliki oleh keluarga ahli waris Xaverius Dotulong. Data yang diperoleh menunjukkan bahwa terdapat 119 kepala keluarga yang memiliki hak atas tanah atas beberapa bidang tanah yang ada di pulau lembeh luasnya mencapai 363,0939 ha. Sebagian dari tanah-tanah bersertipikat tersebut telah dialihkan kepada pihak lain. Namun hal ini tidak mendapat pengesahan dari kuasa hukum PAKXDO yang berkedudukan di Manado. Mereka mengakui tidak tahu siapa saja yang telah memiliki hak atas tanah di Pulau Lembeh yang terdiri dari ± 300 kk tersebut. Hal ini lah yang membuat permasalahan tidak segera jelas karena dalam tubuh/ internal keluarga ahli wari

Xaverius Dotulong tidak jelas siapa saja yang dimaksud dengan ahli waris tersebut.

b) Klaim Penguasaan Tanah oleh Masyarakat

Klaim penguasaan masyarakat didasarkan pada fakta bahwa masyarakat setempat telah tinggal dan menetap di wilayah tersebut selama lebih dari 20 tahun. Dari informasi yang diperoleh dari narasumber di lapangan, mereka telah mendiami Pulau Lembeh sejak tahun 1965 ketika terjadi peristiwa Perdjungan Semesta atau Perdjungan Rakjat Semesta (PERMESTA) di wilayah Bitung dan bahkan ada yang telah ada jauh sebelum itu. Atas dasar ini, masyarakat menghendaki pemerintah dapat secara arif bijaksana mengakui penguasaan tanah mereka dan mengesahkan kepemilikannya melalui penerbitan sertifikat tanah.

Dalam sebuah buku yang ditulis oleh Johan Rahasia, diungkapkan bahwa Pulau Lembeh ini telah dihuni oleh masyarakat sejak abad ke 15 seperti dari Bangsa Sangir Talaud, Ternate, Tidore, Batjan, dan Bolaang-Mongondow khususnya Loloda. Pada masa itu Pulau Lembeh menjadi sebuah pulau yang sangat menarik bagi para pengembara maritim maupun perompak. Yaitu karena letak pulau ini yang sangat strategis dan memiliki potensi alam berupa sarang burung lelayang yang sangat bernilai. Selain itu karena letaknya yang tidak jauh dengan Kota Bitung, membuatnya menjadi tujuan pengembaraan bagi sebagian orang yang terkena dampak dari peristiwa PERMESTA.

Berdasarkan buku dan pengakuan dari para narasumber, pada saat itu sama sekali tidak ada dari suku bangsa minahasa yang mendiami wilayah tersebut. Bahkan Xaverius Dotulong juga tidak berdomisili di wilayah yang diklaim sebagai miliknya tersebut. Hal inilah yang menimbulkan asumsi bahwa Xaverius Dotulong tidak pernah mendiami Pulau Lembeh dan hanya menguasai Pulau itu dari luar wilayah ketika Belanda mengesahkan kepemilikannya.

Meskipun kemudian selama beberapa waktu beberapa ahli waris dotulong berdomisili di Pulau Lembeh. Namun ketika memanasnya suhu politik terkait konflik kepemilikan tanah ini, para ahli waris mulai mengalihkan kepemilikan tanahnya kepada pihak lain dan meninggalkan Pulau Lembeh untuk pindah ke Bitung.

c) Pengaturan Pertanahan versi Negara

Dengan didasarkan pada SK Mendagri No. 170 Tahun 1984, disebutkan bahwa Pulau Lembeh adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Artinya kebijakan negara melalui HMN berwenang untuk mengatur:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Atas dasar pemahaman inilah kemudian pemerintah dalam hal ini dirjen agraria yang saat itu berada dalam naungan kementerian dalam negeri menetapkan pulau lembeh sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh masyarakat. Berdasarkan informasi dari narasumber G. Lumintang diketahui bahwa sebelum terbitnya surat keputusan ini telah dilakukan semacam penelitian pendahuluan atau tepatnya beberapa kali rapat tertutup yang melibatkan berbagai pihak terkait seperti keluarga ahli waris, kantor pertanahan kota bitung, kanwil BPN Prov. Sulawesi Utara, akademisi dari universitas sam ratulangi, pemerintah kota bitung, maupun juga pemerintah provinsi sulawesi utara. Disana dicapai kesepakatan

mengenai penetapan status tanah di pulau lembeh termasuk “kompensasi” yang akan diberikan pemerintah terhadap keluarga ahli waris yaitu tanah seluas 300 ha dan pembangunan patung Xaverius Dotulong di Pulau Lembeh.

Dari berbagai uraian di depan, dapat kita gambarkan kontestasi para aktor dalam mengajukan klaim kepemilikan atas tanah di Pulau Lembeh.

Tabel .1.
Klaim Penguasaan Atas Pulau Lembeh

No	Aktor	Bentuk Klaim	Dasar Klaim	Bentuk kebijakan
1	Kel. Xaverius Dotulong	Kepemilikan seluruh pulau	Tanah adat dan Pemberian Belanda	Diplomasi, intimidasi masyarakat, <i>political power</i> .
2	Pemerintah (BPN, Pemkot)	Penguasaan Negara atas seluruh Pulau	SK Mendagri No. SK.170/DJA/1984 Surat (Kakanwil BPN) Provinsi Sulawesi Utara Nomor 570 – 944	Menetapkan RTRW, menetapkan <i>status quo</i> (tidak ada layanan pertanahan).
3	Masyarakat	Pemilikan bidang tanah di P Lembeh	Penguasaan lebih dari 20 tahun, Sertipikat, surat keterangan desa, PBB.	Diplomasi, perjuangan verbal/ langsung.

Sumber: Data primer 2014

Klaim kepemilikan Pulau Lembeh tidak sekedar permasalahan yang bisa selesai dengan adu dokumen di atas meja. Jika kita mau merekonstruksi dan merunut perjalanan sejarah penguasaan pulau ini, kita akan melihat ada banyak versi yang ada. Dari penelusuran yang dilakukan oleh tim peneliti, kami menemukan 2 buku dan 1 publikasi internet yang menerangkan secara khusus mengenai sejarah pulau lembeh.

TABEL.2.
Publikasi Tentang Sejarah Penguasaan Pulau Lembeh

No	Identifikasi Sumber	Isu Utama	Keterangan
1	Judul Buku “Sejarah Kepemilikan Pulau Lembeh” Penulis: Bonnie Lengkong Tahun: 1981	Pulau lembeh adalah milik keluarga Xaverius Dotulong. Hal ini didasarkan pada akta bukti kepemilikan dari Belanda di tahun 1779.	Xaverius Dotulong awalnya diberi kepercayaan sebagai ukung-ukung/ penjaga pulau dari serangan perompak dan melindungi sarang burung lelayang. Namun kemudian Xaverius Dotulong meminta pengesahan dari Gubernur Ternate agar dapat memiliki keseluruhan pulau.
2	Judul Buku “Menjingskap Tabir Pulau Lembe” Penulis: Johan Rahasia Tahun: 1967	Tanah di Pulau Lembeh dikuasai oleh masyarakat setempat sejak abad ke 15.	Sejak abad 15, Pulau lembeh telah dihuni oleh masyarakat dari ternate, tidore, bolaang mongondow, dan sangir talaud dan bukan suku bangsa* minahasa. Jika pulau lembeh diklaim oleh Xaverius Dotulong sebagai pemberian belanda di tahun 1779, padahal saat itu belum ada domein verklaring (Staatsblad 1870 No. 55). Artinya tanah di pulau lembeh pasti ada pemiliknya.
3	Judul publikasi: Hikayat Pulau Lembe Penulis: Grey Talumewo Tahun: 31 Mei 2006	Pulau Lembeh adalah termasuk wilayah kekuasaan Belanda. Dalam rangka melindungi sarang burung lelayang yang ada disana, ditetapkan penjaga/ pengawas atas pulau tersebut yaitu Xaverius Dotulong.	Penduduk awal yang mendiami Pulau Lembeh berasal dari keturunan Malesung dan Bolaang Mongondow. Karena belanda menilai pulau itu penting karena banyak sarang burung lelayang, penjagaan pulau diserahkan kepada Xaverius Dotulong tahun 1760, Xaverius Dotulong akhirnya diberikan kepemilikan Pulau Lembeh di Ternate dalam Castel Oranye pada tanggal 17 April 1770 oleh Tuan Gubernur Maluku Hermanus Munnik.

Sumber: Diolah dari data primer 2014

D. Kebijakan Pertanahan Pemerintah di Pulau Lembeh

1. SK Mendagri SK.170/DJA/1984

Rapat kerja Badan Pertimbangan Landreform (BP2L) Provinsi Sulawesi Utara bersama Badan Pertimbangan Landreform Kabupaten Minahasa, Universitas Sam Ratulangi dan Pemerintah Daerah Administratif Bitung pada tanggal 28 Maret 1985 menyimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Status tanah Pulau Lembeh adalah tanah yang dikuasai oleh negara dan mengusulkan kepada Menteri Dalam Negeri up Direktur Jendral Agraria untuk ditegaskan sebagai tanah obyek landreform yang selanjutnya didistribusikan kepada masyarakat sesuai ketentuan yang berlaku,
2. Perencanaan penggunaan tanah Pulau Lembeh disesuaikan dengan Master plan kota administratif Bitung yaitu :
 - Hutan lindung seluas 1.000 ha
 - Permukiman 10 desa seluas 150 ha
 - Sarana umum seluas 150 ha
 - Penyediaan tanah kritis pantai seluas 200 ha
 - Penyediaan pengembangan Kota Administratif Bitung seluas 500 ha
 - Keluarga Xaverius Dotulong seluas 300 ha
 - Obyek pelaksanaan landreform seluas 2.700 ha

Keputusan Mendagri No.SK.170/DJA/1984 tanggal 5 September 1984 mengesahkan hasil rapat BP2L tersebut. Selain itu menginstruksikan Gubernur KD Tk. I Sulawesi Utara dan pihak lain untuk segera menetapkan Peta lokasi peruntukan penggunaan tanah pulau lembeh yang sebenarnya, dan memproses penyelesaiannya atas tanah dengan peraturan dan tata cara yang berlaku serta melaporkan hasil pelaksanaannya pada mendagri. Namun dalam

kenyataannya sampai dengan saat ini muncul permasalahan yang terkait meliputi:

- a. Peta lokasi tidak ada sehingga tanah obyek landreform tidak jelas keberadaannya;
- b. Peta lokasi peruntukan penggunaan tanah pulau lembeh belum ditetapkan;
- c. Calon penerima hak atas tanah dalam program redistribusi tanah belum ditetapkan;
- d. Ahli waris Xaverius Dotulong tidak diketahui.

Setelah adanya SK Mendagri ini di Pulau Lembeh telah diterbitkan sertipikat hak atas tanah yang umumnya tanah pekarangan dan sebagian tanah pertanian, yaitu sejumlah 2.236 sertipikat dengan luasan $\pm 2.752.765 \text{ M}^2$ (275,3 Ha) melalui mekanisme pemberian hak atas tanah negara dan redistribusi tanah pertanian.

Secara kelembagaan agraria, pada periode tahun 1984 urusan agraria masih menjadi kewenangan Departemen Dalam Negeri. Oleh karenanya wajar apabila kebijakan yang terkait pertanahan di Pulau Lembeh diatur melalui keputusan menteri dalam negeri. Secara kajian perundang-undangan dan kebijakan, bentuk surat keputusan yang dikeluarkan Mendagri No. 170 ini merupakan suatu bentuk keputusan yang sifatnya beschiking. Bentuk keputusan tata usaha negara ini bersifat individual, dan konkrit. Oleh karenanya dalam keputusan tersebut secara spesifik mengatur tentang pulau lembeh. Sebagai sebuah keputusan ketatanegaraan, seharusnya ada upaya tindak lanjut dalam rangka melaksanakan keputusan tersebut sebagaimana telah secara eksplisit diperintahkan oleh keputusan tersebut. Akibatnya, ketika tidak ada upaya tindak lanjut yang dilaksanakan, permasalahan yang ada menjadi terkatung-katung bahkan semakin kronis dan meluas.

2. Surat Kakanwil BPN Provinsi Sulawesi Utara No. 570-944 Tahun 2005

Penerbitan sertifikat sebagai imbas dari Keputusan Mendagri No. SK.170/DJA/1984 tanggal 5 September 1984 telah menimbulkan keberatan dari ahli waris Dotulong. Atas desakan dari pihak keluarga kepada BPN saat itu, kemudian terbit Surat Kepala Kantor Wilayah (Kakanwil) BPN Propinsi Sulawesi Utara No. 570-944 tanggal 11 Oktober 2005 perihal Masalah Tanah Pulau Lembeh yang ditujukan kepada Kakantah Kota Bitung yang menginstruksikan:

- a. Berkoordinasi dengan Pemkot Bitung untuk penyelesaian masalah tanah pulau lembeh
- b. Sambil menunggu penyelesaian tanah tersebut oleh pemerintah kota bitung, agar tidak diterima permohonan hak atas tanah pulau lembeh dan permohonan yang sudah didaftarkan agar ditangguhkan proses penerbitannya.

Sejak dikeluarkan Surat Kakanwil BPN Sulut tanggal 11 Oktober 2005 No 570-944 yang memerintahkan penangguhan semua permohonan sertifikat di Pulau Lembeh, maka tidak ada lagi penerbitan sertifikat baik untuk perorangan, badan hukum maupun instansi Pemerintah. Sehingga Pulau Lembeh dinyatakan status *quo*. Penerbitan surat Kakanwil tersebut diatas dimaksudkan untuk menghentikan sementara pelayanan pertanahan yang ada sampai dengan diperoleh kejelasan mengenai status kepemilikan tanah-tanah di Pulau Lembeh. Namun hal ini membawa imbas yang sangat besar. Apalagi kegiatan moratorium pelayanan pertanahan yang ada tidak dibarengi dengan upaya penyelesaian permasalahan. Sehingga keadaan status *quo* yang coba diciptakan oleh BPN ini justru menjadi berkepanjangan sampai dengan saat ini dan membawa dampak terhadap perkembangan ekonomi bagi masyarakat Pulau Lembeh sendiri. Latar belakang yang menjadi alasan atau argumen dalam penerbitan surat edaran Kakanwil BPN

Propinsi Sulawesi Utara ini dalam rangka untuk mempertahankan situasi agar permasalahan tidak semakin rumit, belum menunjukkan hasil sebagai solusi atas permasalahan yang ada.

Dari data yang diperoleh dalam daftar buku tanah Kantor Pertanahan Kota Bitung diperoleh kesimpulan sebagai berikut:¹⁵

1. Semua sertifikat di Pulau Lembeh diterbitkan mulai tahun 1985 sampai dengan 2005 (periode sejak diterbitkan SK Mendagri No 170/DJA/1984 tanggal 5 September 1984 sampai dengan diterbitkan Surat Kakanwil tanggal 11 Oktober 2005 No 570-944).
2. Sejak dikeluarkan surat Kakanwil BPN Sulut tanggal 11 Oktober 2005 No 570-944 yang memerintahkan penangguhan semua permohonan sertifikat di Pulau Lembeh, maka tidak ada lagi penerbitan sertifikat, baik untuk perorangan, badan hukum maupun instansi Pemerintah, sehingga Pulau Lembeh dinyatakan status *quo*.
3. Semua sertifikat sebanyak 2236 bidang seluas 2.752.765 M2 ($\pm 275,3$ ha) di wilayah Pulau Lembeh diterbitkan berdasarkan pemberian hak dan redistribusi tanah obyek landreform atas tanah negara (SK Kakantah Kota Bitung, Kakanwil BPN Provinsi Sulawesi Utara maupun Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia).
4. Terhadap sertifikat yang telah diterbitkan di Pulau Lembeh, status hak atas tanah beragam yaitu hak milik perorangan, badan hukum keagamaan (gereja), wakaf, hak guna bangunan (perorangan dan badan hukum), hak pakai instansi Pemerintah.
5. Proses penerbitan sertifikat dilakukan berdasarkan permohonan perorangan, proyek legalisasi aset (PRONA dan redistribusi tanah obyek landreform).

¹⁵ Hasil penelitian terhadap daftar buku tanah di Kantor Pertanahan Kota Bitung.

E. Kesimpulan

Sejarah klaim penguasaan tanah yang telah ada bertahun-tahun yang lalu membawa kesulitan tersendiri untuk dapat dipastikan kebenarannya. Penelusuran sejarah yang telah diupayakan masih memerlukan pembuktian yang nyata dan kuat kebenarannya. Berdasarkan berbagai macam fakta yang ada di lapangan diperkuat dengan dokumen yang ada, dapat disimpulkan bahwa Pulau Lembeh telah ada sejak jaman dahulu kala dengan dihuni oleh masyarakat dari Suku Bangsa Sangir Talaud, Ternate, Tidore, Loloda, dan Gorontalo. Kedatangan Belanda di nusantara dengan tekad menguasai setiap jengkal wilayah Indonesia, menerapkan politik delegasi kewenangan kepada orang pribumi yang dianggap mendukung pemerintahan untuk menguasai dan bekerja bagi kepentingan Belanda. Hal ini juga terlihat pada kepercayaan Belanda kepada Xaverius Dotulong untuk menjaga dan menguasai Pulau Lembeh. Model politik semacam ini sering kita jumpai di hampir seluruh wilayah Indonesia, yaitu dengan memunculkan raja-raja kecil atau tuan tanah yang bekerja untuk Belanda. Kepercayaan yang besar dari Belanda ini melahirkan pengakuan otentik dalam bentuk penyerahan Pulau Lembeh di bawah kepemilikan Xaverius Dotulong, meskipun yang bersangkutan tidak secara fisik menguasai/ berada di wilayah Pulau Lembeh.

Hasil penelusuran dan analisa mengenai asal muasal tanah di Pulau Lembeh yang dilakukan di awal pembahasan, akan menimbulkan beberapa konsekuensi yang berbeda:

- a. Jika Pulau Lembeh termasuk dalam tanah partikelir maka berlaku UU No. 1 Tahun 1958 tentang penghapusan tanah partikelir. Artinya tanah ini kemudian beralih menjadi tanah negara. Sehingga HMN berperan dalam mengatur penguasaan dan pengelolaan Pulau Lembeh. Oleh karenanya menjadi sangat wajar jika kemudian Pemerintah Kota Bitung menetapkan

RTRW Pulau Bitung serta pengelolaan pertanahannya. Begitu juga ketika pemerintah menetapkan alokasi 300 ha bagi keluarga Xaverius Dotulong dalam SK Mendagri No. 170 Tahun 1984 merupakan suatu bentuk ganti rugi dan penghargaan yang diberikan kepada bekas pemilik ketika tanah ini beralih kepada negara. Oleh karenanya dalam rangka penataan pertanahannya, ada beberapa opsi yang bisa dilakukan:

- 1) Mengadakan inventarisasi atas semua hak atas tanah maupun penguasaan tanah yang ada di Pulau Lembeh. Hal ini penting untuk mengetahui penguasaan tanah dan persebarannya di Pulau Lembeh.
- 2) Melaksanakan pengaturan ulang atas penataan pulau lembeh yang selama ini diatur menurut SK Mendagri. Yaitu khususnya mengenai perubahan peruntukan tanahnya. Hal ini karena disamping tidak jelas posisinya juga sudah tidak sesuai dengan keadaan riil di lapangan. Sehingga perlu dilakukan penyesuaian dan penataan ulang dengan memperhatikan kepentingan masyarakat dan pembangunan.
- 3) Melaksanakan pelayanan pertanahan melalui pemberian hak atas tanah bagi masyarakat dengan memperhatikan alas hak yang dimiliki dan disesuaikan dengan kebutuhan RTRW dan pembangunan. Keberadaan masyarakat yang telah ada dan mendiami wilayah tersebut untuk waktu yang lama mendapatkan prioritas perhatian dari pemerintah sebagaimana ketentuan Pasal 35 Peraturan Daerah Kota Bitung nomor 22 Tahun 2013 Tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Kota Bitung Tahun 2013 – 2033. Artinya, RTRW yang ada harus sedapat mungkin melindungi masyarakat sebagai subyek pembangunan dan bukan hanya obyek penderita kebijakan pemerintah. Penataan pertanahan ini dilakukan melalui pendaftaran tanah pertama kali melalui program-program

seperti PRONA maupun redistribusi tanah dan ditata melalui konsolidasi tanah. Prioritas utamanya adalah penataan pertanahan di Pulau Lembeh sedapat mungkin harus mengakomodir dan memberikan jaminan perlindungan ekonomi dan kepastian hukum serta memperkuat peran serta masyarakat lokal dalam desain pembangunan wilayah.

- b. Jika tanah di Pulau Lembeh termasuk dalam tanah kelakeran atau tanah *pasini*. Maka ini akan menimbulkan konsekuensi yang sangat signifikan. Berdasarkan ketentuan konversi tanah dalam UUPA, disebutkan bahwa tanah milik termasuk tanah *pasini* kemudian dapat dikonversi menjadi tanah milik. Artinya sah penguasaan dan klaim yang diajukan oleh keluarga Xaverius Dotulong atas Pulau Lembeh. Namun ini pun akan banyak bertentangan dengan ketentuan hukum tanah nasional seperti melanggar aturan tentang batas maksimal penguasaan tanah yang ada di Indonesia. Dan sangatlah bertentangan dengan keadilan ketika Pulau sebagai bagian wilayah negara Indonesia hanya dimiliki oleh segelintir orang saja.

Sejak tahun 1960 dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 terjadi suatu perubahan yang fundamental dalam struktur hukum pertanahan di Negara Indonesia. Perubahan tersebut juga membawa dampak terhadap kewenangan masyarakat hukum adat atas tanah. Hal ini dikarenakan perubahan konsepsional yang dikenalkan oleh UUPA berkenaan dengan masalah penguasaan tanah. Menurut konsepsi UUPA sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) bahwa bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Dengan berdasarkan atas hak tersebut, maka seluruh tanah yang ada pada tingkat tertinggi berada di bawah penguasaan negara

di mana negara adalah merupakan penguasa tertinggi atas segala tanah yang ada di wilayah Republik Indonesia, sehingga dengan demikian kewenangan dari masyarakat hukum adat setempat, sekalipun oleh UUPA itu sendiri secara tegas masih menyatakan mendasarkan diri pada Hukum Adat, berada dalam penguasaan dan pengaturan negara sebagaimana ketentuan Pasal 5 UUPA.¹⁶

Setelah berlakunya ketentuan tersebut maka kewenangan berupa penguasaan tanah-tanah oleh persekutuan hukum dalam hal ini tanah *kalakeran* atau *pasini* mendapat pembatasan sedemikian rupa dari kewenangan pada masa-masa sebelumnya karena sejak saat itu segala kewenangan mengenai persoalan tanah terpusat pada kekuasaan negara. Walaupun oleh UUPA telah ditegaskan bahwa Hukum Agraria Nasional itu didasarkan pada hukum adat dan beberapa hak masyarakat hukum adat masih diakui, namun pengakuan tersebut tidaklah berpangkal pada penghargaan terhadap hukum adat dan kewenangan dari masyarakat hukum adat itu, melainkan berpangkal pada kewenangan pemerintah.

Masyarakat hukum adat sudah tidak mempunyai kewenangan yang bersifat otonom dalam persoalan pertanahan dan masyarakat hukum adat hanyalah berfungsi selaku “kuasa pelaksana” dari hak menguasai negara. Inipun tidak mutlak sifatnya oleh karena pelimpahan kuasa di maksud hanyalah dilaksanakan sekedar diperlukan, sehingga kalau hal yang demikian tidak diperlukan tidak diharuskan untuk memberikan kuasa kepada masyarakat-masyarakat hukum adat setempat. Dengan demikian kekuasaan masyarakat hukum adat atas tanah tersebut hanyalah sekedar suatu wewenang limpahan saja.

Persoalan ini dapat dijumpai pengaturannya di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah. Di dalam peraturan ter-

¹⁶ Tjitra D.P. Lukum. *Ibid*, hal. 74-75

sebut telah digariskan beberapa ketentuan mengenai hak membuka tanah bahwa yang dapat memberikan Keputusan mengenai Izin Membuka Tanah ialah Gubernur atau Bupati/Walikota atau Kepala Kecamatan. Dari ketentuan tersebut, kelihatan mengenai persoalan pembukaan tanah tidak lagi dikaitkan dengan Hukum Adat tetapi sudah dipandang sebagai suatu kewenangan administratif. Pada jaman dahulu yang mengatur/mengelola tanah *kalakeran* desa / negeri adalah Hukum Tua (kepala desa) sebagai kepala persekutuan (*Tonaas Umbanua*) bersama-sama dengan masyarakat. Akan tetapi setelah diberlakukannya UUPA, Hukum Tua (kepala desa) makin lemah posisinya.

Peran serta masyarakat dan perlindungan terhadap eksistensi masyarakat melalui kepastian hukum atas penguasaan tanah dalam jangka waktu lama harus diprioritaskan. Kebijakan desa dengan memberikan surat keterangan kepemilikan tanah dapat berperan sebagai alas hak yang dapat ditindaklanjuti oleh BPN RI melalui pensertipikatan tanah. Sedangkan pengelolaan tanah lainnya dapat dimanfaatkan untuk perencanaan yang diatur dalam tata ruang. Namun jika hal tersebut sulit dilakukan, maka perlu penetapan zonasi/ kajian spasial melalui pola konsolidasi tanah untuk mengatur pemberian aset tanah ini kepada masyarakat yang berhak.

Daftar Pustaka

- Bambang Sutyoso, 2008. *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*. Yogyakarta: Gama Media
- Bony Lengkong. 1981. *Sejarah Kepemilikan Pulau Lembeh*, Volume 1. Jajasan Pakxdo.
- Gunawan Wiradi, 2009. *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. Yogyakarta: STPN Press.
- Johan Rahasia. 1967. *Menjungkap Tabir Pulau Lembe*. Menado: tanpa penerbit.

- Julius Sembiring. 2012. *Tanah Negara*. Yogyakarta: STPN Press
- Kumaunang, 1994. *Pola Penguasaan, Pemilikan, dan Penggunaan Tanah Secara Tradisional Daerah Sulawesi Utara*. Jakarta: Bina Aksara.
- L. Adam, 1982. *Adat Istiadat Suku Minahasa*. Jakarta: Bharatara.
- Sri Rahayu Soeripto, 2007. *Penggunaan Tanah Adat untuk Kepentingan Pembangunan di Kecamatan Langowan Kabupaten Minahasa Provinsi Sulawesi Utara*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Supriadi. 2007. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Tjitra D.P. Lukum, 2003. *Pemanfaatan Tanah Kalakeran Famili/ Keluarga Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Keluarga di Desa Taraitak Kecamatan Langowan Kabupaten Minahasa Provinsi Sulawesi Utara*. Semarang: Universitas Diponegoro.

PENATAAN PERTANAHAN DALAM KONTEKS PENANAMAN INVESTASI DI PULAU LEMBEH

Dwi Wulan Pujiriyani, M Nazir Salim, IG Indradi, dan AN. Luthfi

“Walikota Bitung Hanny Sondakh serius mempersiapkan Pulau lembeh sebagai zona investasi. Untuk itu, Sondakh kembali melakukan peninjauan lokasi ke Kawasan Industri dan Pariwisata serta jalan lingkar Pulau Lembeh, Senin (3/6). Beliau meminta kepada komponen masyarakat, agar mendukung penuh upaya Pemerintah Kota dalam mewujudkan Pembangunan di pulau Lembeh yang diperkuat dengan Fasilitas, yang akan lebih memudahkan investor melirik kota Bitung. “Segala kemudahan harus diberikan sehingga para investor merasa tertarik dan nyaman berinvestasi di Kota Bitung,” pinta Sondakh sembari berharap masyarakat dapat terus memelihara keamanan dan ketertiban.” (Fian Kaunang, id.mano.co. 4 Juni 2013)”.

A. Pendahuluan

Lembah adalah sebuah Pulau kecil di sebelah utara Pulau Sulawesi yang tidak memiliki kemashyuran seperti Raja Ampat di Papua maupun Derawan di Kalimantan. Pulau Lembah adalah sebuah keajaiban tersembunyi yang dimiliki Provinsi Sulawesi Utara yang bisa disebut sebagai *the shadow of Bunaken*. Kurang populernya pulau kecil ini dalam daftar tujuan wisata domestik, ternyata telah mengkamufase popularitas pulau ini sebagai ikon wisata *diving*

internasional serta dampak ikutannya yaitu perkembangan investasi yang terjadi dengan sangat cepat dan masif. Sebuah situs pariwisata internasional telah mengukuhkan Lembah sebagai kawasan wisata *diving* nomor satu di dunia.¹ Perkembangan pariwisata telah meningkatkan harga tanah di pulau ini. Tanah sudah menjadi barang komoditi yang terus ditawarkan untuk menarik masuknya investor. Sebuah pemberitaan dari harian lokal di Sulawesi Utara menyebutkan bahwa pulau ini memang akan dijadikan kawasan industri pariwisata bertaraf internasional. Untuk mendukung pembangunan kawasan ini, Lembah akan ditambah daya tariknya dengan menjadikannya sebagai agro industri dan pusat perbelanjaan. Rencana ini didukung dengan sangat antusias oleh pihak pemerintah daerah setempat yang kemudian meresponnya dengan menyiapkan tata ruang Pulau Lembah dan membuat kajian potensi. Pihak keluarga besar Xaverius Dotulong yang konon juga memiliki penguasaan secara turun temurun di wilayah ini pun memberikan dukungannya dengan membuat kesepakatan bahwa tidak akan menjual Pulau Lembah dan ikut mengajak investor untuk membangun pulau ini.²

Penyiapan Pulau Lembah sebagai zona investasi, dikatakan oleh walikota setempat akan didukung dengan berbagai fasilitas yang memudahkan investor untuk masuk.³ Segala kemudahan akan diberikan agar investor merasa tertarik dan nyaman berinvestasi di Kota Bitung.⁴ Pulau Lembah bahkan diproyeksikan untuk menjadi penyelamat investasi Indonesia yang selalu diberikan untuk Singapura. Oleh karena itulah Lembah pun akan menjadi kawasan

1 Lebih lanjut lihat http://www.eco-divers.com/diving_lembah.php.

2 Ipa. 2008. 'Investor Lokal Siap Bangun Pulau Lembah'. http://www.hariankomentar.com/arsip/arsip_2008/MEI_30/BTGO3.HTM. Diakses 12 Februari 2014.

3 Saat ini infrastruktur yang sedang dan masih dibangun adalah jalan lingkar Pulau Lembah. Proyek pembangunan jalan lingkar ini sudah dimulai pada tahun 2012 dan diperkirakan akan selesai pada tahun 2016.

4 Fian Kaunang. 2013. 'Lembah Dipersiapkan Jadi Zona Investasi'. <http://idmanado.co/READ/2013/LEMBEH-DIPERSIAPKAN-JADI-ZONA-INVESTASI/>. Diakses 12 Februari 2014.

bisnis berstandar internasional. Rencana ini konon sudah dicita-citakan sejak 20 tahun yang lalu namun belum terealisasi. Rencana ini masih terkendala dengan upaya pembebasan lahan karena untuk merealisasikan proyek, kawasan Pulau akan dikosongkan.⁵

Skema investasi yang diarahkan ke Pulau Lembah dikatakan sebagai bagian dari upaya percepatan dan pemerataan pembangunan karena selama ini dianggap bahwa kawasan tertinggal yang kurang bisa diberdayakan dengan optimal. Percepatan pembangunan di kawasan Pulau Lembah ternyata juga sudah masuk dalam kerangka kebijakan pemerintahan diantaranya dalam Perpres RI Nomor 88 Tahun 2011 tentang Tata Ruang Pulau Sulawesi yang menyebutkan bahwa akan dibangun lintas penyeberangan untuk membuka keterisolasian wilayah, menghubungkan pulau ini dengan kota Bitung. Selain lintas penyeberangan, akan dilakukan pengembangan sarana bantu navigasi pelayaran karena dianggap sebagai kawasan konservasi perairan yang memiliki keanekaragaman hayati tinggi (Suaka Alam Laut selat Lembah-Bitung (Laut Maluku), pengembangan pengelolaan kawasan yang memiliki keanekaragaman hayati laut pada kawasan suaka alam laut dan taman wisata perairan, serta pengembangan kawasan peruntukan pariwisata bahari yang didukung ketersediaan prasarana dan sarana wisata.

Di tengah gelombang investasi yang masuk ke Pulau Lembah, salah satu persoalan yang muncul adalah kesenjangan kesejahteraan. Laju investasi yang masuk ke Pulau Lembah belum secara nyata memberikan gambaran mengenai keberlanjutan *livelihood* masyarakat setempat yang sebagian besar berprofesi sebagai petani dan nelayan. Pulau yang memiliki luas 5.040 ha ini masih belum

5 Eta. 2008. 'Lembah Diproyeksi Selamatkan Investasi Indonesia yang Lari ke Singapura'. [HTTP://WWW.HARIANKOMENTAR.COM/ARSIP/ARSIP_2008/AGS_13/LKPENT01.HTM](http://www.hariankomentar.com/arsip/arsip_2008/AGS_13/LKPENT01.HTM). Diakses 12 Februari 2014.

memiliki penataan pertanahan yang jelas. Pulau Lembah justru memiliki riwayat kebijakan penataan pertanahan yang masih abu-abu atau belum selesai, sehingga sangat rentan memicu konflik. Dalam Surat Keputusan Mendagri Nomor SK.170/DJA/1984 (SK. Mendagri 170/DJA/84) tertanggal 5 September 1984, sebenarnya ditegaskan bahwa tanah Pulau Lembah seluas 5.040 Ha adalah tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang selanjutnya menjadi objek redistribusi dalam rangka pelaksanaan *Landreform* dan untuk keperluan Instansi serta pembangunan lainnya. Dalam SK Mendagri tersebut, jelas disebutkan bahwa ada peruntukan penggunaan yang diprioritaskan bagi kelompok petani penggarap sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Belum secara nyata terlihat bagaimana mega proyek investasi Pulau Lembah akan dibangun diantara peruntukan penggunaan yang lain, mengingat PP tersebut dijelaskan bahwa sisa dari tanah seluas 2.740 ha yang menjadi objek redistribusi penggunaannya diperuntukan bagi: Daerah Hutan Lindung 1.000 Ha; sarana Umum seluas 150 Ha; Pemukiman seluas 150 Ha; Penyediaan Tanah Kritis Pantai seluas 200 Ha; Untuk Keluarga Xaverius Dotulong seluas 300 Ha; dan Perkembangan Kota Administratif Bitung seluas 500 Ha. Dalam perkembangan terakhir disebutkan bahwa ada persoalan terhambatnya penyaluran bantuan kredit lunak dari Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Bitung kepada masyarakat nelayan karena tidak memiliki sertifikat tanah yang bisa diagunkan.

Berkaitan dengan dinamika kebijakan penataan pertanahan dan percepatan pembangunan di Pulau Lembah serta eksistensi atau keberlanjutan *livelihood* masyarakat lokal, penelitian ini secara khusus akan mengungkap persoalan pertanahan di Pulau Lembah melalui investasi dalam skema percepatan pembangunan yang digunakan sebagai *framing* untuk melihat dinamika kebijakan yang dimunculkan serta posisi masyarakat di tengah laju investasi yang terjadi.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif. Mengacu pada Cresswell (2013:4), metode penelitian kualitatif merupakan metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna. Dalam konteks ini, penelitian menerapkan cara pandang induktif dengan berfokus pada pemaknaan individual dengan menerjemahkan kompleksitas suatu persoalan. Logika induktif dilakukan dengan mengumpulkan informasi sebanyak mungkin dari para partisipan, lalu membentuk informasi ini menjadi kategori-kategori atau tema-tema tertentu. Tema ini kemudian dikembangkan menjadi pola-pola yang nantinya diperbandingkan dengan pengalaman-pengalaman pribadi. Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui penelusuran data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari observasi/pengamatan di lokasi pengembangan investasi (resort dan perhotelan), dinas dan instansi terkait serta tempat tinggal masyarakat baik penduduk lokal maupun pendatang yang ada di Pulau lembah. Informan mencakup pihak-pihak yang terkait dengan pembuat kebijakan, dan masyarakat.

B. Investasi dan Penataan Pertanahan: Antara Percepatan Pertumbuhan Ekonomi dan Antisipasi Marjinalisasi Masyarakat

Investasi atau penanaman modal berasal dari terjemahan bahasa Inggris '*investment*' (Barbara, 2008). Penggunaan istilah investasi dan penanaman modal seringkali dipergunakan dalam artian yang berbeda-beda. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 memberi pengertian tentang penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia. Tujuan dari penanaman modal sendiri antara lain: meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan, meningkatkan kemampuan daya saing dunia usaha

nasional, meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional, mendorong pengembangan ekonomi kerakyatan, mengelola ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan dana yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Barbara (2008) menyebutkan bahwa investasi merupakan salah satu penggerak proses penguatan perekonomian negara, karena itu dalam rangka kebijakan ekonominya beberapa negara berusaha keras untuk meningkatkan investasinya. Kebijakan investasi di Indonesia pada dasarnya merujuk pada ketentuan pasal 33 UUD 1945. Hak atas tanah merupakan salah satu masalah pokok dalam investasi. Tanah merupakan salah satu modal bagi perkembangan kegiatan investasi sehingga diperlukan kepastian hukum tentang pemberian hak atas tanah. Guna menarik para investor ke dalam negeri, maka harus ada suatu iklim investasi yang kondusif untuk menarik dan segar dari penanam modal khususnya penanam modal asing.⁶

Sementara itu, Hapsari (2006) menjelaskan bahwa investasi merupakan komponen dalam pertumbuhan ekonomi. Aspek ini memberikan *multieffect* bagi pertumbuhan ekonomi itu sendiri. Ketika investasi ditanamkan dalam suatu sektor produksi, maka muncul permintaan terhadap faktor-faktor produksi seperti bahan mentah, tenaga kerja, ketersediaan lahan atau tanah yang berasal dari sektor rumah tangga. Permintaan input akan menambah pendapatan bagi masyarakat dan juga pemerintah. Melihat dampak dari investasi, pemerintah berupaya meningkatkan investasi di

Indonesia dengan harapan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan perbaikan kondisi ekonomi secara menyeluruh. Perbaikan iklim investasi pun dilakukan sebagai usaha untuk menghilangkan hambatan-hambatan investasi. Selama ini hambatan-hambatan investasi membuat para investor enggan menanamkan modalnya di Indonesia. Mereka menganggap hambatan-hambatan tersebut merupakan sumber dari *high cost economy* yang seharusnya tidak perlu dikeluarkan. Adapun hambatan-hambatan tersebut meliputi: birokrasi pemerintah yang tidak efisien, infrastruktur yang tidak memadai, peraturan perpajakan, korupsi, kualitas sumber daya manusia dan instabilitas kebijakan.

Dalam konteks investasi, tanah dianggap sebagai salah satu hambatan yang kerap kali membuat banyak investor mengurungkan niatnya untuk menanamkan modal. Tanah dalam konteks pembebasan lahan menjadi kendala terbesar dalam pembangunan infrastruktur dan manufaktur. Faktor krusial bagi pemodal adalah kejelasan harga (nilai investasi) dan *timing* (waktu yang tepat berinvestasi). Para pengusaha akan senang apabila dapat melakukan perencanaan investasi dengan matang.⁷ Kondisi serupa ditegaskan pula oleh Permatasari (2011) yang menyebutkan bahwa tanah merupakan faktor penghambat utama realisasi investasi di Indonesia, setengah kredit tidak tersalurkan diduga karena kesulitan pengadaan lahan.⁸ Perbaikan iklim investasi akan semakin baik dengan dukungan proses pembebasan lahan yang tidak rumit.

Arianto (2011) menyebutkan bahwa sebagai *capital asset*, tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting dan

6 Pemberian hak atas tanah dalam rangka penanaman modal pengaturannya sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 (diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970, tentang Undang-Undang Penanaman Modal Asing (UUPMA)) dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 (diubah dan ditambah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1970 tentang Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri (UUPMDN)) perlu diganti karena tidak sesuai lagi dengan kebutuhan percepatan perkembangan perekonomian dan pembangunan hukum nasional, khususnya di bidang investasi

7 "BKPM: Revisi UU Pertanahan Kunci Percepatan Investasi". Antara. Rabu 18 Juni 2013. <http://id.berita.yahoo.com>. Diakses 2 Juli 2014.

8 Diperkirakan ada sekitar 600 triliun kredit tidak tersalurkan di sektor perbankan karena masalah pertanahan. masalah tanah menimbulkan kekhawatiran tidak hanya bagi investor domestik tetapi terlebih lagi adalah investor asing. Industri di Indonesia tidak dapat tumbuh sebelum masalah infrastruktur dan lahan industri teratasi. Lebih lanjut lihat Intan Permatasari. "Tanah Hambat Realisasi Investasi". <http://bisnis.com>. Kamis 30 Juni 2011. Diakses 2 Juli 2014.

akhirnya sering menjadi objek spekulasi. Salah satu faktor yang dipertimbangkan oleh investor untuk melakukan kegiatan penanaman modal adalah jaminan kepastian hukum atas tanah sebagai kapital aset. Kepastian akan perlindungan hak atas tanah bagi negara akan mendatangkan investasi yang pada akhirnya akan membuka banyak lapangan kerja, menambah devisa dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tanpa perlindungan terhadap hak atas tanah, maka pembangunan berkelanjutan tidak akan terlaksana karena mereka yang bersedia melakukan investasi jangka panjang, hanya sedikit. Ditambahkan pula oleh Machfudz (2011:49) bahwa legitimasi hak atas tanah merupakan syarat utama tumbuhnya iklim investasi yang berbasis tanah. Investasi yang berbasis hak atas tanah dapat mendorong ekonomi daerah yang ramah lingkungan dan ramah sosial.

Pengaturan investasi melalui penanaman modal, pada dasarnya meliputi hak atas tanah yang merupakan salah satu masalah pokok dalam investasi. Tanah merupakan modal dasar bagi para investor yang akan mengembangkan usahanya, oleh karena itu persoalan tanah bagi penanaman modal asing maupun domestik merupakan ganjalan terutama karena kurang terjaminnya kepastian perpanjangan hak atas tanah. Para pengusaha terutama yang ingin melaksanakan bisnisnya dalam jangka panjang selalu meragukan tentang status dan proses pengurusan hak atas tanah terutama mengenai pendaftarannya. Seperti diketahui bahwa bagi penanaman modal asing tidak dibenarkan untuk memperoleh hak atas tanah selain dari Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai serta Hak Sewa. Namun pemerintah menyadari bahwa untuk menunjang perekonomian suatu badan hukum atau seseorang, dapat diberikan hak atas tanah sebagaimana tersebut di atas asalkan harus berada dan berkedudukan serta berdiri berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia. Kelahiran UU No 25 Tahun 2007 memberikan gambaran mengenai pro dan kontra dari pendapat ini. Di satu sisi, kebebasan yang diberikan terhadap

para penanam modal khususnya investor asing dapat memberikan dampak yang negatif bagi iklim usaha dan ekonomi Indonesia. Ketergantungan terhadap penanaman modal ini menunjukkan kepada bangsa lain ketidakmandirian yang pada akhirnya dapat mengeksploitasi sumber daya yang ada di negara. Sementara pendapat yang lain menyatakan bahwa paham neoliberalisme diharapkan menjadi daya tarik untuk para investor untuk menanamkan modalnya yang kesemuanya ini diarahkan untuk kemakmuran rakyat. Hal ini dimungkinkan karena semakin besar modal yang ditanamkan semakin besar income negara dan memberikan lapangan kerja bagi sumber daya manusia atau dapat mengurangi tingkat pengangguran bersama dan meningkatkan pendapatan masyarakat.

Selain menjadi penghambat, dalam konteks aset, tanah merupakan salah satu aset investasi yang bernilai tinggi. Dalam perkembangannya sekarang ini, tanah telah menjadi daya tarik baru yang diburu investor. Gelombang investasi global telah menjadikan tanah sebagai target perburuan untuk memaksimalkan keuntungan. Akuisisi tanah bisa dipastikan selalu hadir dalam wacana 'pendayagunaan tanah untuk pembangunan'.⁹ Mengacu pada konsep Anna Tsing seperti dikutip Li (2012) inilah yang kemudian disebut dengan tradisi investasi 'pinggiran', sebuah mitos kultural tentang 'peruntungan' dan ide tentang wilayah yang kosong bisa membawa keuntungan yang berlimpah.

Meskipun diarahkan sebagai bagian dari upaya percepatan pertumbuhan ekonomi, di sisi lain persoalan investasi juga jamak dilekatkan dengan dampak yang tidak diharapkan khususnya bagi masyarakat lokal di kawasan pelaksanaan proyek. Salah satu penelitian yang dilakukan oleh Ravanera dan Gorra (2011). Dalam

9 Hal inilah yang bisa ditelusuri dari narasi awal yang dijadikan pintu masuk bagi terjadinya akuisisi tanah yaitu dengan membuat identifikasi mengenai tanah-tanah yang disebut 'kosong', 'tidur', 'tidak produktif', 'marginal', 'terdegradasi', 'terlantar', tanah tak bertuan, 'idle', 'waste', 'unproductive, public', 'surplus', 'vacant', 'unused'.

penelitiannya Ravanera dan Gorra menyebutkan tentang dampak investasi pada *livelihood* petani, dalam kasus sawit di Indonesia, kondisi petani kecil seringkali sangat miskin. Pekerjaan yang dijanjikan sebagai pengganti tanah-tanah yang diambil, hanya berlangsung selama beberapa tahun saja. Banyak petani kecil yang beralih menjadi buruh dan berakhir dengan tidak punya tanah. Kasus di Filipina menunjukkan bagaimana petani akhirnya merelakan tanahnya untuk dijual sebagai pengganti jarak yang tidak mampu memproduksi secara optimal. Kasus di Pakistan menggambarkan lepasnya tanah-tanah petani yang dipicu oleh ketidakmampuan petani untuk bersaing dengan pengusaha pertanian yang lebih modern. Kondisi ini memaksa petani untuk menjual tanah-tanahnya dengan harga yang rendah. Sebagian dari mereka ini memilih untuk menjadi migran dan mencari pekerjaan lain. Lebih dari 10.000 petani yang pergi ke luar negeri untuk mencari kesempatan yang lebih baik. Hal ini terlihat dari fakta semakin meningkatnya remitan. Sementara itu dalam kasus Nepal, kompetisi yang tinggi menyebabkan petani kecil menjual tanah-tanah pertaniannya yang subur untuk mencari pendapatan dari sektor lain. Banyak petani kecil yang pendapatannya meningkat sehingga bisa berinvestasi untuk kesehatan, pendidikan dan makanan yang lebih baik. Namun disayangkan, perubahan-perubahan yang terjadi ini harus dibayar mahal. Tekanan komersial atas tanah menyebabkan fragmentasi. Pemilik tanah menjadi jutaan dadakan dan mengambil banyak keuntungan dari tingginya harga penjualan tanah. Perubahan ini menyebabkan disrupti harmoni sosial dan sinergitas di desa. Pemilik tanah merasa bisa mencukupi kebutuhan sendiri karena memiliki akses pada sumber keuangan. Akibatnya muncullah perasaan antisosial diantara mereka.

Hal serupa juga terjadi dalam kasus rehabilitasi dan kompensasi yang diberikan pada kenyataannya tidak mampu meningkatkan kehidupan petani. Karena sebagian besar diantara mereka tidak berpendidikan, sehingga tidak tahu apa yang harus dilakukan

dengan uang ganti rugi tersebut, dan akhirnya terbuang percuma tidak untuk diinvestasikan. Meskipun dengan pengetahuan yang cukup, uang ganti rugi yang sangat sedikit tidak cukup untuk memulai bisnis yang baru. Juga tercatat bahwa banyak petugas dan manajer bank yang berusaha mengeksploitasi petani miskin dengan menipu jumlah ganti rugi. Penduduk pedesaan terusir dan dirugikan oleh investasi yang terjadi. Mereka tidak bisa mendapatkan pekerjaan di proyek investasi tersebut. Hanya mereka yang berpendidikan dan berasal dari kelompok elitlah yang mengambil manfaat dari kehadiran proyek baru ini.

Benjaminsen (2011) dalam penelitiannya di Tanzania menyebutkan salah satu kasus investasi berkaitan dengan konservasi laut (*Marine Conservation*). *Community based conservation* terutama berkaitan dengan wilayah pesisir, membuat penduduk lokal kehilangan akses atas tanah dan sumberdaya alam. Baik dalam konservasi alam maupun laut, terlihat tren paralel dari resentralisasi kontrol atas sumberdaya yang dikombinasikan dengan ketidakberdayaan komunitas lokal. Sementara itu Guillozet dan Bliss (2011) menjelaskan temuan penelitiannya dalam kasus di Ethiopia dimana investasi asing di hutan dataran tinggi, pada kenyataannya sangat mempengaruhi mata pencaharian masyarakat pedesaan. Sebagaimana ditemukan dalam penelitiannya, Guillozet dan Bliss menemukan adanya devolusi pengelolaan manajemen hutan dari negara ke pedesaan beresiko pada masalah-masalah kompetisi antar elit desa. Masalah tenurial terjadi di level internal komunitas itu sendiri. Perebutan dan sengketa pengelolaan hutan adalah hal yang kerap terjadi. Sementara itu, sumberdaya hutan terus berkurang. Oleh karena itu, Gordon dan Bliss memandang bahwa investasi pertanahan dan sejumlah klaim terhadap sumber daya hutan harus menjadi perhatian serius bagi semua pihak, khususnya dalam rangka menghadapi investasi global berskala besar.

C. *Grand Design* Pengembangan Bitung - Pulau Lembeh

Pulau Lembeh terletak di sebelah timur laut Kema, dan luasnya hampir sama dengan Ternate. Selain kaya akan kayu, pulau tersebut menjadi penting karena menghasilkan sarang burung. Di sekeliling pulau itu terdapat tebing curam dengan ketinggian sekitar 24 meter di atas permukaan laut. Laut di sepanjang tebing itu sangat dalam dan airnya biru tua, serupa pemandangan sebuah jurang. Di atas tebing itu tumbuh kayu-kayuan, tumbuhan menjalar, lumut dan tumbuhan parasit lain yang pada tempat-tempat tertentu bergantung bagai hiasan yang indah (Graafland, 1991:2).

Pulau Lembeh yang 'kaya' sebagaimana dilukiskan oleh Graafland, memang memiliki banyak potensi. Oleh karena itulah, dalam konteks pengembangan Bitung sendiri, Pulau Lembeh menjadi salah satu *site* yang juga disiapkan sebagai salah satu ikon pembangunan. Berbagai kebijakan dibuat sebagai bagian dari 'skema pengembangan Pulau Lembeh'. Dalam Perda Kota Bitung Nomor 4 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu disebutkan bahwa wilayah pesisir Kota Bitung, termasuk Selat dan Pulau Lembeh, merupakan suatu kesatuan ekologis yang memiliki keanekaragaman sumber daya alam sebagai modal dasar bagi perkembangan ekonomi yang bertumpu pada sektor perikanan dan kelautan, pertanian, kehutanan, perkebunan serta perdagangan yang berorientasi ekspor ke kawasan Pasifik Barat. Selat Lembeh merupakan bagian dari kawasan pengelolaan perairan. Demi keberlanjutan pemanfaatan sumber daya alamnya, Selat Lembeh yang terletak antara daratan Kota Bitung dan daratan Pulau Lembeh harus dikelola sesuai dengan peruntukannya, termasuk Pelabuhan Khusus. Pengelolaan Wilayah Pesisir telah mempertimbangkan kesadaran masyarakat yang semakin meningkat tentang perlunya upaya-upaya untuk melindungi sumber-sumber penyangga kehidupan, seperti hutan, tanah, udara dan air. Dalam hal ini perhatian secara khusus perlu diarahkan pada lingkungan Selat

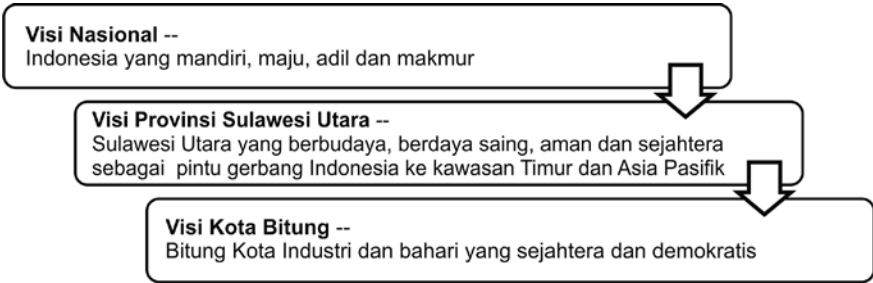
Lembeh dan sekitarnya, sebagai bagian dari kawasan ekologi laut Sulu-Sulawesi, yang memiliki keanekaragaman hayati laut yang sangat tinggi. Pada saat ini mulai terungkap potensi industri bioteknologi dan ekonomi yang tinggi yang berasal dari keanekaragaman hayati laut tersebut. Nilai ekonomi total dari kegiatan perikanan, usaha wisata seperti selam, sewa kapal dan perahu di Selat Lembeh akan meningkat dengan adanya usaha konservasi. Kalau perhitungan dilakukan terhadap nilai-nilai sumber daya alam maupun sumber daya buatan manusia serta lingkungannya, maka nilai ekonomi wilayah pesisir Selat Lembeh dan sekitarnya dipastikan akan sangat besar.

Selat Lembeh yang terletak diantara daratan Kota Bitung atau pulau Lembeh mempunyai kondisi oceanografi yang berbeda dibandingkan dengan pantai timur pulau Lembeh atau bagian-bagian lainnya dari semenanjung Sulawesi Utara. Selat Lembeh secara umum lebih terlindung karena tidak terlalu lebar. Kondisi ini menyebabkan massa air cukup lancar selama proses pasang surut. Dengan demikian banyak anggota masyarakat merasa pasti bahwa kondisi tersebut sangat membantu proses pembersihan bahan-bahan pencemar di Selat Lembeh. Pencemaran berasal dari kegiatan-kegiatan di perairan dan dari kegiatan di daratan sepanjang daerah-daerah aliran sungai (DAS). Pada saat hujan bahan pencemar mengalir ke wilayah pesisir dan Selat Lembeh. Apabila Selat Lembeh menjadi semakin sempit karena perubahan garis pantai, maka akan terjadi percepatan arus air laut. Hal ini akan menyebabkan bagian-bagian tertentu dari Selat Lembeh mengalami pencemaran berat.

Dalam perkembangannya saat ini, Pulau Lembeh tidak dapat dilepaskan dari skema kebijakan penataan Bitung yang sedang difokuskan pada realisasi visinya sebagai "kota industri dan bahari yang sejahtera dan demokratis". Visi Kota Bitung ini mengarah pada posisi Kota Bitung yang berada di pintu masuk Propinsi Sulawesi Utara melalui pelabuhan alam, dengan posisi yang sangat

strategis, yaitu berada di bibir Samudra Pasifik dan Laut Sulawesi yang menjadi salah satu alur laut tersibuk di dunia. Hal ini menjadikan Kota Bitung dengan Pelabuhanannya sebagai pusat akumulasi barang dan jasa melalui sistem *Cargo Consolidation Center*.

Bitung sebagai Kota Industri yang berwawasan lingkungan dan menjadi kota industri utama, khususnya industri perikanan dan perkebunan diprovinsi sulawesi utara. Bitung sebagai Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) yang termasuk dalam koridor 4 pada Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Bitung disebut sebagai Kota Bahari karena aktivitas perekonomian warga kota Bitung banyak dipengaruhi oleh kegiatan yang berhubungan dengan wilayah laut dan pesisir pantainya, serta adanya pelabuhan Internasional, Bitung sangat berpeluang menjadi pintu gerbang Indonesia untuk kawasan Asia Pasifik, serta ditetapkan Kota Bitung sebagai kota Minapolitan yang berbasis perikanan tangkap.



Gambar 1. Visi Kota Bitung yang diturunkan dari Visi Nasional dan Visi Provinsi Sulawesi Utara
Sumber: Dokumen RPJPD Kota Bitung 2005-2025, Bappeda Kota Bitung, 2011

Visi kota Bitung ini diturunkan dari visi nasional dan visi Provinsi Sulawesi Utara yang kemudian dieksplisitkan dalam beberapa misi sebagai berikut:

Tabel 1.

Visi dan Misi pembangunan Jangka Panjang Daerah Kota Bitung

Visi	Misi
Industri	Membangun dan menciptakan iklim investasi dan ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada agro industri, agrobisnis, home industri yang berwawasan lingkungan serta perdagangan lainnya baik pada pasar domestik dan internasional serta peningkatan pengawasan industri
	Menjamin aksesibilitas dan mobilitas ekonomi daerah, khususnya pada pusat-pusat industri
Bahari	Mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya pariwisata bahari, melalui pengembangan diversifikasi usaha.
	Mewujudkan Bitung sebagai Pintu gerbang Indonesia di kawasan Asia Pasifik dengan Kota yang bercirikan kota Bahari
	Melestarikan keseimbangan ekosistem lingkungan
Sejahtera	Membangun sumberdaya manusia yang berkualitas
	Mengoptimalkan penyelenggaraan birokrasi yang accountable, capable dan acceptable
	Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat kota Bitung.
Demokratis	Mewujudkan kondisi masyarakat Demokratis yang mengedepankan supremasi hukum

Sumber: Dokumen RPJPD Kota Bitung 2005-2025, Bappeda Kota Bitung, 2011

Pengembangan Lembeh menjadi bagian dari pengembangan Kota Bitung secara keseluruhan. *Grand design* pengembangan Pulau Lembeh sendiri akan diarahkan untuk pariwisata dan pemukiman. Berkaitan dengan pengembangan pariwisata ini, di pesisir pantai sudah dibangun *cottage*. Selain itu dalam Tata Ruang juga disebutkan adanya penyediaan *space* untuk perluasan internasional hubport sebagaimana disebutkan dalam Perpres Logistik Nasional dan Perpres MP3EI menyatakan bahwa pelabuhan Bitung adalah pelabuhan hub internasional. Pelabuhan ini akan dibangun di daerah Papusungan (ibukota Kecamatan Lembeh Selatan) sampai mengarah ke Pasir Panjang. Infrastruktur lain yang akan dibangun dalam dua puluh tahun ke depan adalah bandara khusus. Hal ini dilakukan dengan untuk mempercepat kegiatan ekspor impor yang

tidak mungkin dilakukan melalui kapal laut, karena memakan waktu yang lebih lama. Jembatan penghubung antara Bitung dan Pulau Lembeh juga akan dibangun untuk mendukung pembangunan infrastruktur yang lebih mantab. Sementara ini, sebagai perwujudan pembangunan skala menengah, telah dibangun jalan lingkar Lembeh yang sudah dua tahun berturut-turut dianggarkan tahun I (2012) sejumlah 35 milyar, tahun 2013 sejumlah 39 milyar dan tahun 2014 sejumlah 39,5 milyar. Jalan yang diperkirakan akan sepanjang 61 kilometer ini diperkirakan akan tersambung 90% pada tahun 2013 ini. Jalan lingkar Lembeh ini juga membangun prasarana jalan-jalan penyambung antara kelurahan ke jalan induk. Pengembangan lain yang juga sedang disiapkan untuk Lembeh adalah pembangkit listrik tenaga surya dan drainase-drainase.

Perjanjian dalam pengerjaan proyek-proyek pembangunan di Lembeh, salah satunya terekam dalam Surat Perjanjian Penyerahan Penggunaan/Pemanfaatan Kawasan Pulau Lembeh-Bitung Nomor: 188/HKM/X/2004 antara Pemerintah Kota Bitung dengan PT Mitra Budiayasa. Dalam surat perjanjian ini, terdapat beberapa kesepakatan untuk penyerahan pemanfaatan Kawasan Pulau Lembeh-Bitung seluas 5400 ha (lima ribu empat ratus hektar) dengan penerbitan Sertifikat Hak Guna Bangunan (SGHB) di atas Hak Pengelolaan (HGB di atas HPL). Pemanfaatan kawasan pulau akan dilaksanakan untuk pembangunan proyek-proyek dengan rincian sebagai berikut:

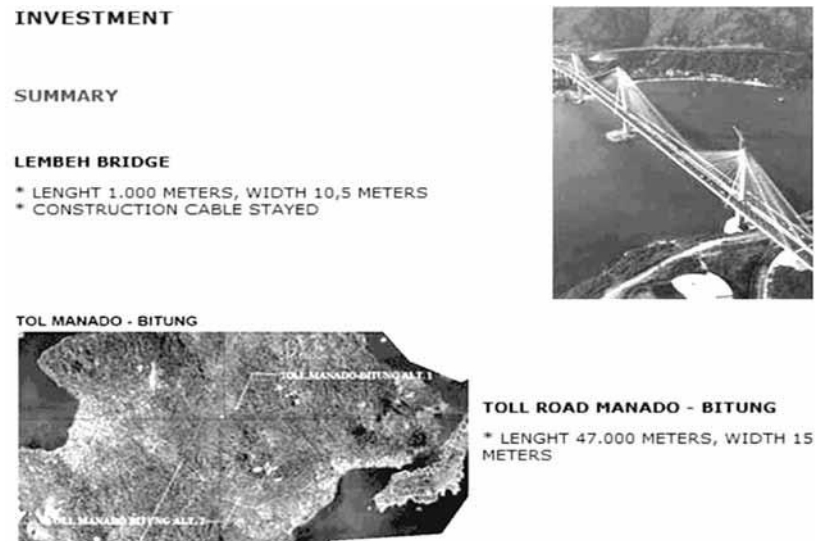


Gambar 2. Project Pengembangan Pulau Lembeh yang akan dilaksanakan oleh PT Mitra Budiayasa

Sumber: www.mitrabudiayasa.net

Kesepakatan proyek pembangunan yang akan dilaksanakan di Pulau Lembeh terdiri dari: international hub port Bitung, jembatan Lembeh, Jalan Tol Manado Bitung, Pembangkit tenaga listrik, proyek persediaan air bersih, Pulau Lembeh-Bitung Recreation State, internasional airport, jembatan Lembeh II, infrastruktur telekomunikasi, dan bangunan-bangunan pendukung lainnya. Dalam perjanjian tersebut dikatakan bahwa pihak pertama (Pemerintah Kota Bitung) akan menyerahkan hak pemanfaatan tanah dalam keadaan lahan kosong terhitung mulai penandatanganan perjanjian atau 10 Oktober 2004. Lama hak pengelolaan yang diberikan adalah 30 tahun. Berkaitan dengan pelaksanaan perjanjian ini, pihak Pemerintah Kota Bitung akan melakukan beberapa hal yaitu: menyusun rancang bangun Kawasan Pulau Lembeh-Bitung dan prasarannya; membayar nilai ganti rugi pembebasan lahan dari warga sesuai dengan standar harga yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Walikota; mengalihkan Hak Pemanfaatan (Hak Guna Bangunan=HGB) kepada pihak Ketiga sebagaimana diatur dalam pasal 8 (HGB Strata Title); mengubah menambah dan atau

menata fasilitas yang ada pada tanah dan bangunan. Berikut ini desain pembangunan jembatan Bitung dan jalan tol Manado-Bitung yang akan melewati Pulau Lembeh.

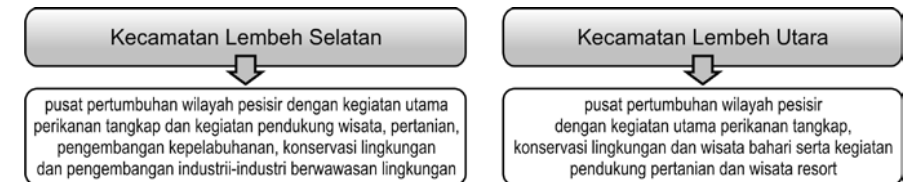


Gambar.3. Desain Jembatan Lembeh dan Tol Manado Bitung dalam Versi PT. Mitra Budiya

Sumber: www.mitrabudiya.net

Dalam Peraturan Daerah Kota Bitung Nomor 22 Tahun 2013 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Kota Bitung Tahun 2013-2033, disebutkan bahwa Lembeh menjadi bagian dari sistem pusat pelayanan dan pertumbuhan dimana didalamnya akan dilakukan pengembangan berupa: pemantapan struktur atau hirarki sistem pusat-pusat pelayanan; pengembangan pusat-pusat pertumbuhan di wilayah pesisir; dan pengintegrasian fungsi setiap pusat-pusat pertumbuhan dalam sistem pusat-pusat pelayanan Daerah. Pengembangan ini dilakukan melalui beberapa strategi yaitu: optimalisasi fungsi pada pusat-pusat pelayanan di wilayah pesisir; pengembangan fungsi pada pusat-pusat pertumbuhan di wilayah pesisir; pemberian insentif bagi pengembangan fungsi pusat-pusat pertumbuhan; dan pengembangan sistem

prasarana wilayah pusat-pusat pelayanan dan pertumbuhan. Dalam konteks ini, Kecamatan Lembeh Selatan dan Lembeh Utara mendapatkan arahan pengembangan sebagai berikut:



Gambar 4. Arahan Pengembangan Kecamatan Lembeh Utara dan Lembeh Selatan

Sumber: Dokumen RPJPD Kota Bitung 2005-2025, Bappeda Kota Bitung, 2011

Selain sebagai pusat pelayanan dan pertumbuhan di kawasan pesisir, kawasan Pulau Lembeh juga mendapat perhatian berkaitan dengan kawasan pemanfaatan umum yang terdiri dari zona hutan, zona pelabuhan dan zona pariwisata. Dalam arahan pengembangan zona hutan, kawasan Kecamatan Lembeh Utara dan Lembeh Selatan akan dikembangkan dengan cara: memberikan fasilitasi dalam pengelolaan hutan; mengembangkan hutan mangrove di pesisir pantai; mengembangkan hutan alam lain; dan mengembangkan hutan cemara dan hutan lain di sepadan pantai wilayah pesisir. Dalam arahan pengembangan zona Pelabuhan di Kecamatan Lembeh Utara dan Kecamatan Lembeh Selatan akan dikembangkan Tempat Pendaratan Ikan (TPI). Sementara itu berkaitan dengan zona pariwisata, secara khusus pengembangan dilakukan pada bagian tertentu perairan Selat Lembeh sebagai kawasan wisata dalam air (*diving sport*); serta pengembangan pantai Walenekoko dan pantai Pintu Kota sebagai kawasan wisata berbasis keanekaragaman pantai dan hutan bakau dan minat khusus.

Kebijakan lain dalam pengembangan Pulau Lembeh juga disebutkan dalam kebijakan pengelolaan alur laut yang dilakukan melalui sinkronisasi dan koordinasi pemanfaatan ruang laut untuk jalur pelayaran dengan pemanfaatan umum, konservasi, pemasangan pipa/kabel bawah laut dan perlindungan alur migrasi

species antar Negara. Strategi pengelolaan alur laut dilakukan melalui: pengembangan jalur pelayaran; pemasangan dan pemanfaatan pipa/kabel bawah laut; dan inventarisasi migrasi *species*. Dalam arahan pengelolaan alur laut ini, khusus di Kecamatan Lembeh Utara dan Lembeh Selatan akan dilaksanakan pemasangan dan pemanfaatan pipa/kabel bawah laut.

D. Dinamika Investasi di Pulau Lembeh

Mengacu pada dokumen RPJP Kota Bitung 2005-2025, dikatakan bahwa investasi sangat penting untuk menggerakkan perekonomian suatu daerah dimana pada akhirnya akan mampu menciptakan kesejahteraan masyarakat. Otonomi daerah menjadi momentum berharga untuk membuktikan diri bahwa daerah memiliki kemampuan tangguh dalam mengelola potensi ekonominya. Kunci keberhasilan dalam menarik investor adalah adanya kepastian hukum. Namun sayangnya, kepastian hukum hingga sekarang masih belum terbenahi dengan baik. Hal ini mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum di daerah dan pada akhirnya justru sangat menghambat masuknya investasi di daerah. Kepastian hukum menjadi kunci bagi masuknya investasi di daerah. Apalagi pada era otonomi daerah sekarang ini menjadi momentum bagi daerah untuk membuktikan diri bahwa daerah juga memiliki kemampuan dalam mengelola daerahnya secara mandiri.

Salah satu isu berkaitan dengan investasi di Pulau Lembeh adalah isu strategis di Bitung yang diarahkan untuk percepatan pertumbuhan dan perluasan ekonomi melalui penciptaan iklim investasi dan kesempatan berusaha yang baik serta pengembangan pelabuhan Bitung dan fasilitas pendukung lainnya sehingga dapat menjadi pintu gerbang Indonesia di kawasan Asia Pasifik dengan Pertumbuhan ekonomi yang signifikan dan memberdayakan sektor industri. Dalam konteks inilah dimunculkan dalam misi yang ke-4 bahwa membangun dan menciptakan iklim investasi dan ekonomi

kerakyatan yang bertumpu pada agroindustri, agrobisnis, industri rumah tangga yang ramah lingkungan serta perdagangan lainnya baik pada pasar domestik dan internasional serta peningkatan pengawasan industri merupakan salah satu fokus yang dituju.

Dalam rangka mendukung investasi, pemerintah kota Bitung sejak tahun 2006 sampai dengan sekarang telah membuat peraturan-peraturan daerah yang terkait dengan iklim berinvestasi yaitu Perda terkait dengan perijinan dan Perda terkait dengan lalu lintas barang dan jasa. Kebijakan perbaikan iklim investasi dalam menekankan kecepatan layanan, perizinan usaha bagi para pengusaha yang diambil pemerintah kota Bitung adalah dengan pendirian Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Penanaman Modal Daerah (BPPT-PMD). BPPT-PMD Kota Bitung telah berhasil memangkas birokrasi sehingga perijinan investasi baru di kota Bitung menjadi mudah.

Tabel 2.

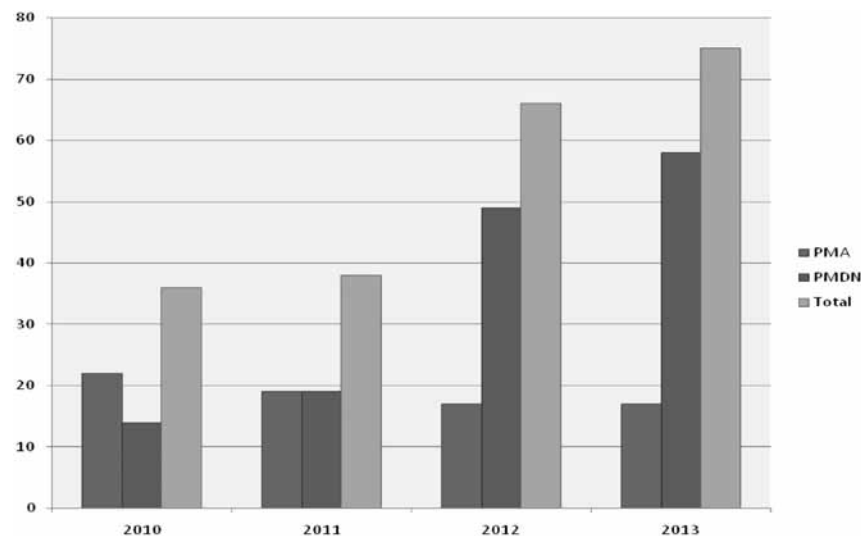
Jumlah Perda yang Mendukung Investasi di Kota Bitung

No	Uraian	2006	2007	2008	2009	2010	Total
1	Jumlah Perda terkait Perijinan	3		2	2	-	
2	Jumlah Perda terkait lalu lintas barang dan jasa	-	-	2	-	-	

Sumber: Bag Hukum Setda Bitung

Berkaitan dengan hal investasi, data dari Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Daerah Kota Bitung Tahun 2013 menunjukkan adanya tren peningkatan jumlah perusahaan PMDN yang menanamkan modalnya di Kota Bitung, sementara itu jumlah PMA dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2013 mengalami sedikit penurunan yang secara rinci dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 4.
Jumlah Perusahaan PMA dan PMDN Kota Bitung



Sumber: Badan Pelayanan Perizinan Terpadu & Penanaman Modal Daerah Kota Bitung, Tahun 2013

Pada tahun 2010, perusahaan PMDN di Kota Bitung berjumlah 14 perusahaan, dan berturut-turut mengalami peningkatan pada tahun 2011 berjumlah 19 perusahaan, tahun 2012 berjumlah 49 perusahaan dan pada tahun 2013 berjumlah 58 perusahaan. Sampai tahun 2013 total perusahaan PMDN berjumlah 75. Sementara itu untuk jumlah perusahaan PMA di Kota Bitung mengalami sedikit penurunan. Pada awal tahun 2010, perusahaan PMA berjumlah 22, kemudian mengalami penurunan pada tahun 2011 menjadi 19 perusahaan dan tahun 2012 sampai dengan 2013 menjadi 17 perusahaan. Jumlah total perusahaan PMA di Kota Bitung adalah 66 perusahaan.

Berkaitan dengan realisasi investasi sendiri, tercatat bahwa nilai investasi PMA juga mengalami penurunan dari tahun 2010 ke tahun 2013. Sementara itu nilai investasi PMDN sebaliknya justru mengalami peningkatan seperti dapat dicermati dalam tabel berikut ini:

Tabel 5.
Realisasi Investasi PMA dan PMDN Kota Bitung

	2010	2011	2012	2013
PMA	2,429,610,426,000	1,432,791,729,000	1,120,680,731,880	1,120,680,731,880
PMDn	904,796,876,234	1,291,408,789,767	2,673,582,253,881	2,855,899,253,881
total(Rp)	3,334,407,302,234	2,724,200,518,767	3,794,262,985,761	3,976,579,985,761

Sumber: Badan Pelayanan Perizinan Terpadu & Penanaman Modal Daerah Kota Bitung, Tahun 2013

Perkembangan investasi di Kota Bitung, tidak bisa dilepaskan dari dinamika investasi yang terjadi di Pulau Lembeh. Merunut sejarah atau riwayat awal masuknya investasi ke Pulau Lembeh memang tidak mudah. Dalam konteks inilah investasi paling awal yang terjadi di Lembeh dapat ditelusuri dari usia kota Bitung yang sudah 22 tahun. Sewaktu Bitung masih menjadi bagian dari Kabupaten Minahasa, sudah ada perusahaan yang berdiri di Pulau Lembeh. Hal ini dapat dilihat dari keberadaan *resort* yang statusnya menyewa selama jangka waktu 25 tahun dan telah habis masa sewanya. Penanaman modal atau investasi di Pulau Lembeh paling menonjol dapat dilihat dari keberadaan *resort-resort* di pulau ini seperti dapat dicermati dalam tabel berikut:

Tabel 6.
Daftar Nama *Resort* di Pulau Lembeh

No	Nama Resort	Lokasi
1	Bastianos Lembeh Resort	Kel. Mawali, Lembeh Utara
2	Lembeh Resort	Kel. Pintukota, Lembeh Utara
3	Immanuel Divers	Kel. Mawali, Lembeh Utara
4	Nomad Adventure Divers	Kel. Mawali Lembeh Utara
5	Divers Lodge Lembeh	Kel. Paudean, Lembeh Selatan
6	Two Fish Resort	Kel. Mawali, Lembeh Utara

Sumber: Leaflet Dinas Pariwisata Kota Bitung

Terdapat 6 bangunan *resort* yang berlokasi di dalam Pulau dan 1 *resort* berada di Kecamatan Lembeh Selatan. *Resort-resort* ini tidak semuanya PMA. Dari *resort-resort* yang terdaftar, hanya dua *resort* yang terdaftar sebagai PMA. Salah satu *resort* tertua yang dikatakan sebagai salah satu *resort* perintis sebelum adanya *resort-resort* lain adalah *Kungkungan Bay Resort*. *Resort* ini konon merupakan *resort* pertama yang mengawali munculnya *resort-resort* lain seperti dapat dicermati dari hasil wawancara dengan Kepala Dinas Pariwisata Kota Bitung berikut ini:

“Lembeh dikenal dunia internasional tahun 1980. Ketika mulai launching *resort* pertama kali tahun 1980, manajer luar negerinya punya niat dan keinginan untuk memperkenalkan potensi alam Selat Lembeh ke dunia internasional. Waktu itu banyak foto-foto yang dikenalkan ke internet. Mulai dibuat buku karangan yang bagus-bagus yang fotonya diambil dari Selat Lembeh. Manajer-manajer bule yang pertama kali memperkenalkan dan mentraining orang lokal. Rata-rata yang di training pada zaman itu sekarang menjadi manajer hampir di 11 *resort* ini. Dampaknya luar biasa, dari tahun 1980 yang cuma 1 *resort*, sekarang mau menjadi 13 *resort*.”



Gambar 5. *Resort* Tertua yang mengawali perkembangan investasi pariwisata di Pulau Lembeh

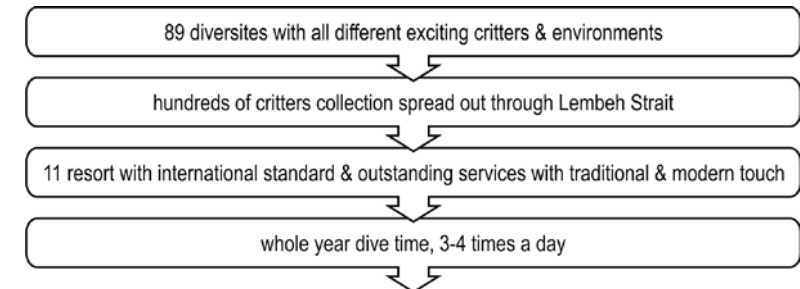
Sumber: <http://www.divediscovery.com/indonesia>

Lembeh yang 5 diantaranya terdapat di Kecamatan Lembeh Utara

Perkembangan penanaman investasi bidang pariwisata di Pulau Lembeh tidak dapat dilepaskan dari daya tarik yang dijual dari pulau ini. Daya tarik ini juga sebenarnya sudah disadari oleh masyarakat di Pulau Lembeh seperti dapat dicermati dalam kutipan berikut ini:

“Kondisi Pulau Lembeh gambarannya bagaikan gadis cantik, ketika mulai berpoles dia, orang mulai rebutan. Kenapa nggak direbut waktu lalu, kemarin-kemarin, sekarang sudah dipoles agak cantik, baru direbut, sakit hati gadis-gadis Lembeh. Kalau bisa keliling Pulau Lembeh, ada kemiripan dengan Pulau Bali.

Pulau Lembeh dengan daya tariknya ini telah membuat banyak orang tertarik untuk ikut serta mendulang keuntungan. Tidak mengherankan pula ketika berbagai penawaran kunjungan ke Pulau Lembeh dipromosikan oleh pihak pemerintah daerah.



Gambar 6. Penawaran Wisata Kota Bitung di Lokasi Pulau Lembeh

Sumber: Leaflet Dinas Pariwisata Kota Bitung

Selain *resort*, penanaman modal atau investasi lain yang saat ini dijumpai di Pulau Lembeh adalah industri kapal seperti dapat dicermati dalam tabel berikut ini:

Tabel 7.
Daftar PMA dan PMDN Kota Bitung Berdasarkan Sektor

Jenis Investasi	No	Nama Perusahaan	Jenis Usaha	Lokasi
PMA	1	PT. Flipper Tobelo (Belanda)	Jasa Rekreasi (Wisata laut)	Kec. Lembeh Selatan
	2	PT Bakri Cono	Jasa Rekreasi (Wisata Tirta)	Kec. Lembeh Utara
PMDN	1	PT. Sarana Samudera pasifik	Industri Kapal	Kec. Lembeh Selatan
	2	PT. Unggul Sejati Abadi	Industri Kapal	Kec. Lembeh Selatan

Sumber: BPPT dan PMD Kota Bitung Tahun 2013

Model penanaman investasi yang sementara digunakan oleh investor adalah dengan menyewa dalam jangka waktu 25-30 tahun, dan ada juga dengan cara mengangkat anak dari warga lokal ataupun menikah dengan orang lokal (tapi sudah menjadi WNI). Sistem sewa jangka panjang sampai 30 tahun dilakukan sebagai upaya antisipasi untuk memperoleh BEP (balik modal), sehingga apabila status tanah bermasalah, keuntungan sudah diperoleh dan biaya penggantian modal sudah diperoleh.

Investasi yang di Lembeh juga dikatakan tidak terlalu besar, tidak sampai 10 milyar. Tanah dan gedung tidak termasuk nilai investasi, karena investasi adalah nilai yang bergerak/berputar. Tanah di Lembeh bisa murah bisa mahal. Tanah akan dihargai murah, apabila dibeli dari orang yang tidak tahu asal muasal tanahnya, sehingga dijual murah, tetapi akan menjadi mahal apabila yang membeli tanah adalah pelaku usaha. NJOP di Lembeh sendiri masih rendah, dengan kisaran di bawah 100. Kisaran harga tanah antara Rp. 6.000.000 untuk luasan 200 meter, atau sekitar Rp. 30.000 per meter yang berlokasi di dalam pulau sementara untuk lokasi di tepian pantai sekitar Rp. 1.500.000 per meter persegi.



Gambar 7. NJOP di Pulau Lembeh

Sumber: Data primer, 2014

E. Penataan Pertanahan Dalam Merespon Dinamika Investasi di Pulau Lembeh

Berkaitan dengan investasi di Pulau Lembeh, pertanahan merupakan salah permasalahan yang sampai saat ini belum dapat dipecahkan. Problem pertanahan memang tidak semata menjadi persoalan pengambat investasi di Pulau Lembeh, namun juga menjadi problem pembangunan daerah bagi Kota Bitung sendiri. Dua persoalan yang menjadi hambatan berkaitan dengan pertanahan adalah masih banyaknya tanah yang belum disertifikasi dan masih sering terjadi sengketa atas tanah dan sertifikat ganda. Proses pengurusan perpanjangan HGB Industri (Hak Guna Bangunan) dan proses akuisisi lahan juga merupakan persoalan lain yang mendapat sorotan. Pihak pemerintah Kota Bitung pun mencatat makin terbatasnya jumlah PMA dan PMDN yang melakukan investasi secara langsung di Kota Bitung beberapa tahun terakhir.

Ada keengganan untuk menanamkan investasi di Pulau Lembeh seperti disampaikan oleh Kepala Dinas Pariwisata Kota Bitung:

“Orang enggan beli di sana karena takut. Tadinya tidak punya masalah, tiba-tiba berputar di masalah yang lebih besar, bisa hilang duitnya. Kalau sewa lebih aman, karena sewa juga sama tuan tanah yang juga belum pasti pemilik aslinya”. Beberapa tanjung di Pulau Lembeh yang sudah siap untuk didirikan resort, menjadi terhambat karena pihak investor mengharapkan adanya sertifikat. Kondisi inilah yang selama ini masih belum bisa terselesaikan. Ketiadaan sertifikat sebagai bukti kepemilikan yang sah meningkatkan potensi kerugian yang bisa dialami oleh investor seperti disampaikan:

“Ada beberapa tanjung yang bagus di Lembeh untuk didirikan resort, tapi sampai sekarang tidak bisa diselesaikan karena beberapa investor tetap mengharapkan ada sertifikat sementara lembeh tidak bisa membuat sertifikat sampai hari ini. Semakin cepat Lembeh bisa membuat sertifikat, semakin baik Lembeh bisa menunjang pariwisata karena bule/investor pun ketika mereka datang, yang ditanyakan ketika datang adalah apakah tanahnya punya sertifikat kepemilikan yang jelas. Orang asing/investor sangat takut membeli sebuah tanah yang tidak ada status hukum. Insan pariwisata hanya wait and see, bisa nggak, kapan selesainya, supaya bisa kita jual. Semakin tidak ada kepastian, semakin tidak ada jalan keluar, semakin tidak jelas dan prospek ke depan semakin tidak bisa ngapa-ngapain. Kalau pun sekarang ada 1-2 resort yang berdiri disana, itu karena mereka mungkin join dengan *owner* atau yang menguasai lahan, kemudian kepemilikan itu mungkin dijadikan salah satu pemegang sahamnya atau memang mereka sudah mengacuhkan yang lama itu/yang sengketa ini”.

Kejelasan status tanah menjadi aspek penting dalam merealisasikan rencana pengembangan Pulau Lembeh. Tanpa adanya kejelasan status tanah, berbagai proyek yang sudah direncanakan akan mengalami hambatan serius. Berbagai kebijakan pengembangan Pulau Lembeh berimplikasi pada persoalan pertanahan karena secara tidak langsung proyek-proyek pengembangan Pulau Lembeh berorientasi pada pembangunan infrastruktur yang mengharuskan adanya pengadaan tanah. Pengadaaan tanah atau akuisisi tanah ini

menjadi rumit berkaitan dengan status tanah yang tidak jelas serta kondisi riil di lokasi yang dimana lokasi perencanaan proyek terdapat pemukiman penduduk. Pilihan-pilihan untuk merelokasi, tentunya menjadi kebijakan yang harus benar-benar dipertimbangkan supaya tidak menjadi sumber konflik di kemudian hari.



Gambar.8. Skema Ketersediaan Status Tanah dan Realisasi Rencana Pengembangan Pulau Lembeh

Sumber: Data primer, 2014

Selain realisasi proyek MP3EI, status tanah yang jelas juga diperlukan berkaitan dengan pembangunan infrastruktur publik yang menunjang kehidupan sehari-hari masyarakat di Pulau Lembeh. Pembangunan jalan dan tower telekomunikasi adalah dua persoalan yang sempat mengemuka. Dengan status tanah yang tidak jelas, proyek-proyek pembangunan infrastruktur publik seperti ini pun menjadi terhambat. Kekhawatiran akan adanya gugatan pada tanah yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur publik ini di masa mendatang, menjadi salah satu pertimbangan tertundanya rencana-rencana pembangunan infrastruktur publik ini seperti dituturkan oleh salah seorang warga dalam acara pertemuan di Kantor Kecamatan Lembeh Utara:

“Masyarakat Pulau Lembeh berharap ada satu kepastian untuk legalitas kepemilikan tanah. Dalam rangka peningkatan taraf hidup

masyarakat, Pulau Lembeh ini penerangan masih setengah merdeka, hanya jam-jam sekian. Kasus-kasus ini yang perlu dijawab, apa bisa dilakukan ketika sebentar pemerintah kota Bitung melakukan pembebasan lahan. Ini dalam rangka pengembangan taraf ekonomi masyarakat, kalau tidak ada status kepemilikan yang jelas, kapan Lembeh ini untuk maju. Kami tetap akan berupaya mendirikan tower listrik meskipun status tanah belum ada kepastian, dan langkah ini mohon bisa dibantu dari segi persoalan pertanahan. Sampai saat ini kondisi warga disini berada dalam keadaan bimbang, mau tinggal takut, nggak tinggal, tapi saya merasa punya.”

Ketidakjelasan status tanah menjadi salah satu sorotan yang sampai saat ini dirasakan masyarakat telah mengusik kenyamanan mereka tinggal di Pulau Lembeh. Ada kekhawatiran karena ada pihak-pihak yang mengklaim kepemilikan di atas tanah yang saat ini mereka tempati. Dalam konteks ini kebutuhan penataan pertanahan di Pulau Lembeh, pada kenyataannya tidak semata menjadi salah satu kebutuhan berkaitan dengan dinamika investasi yang masuk, namun juga secara khusus menjawab kebutuhan masyarakat untuk legalisasi aset yang mereka miliki. Penguatan atau legalitas ini menjadi penting mengingat berbagai proyek pembangunan infrastruktur berskala besar sedang dipersiapkan. Dalam kondisi serupa ini, gesekan akan sangat rentan terjadi apabila, kejelasan status kepemilikan masih dipertanyakan.

F. Kesiapan Masyarakat Pulau Lembeh

“Kalau jalan sudah terhubung, masyarakat Lembeh itu mampu beli mobil. Masyarakat Lembeh banyak yang anak-anaknya kerja di kapal. Motor perkembangan berapa tahun ini sudah perkembangannya cepat sekali, Pintu Kota ada 40 motor lebih.”

Pulau Lembeh saat ini sedang dihadapkan pada perubahan yang drastis. Kisah tentang zaman gelap gulita dengan penerangan obor minyak itu sudah berganti dengan masuknya listrik pada tahun

1999 ke wilayah ini. Meskipun belum merata ke seluruh penjuru wilayah, listrik telah memberikan banyak perubahan karena segera diikuti dengan akses masyarakat Pulau Lembeh pada teknologi baru, khususnya televisi. Data dari BPS Tahun 2013 menunjukkan bahwa sementara ini, masyarakat di 6 kelurahan yang berada di wilayah Lembeh Selatan (Pasir Panjang, Paudean, Batu Lubang, Pancuran, Papusungan dan Kelapa Dua), sudah dapat menikmati layanan listrik dari PLN. Satu kelurahan di wilayah ini yaitu Desa Dorbolaang tidak tercatat sebagai penerima layanan listrik dari PLN. Sementara itu di wilayah Kecamatan Lembeh Utara, dari 10 kelurahan yang ada, hanya ada dua kelurahan yang masyarakatnya bisa menikmati pelayanan fasilitas listrik dari PLN, yaitu Kelurahan Mawali dan Pintu Kota. Sisanya 8 kelurahan yang lain yaitu: Batu Kota, Gunung Woka, Posokan, Motto, Lirang, Nusu, Binuang dan Kareko menggunakan listrik yang berasal dari panel tenaga surya.

Kekayaan alam yang dimiliki Pulau Lembeh, memang berbanding terbalik dengan kondisi di wilayah yang sering disebut sebagai wilayah terisolir ini. Sebuah catatan perjalanan dari Program PNPM Mandiri menyebutkan bahwa pulau ini terkesan kurang diperhatikan oleh pengambil kebijakan. Hal bisa dilihat antara lain dari akses komunikasi dan transportasi yang masih minim terutama untuk beberapa kelurahan yang terletak di bagian timur Lembeh Utara, seperti: Kelurahan Posokan, Kelurahan Motto, Kelurahan Lirang, dan Kelurahan Gunung Woka yang pada akhirnya mengakibatkan pertumbuhan ekonomi yang sangat rendah di wilayah tersebut. Hal ini diakui juga oleh salah seorang staf Bappeda yang menyebutkan bahwa Lembeh relatif lepas dari perhatian Pemerintah Kota dalam melakukan pembangunan, sehingga Lembeh masuk wilayah yang infrastrukturnya sangat minimal dibandingkan kecamatan lain. Mengacu pada RPJMD Kota Bitung Tahun 2013, untuk sarana transportasi di Pulau Lembeh sendiri terdapat jaringan jalan yang pada tahun 2010 secara keseluruhan terdapat 67,16 km jaringan jalan di Lembeh Utara dan 50,84 km jaringan

jalan di Lembeh Selatan. Untuk kondisi jalan di Lembeh Utara sendiri sebagian besar (40,10 km) berada dalam kondisi rusak berat, sementara 20%NYA atau sebagian kecil berada dalam kondisi baik (20,56KM). Sementara itu kondisi serupa ini agak berbeda di wilayah Kecamatan Lembeh Selatan. Secara umum kondisi jalan di Kecamatan Lembeh Selatan yang 30 %nya saja mengalami kondisi rusak berat (21,80 km), sementara jalan yang sudah dalam kondisi baik sekitar 22,24 km. Kondisi sarana transportasi yang kurang memadai di Kecamatan Lembeh Utara dan Lembeh Selatan ini memang agak berbeda apabila dibandingkan dengan kondisi jaringan jalan di 6 kecamatan lain seperti: Ranowulu, Matuari, Girian, Madidiri, Maesa dan Aertembaga yang rata-rata kondisi jalan rusak beratnya hanya sekitar 5% dari keseluruhan jaringan jalan yang tersedia.

Pembangunan jalan Lingkar Pulau Lembeh tampaknya mendatangkan harapan masyarakat Pulau Lembeh untuk mengubah keterisoliran mereka. Sarana transportasi merupakan satu kunci membuka wilayah ini dan perubahan itu mulai jelas terlihat pada tahun 2012 sejak pengaspalan jalan dimulai. Pasca pengaspalan jalan, jumlah kendaraan bermotor meningkat drastis. Dalam satu kelurahan yaitu Pintu Kota, terdapat 40 motor. Kondisi serupa ini menunjukkan betapa adaptifnya masyarakat Pulau Lembeh terhadap perubahan yang terjadi di wilayah mereka. Proyek-proyek pembangunan yang masuk pun disikapi secara positif sebagaimana dituturkan:

“Orang Lembeh dulu susah maju, dengan adanya jalan ini, Lembeh sudah bagus, sudah ada kemajuan. Arus pendatang akan lebih bagus kalau lebih banyak. Biasanya orang tua, berpikir untuk mau maju agak kecil, nanti orang biasa keluar, baru mau maju, kalau orang mau datang ke sini nggak masalah. Ini menunjukkan kemajuan. Justru lebih bagus, membuat perekonomian lebih cepat berkembang. Kalau hanya masyarakat saja, itu susah.”

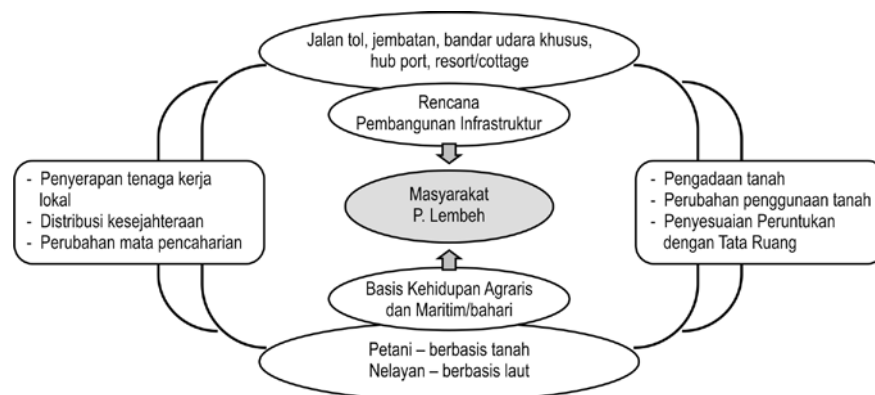
‘Menjadi lebih maju’ dan ‘perekonomian cepat berkembang’ adalah harapan yang sangat dimunculkan. Hal ini juga yang secara tidak langsung juga diyakini oleh pihak pemangku kebijakan di Kota Bitung. Pulau Lembeh dipandang memiliki kekayaan alam terutama bahari yang cukup memberi kontribusi bagi penduduk disekitarnya. Kontribusi yang dimaksud adalah ke arah *multiplayer effect* karena seiring dengan berdirinya *resort*, mereka punya kewajiban untuk menggunakan atau mempekerjakan tenaga kerja lokal. Dari sinilah harapan bahwa resort mampu melibatkan 90% pekerjanya dari tenaga kerja lokal.

Harapan memang tidak selalu sesuai dengan kenyataan. Kondisi serupa inilah yang terjadi pada masyarakat Lembeh. Meskipun direspon secara positif, perkembangan Pulau Lembeh pada kenyataannya belum bisa memberikan kontribusi yang optimal bagi masyarakat di sekitarnya. Kondisi ini ditengarai terjadi karena pengembangan yang lebih dititikberatkan di kawasan pesisir atau tepi pantai dan agak mengabaikan wilayah di pedalaman Pulau Lembeh. Kondisi belum optimalnya kontribusi yang dihasilkan dari perkembangan investasi yang terjadi, khususnya pada proyek-proyek pengembangan resort adalah akses resort yang masih berpusat dari arah pesisir, sehingga terkesan menutup akses bagi masyarakat lokal sendiri yang berada di dalam wilayah Pulau. Kondisi serupa ini menjauhkan masyarakat dari realitas perkembangan wisata di resort yang begitu dinamis. Pada akhirnya, keterlibatan masyarakat yang harusnya bisa 90% menjadi supporting unit dalam pengembangan bisnis ini pun tidak bisa terealisasi sebagaimana ditegaskan oleh salah seorang tokoh masyarakat di Lembeh:

“Masyarakat Lembeh memang banyak yang terlibat di resort, namun sebagai buruh kasarnya, paling banter sebagai *guide diving*. Itu pun sangat jarang karena butuh pelatihan yang lama dan harus bisa bahasa Inggris, sebab mereka rata-rata menjadi guide orang asing. Gaji mereka di resort cukup rendah, makanya banyak yang lebih memilih

jadi tukang ojek. Gaji mereka paling tinggi 1.5 juta, bahkan masuk awal gajinya sekitar 900an ribu”.

Minimnya kesejahteraan yang dirasakan oleh masyarakat dengan keberadaan *resort* yang sebenarnya diharapkan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi di daerah ini, mengisyaratkan perlunya penegasan tentang komitmen awal dari keberadaan investasi ini di Pulau Lembeh. *Resort* sendiri hanya bisa dikatakan sebagai salah satu model investasi yang ada di Pulau Lembeh. Masih ada berbagai perencanaan lain yang juga disiapkan di Pulau Lembeh yang menuntut kesiapan masyarakat sekaligus aparat pemerintah untuk melakukan monitoring proses jangan sampai masyarakat pada akhirnya hanya akan menjadi tersingkir dan kehilangan akses terhadap tanah dan sumberdaya alam yang ada di wilayah mereka.



Gambar 9. Masyarakat P. Lembeh di Tengah Rencana Pengembangan Merespon MP3EI

Sumber: Data primer, 2014.

Berbagai perencanaan pengembangan Pulau Lembeh bisa dikatakan sebagai bagian dari perubahan yang direncanakan (*planned-change/intended-change*).¹⁰ Pulau Lembeh memang sejak awal disiapkan untuk mendukung visi kota Bitung sebagai ‘Kota Industri dan bahari yang sejahtera dan demokratis’. Dalam

konteks ini, tidak boleh dilupakan bahwa secara tidak langsung Pulau Lembeh sedang dipersiapkan untuk memasuki fase transisi dari masyarakat agraris ke masyarakat industri. Transisi dari masyarakat yang berorientasi agraris dan bahari, menjadi masyarakat industri. Disinilah perlu diperhatikan bahwa proses yang kemudian bisa muncul adalah proses individualisasi tanah dan perubahan mata pencaharian. Berkaitan dengan individualisasi tanah, proses ini akan menjadi semakin cepat ketika masyarakat sudah memiliki kepastian hak milik atas tanahnya. Dua sisi mata uang, karena transaksi bisa terjadi dengan sangat cepat dan sebaliknya dalam proses pengadaan tanah, masyarakat akan mempunyai daya tawar yang lebih tinggi berkaitan dengan ganti rugi tanah apabila proyek-proyek skala besar nantinya mengharuskan mereka kehilangan tanahnya.

Sementara itu berkaitan dengan perubahan mata pencaharian, perlu dilihat bahwa masyarakat Pulau Lembeh saat ini mengandalkan laut dan tanah sekaligus sebagai basis mata pencaharian yaitu dengan menjadi nelayan dan petani/pekebun.¹¹ Kedua mata pencaharian ini memang tidak mutlak menjadi sumber mata pencaharian utama, karena masih ada beberapa mata pencaharian lain

¹¹ Lembeh secara umum memiliki mata pencaharian yang murni dari pertanian, sebagian besar sekarang perkebunan dan perikanan. Sebagian besar masyarakat di Pulau Lembeh rata-rata bermatapencaharian sebagai nelayan. Selain nelayan, dengan didukung daratan yang memiliki struktur tanah bagus untuk bertani terutama kelapa dan produk-produk hortikultura yang cukup baik seperti jahe, cabe, dan ketela pohon yang bisa menghidupi secara harian, masyarakat pun juga mengandalkan pertanian sebagai sumber mata pencaharian. Penggunaan tanah Pulau Lembeh didominasi oleh tanah kebun yang diusahakan dengan tanaman kelapa, pala, dan cengkih, serta mulai dikembangkan sedikit tanaman kakao. Pengusahaan tanah untuk tanah pertanian oleh penduduk, telah meliputi seluruh wilayah Pulau Lembeh, sehingga areal hutan sudah dapat dikatakan hampir tidak ada lagi. karena areal hutan hanya terdapat pada bagian wilayah yang fisiografinya curam dengan kemiringan tanah lebih dari 40 %. Areal kebun sudah tidak memungkinkan lagi untuk dilakukan ekstensifikasi karena hampir seluruh wilayah Pulau Lembeh telah diokupasi oleh masyarakat, sedang areal hutan yang tersisa tersebut merupakan kawasan yang difungsikan sebagai kawasan lindung bagi kehidupan serta kondisi alam di Pulau Lembeh.

¹⁰ Soerjono Soekanto. 1982. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: CV Rajawali. Hlm320.

yang jamak menjadi tumpuan sumber penghasilan mereka seperti dapat dicermati dalam tabel berikut ini:

Tabel 8.

Ragam Mata Pencapaian dan Perkiraan Penghasilan Masyarakat di Pulau Lembeh

no	Jenis Mata Pencapaian	Jumlah Penghasilan	Keterangan	
1.	Nelayan			
	Nelayan Pemilik kapal	50.000.000	Sekali melaut	Tergantung cuaca dan musim
	Anak buah kapal	1.500.000	Sekali melaut	Tergantung cuaca dan musim
2.	Petani/Pekebun			
	Kelapa	600.000	Per/kg	Panen 3-4 bulan sekali
	Pala	60.000 (basah) 100.000 (kering)	Per/kg	Panen 5-8 bulan sekali
	Cengkeh	80.000	Per/kg	Panen 1 tahun sekali
3.	Ojek motor	100.000-200.000	Per/hari	
4.	Taxi kapal	100.000-150.000	Per/hari	
5.	Pegawai resort			
	Kepala juru masak	3.000.000	Per/bulan	
	Asisten Diving	2.000.000	Per/bulan	
	Membersihkan tabung selam, juru masak	700.000-900.000	Per/bulan	
6.	Pekerja bangunan/jasa konstruksi	100.000	Per/hari	

Sumber: Data primer, 2014.

Sumber-sumber penghasilan dari berbagai mata pencapaian yang ada di Pulau Lembeh ini bertumbuh seiring dengan perkembangan yang terjadi. Dengan adanya berbagai sumber penghasilan ini, masyarakat di Pulau Lembeh sebenarnya bisa dikatakan cukup sejahtera. Kesejahteraan ini bisa dilihat dari perhitungan penghasilan rata-rata yang bisa diperoleh selama satu bulan apabila mereka tidak hanya menjadi nelayan pencari ikan, tetapi juga

menanam cengkeh atau pala di kebunnya seperti dapat dicermati dari profil salah seorang warga di Kelurahan Motto berikut ini:

“Pak Tiu memiliki lahan dua hektar, sekitar 60 persen untuk kelapa, sisanya untuk tanaman pala dan cengkeh. Jika bisa menanam tiga jenis ini dengan luasan tanah dua hektar, sudah pasti secara ekonomi cukup mapan, karena dari total dua hektar yang ditanami, penghasilan pertahun tidak kurang dari 37 juta. Selain bertani, terkadang juga mencari sontong (cumi). Dalam satu minggu, bisa mendapatkan sontong sekitar 5-10 ember. Satu ember dihargai 150 ribu. Jika beruntung, dalam satu minggu bisa mendapatkan 1.5 juta. Pendapatan ini belum dipotong biaya bahan bakar (minyak) kapal. Untuk kapal mendapat bantuan dari pemerintah terkadang juga menggunakan kapal milik orang dengan sistem bagi separo dengan pemilik kapal. Pada musim-musim tertentu, seperti musim angin kencang, sontong sulit dicari. Pada musim seperti ini, biasanya lebih memilih tidak melaut, tapi pergi ke kebun memetik kelapa.”

Jika dilihat sekilas, jumlah penghasilan menjadi petani dan nelayan di Pulau Lembeh cukup besar. Hal ini mengindikasikan bahwa kelimpahan sumberdaya yang ada sudah mampu menopang masyarakat. Hal ini cukup berbeda dengan pengkategorian sejahtera sebagaimana data berikut ini:

Tabel 9.

Profil Kesejahteraan di Kecamatan Lembeh Selatan dan Kecamatan Lembeh Utara

Kec. Lembeh Selatan						
No.	Kelurahan	Pra Sejahtera	Keluarga Sejahtera			Jumlah
			I	II	III	
1	Pasir Panjang	27	21	24	59	131
2	Paudean	128	68	14	17	227
3	Batulubang	198	286	30	193	707
4	Dorbolaang	116	94	26	74	310
5	Pancuran	67	65	11	32	175
6	Papusungan	228	333	76	263	900
7	Kelapa Dua	30	46	17	91	184
	Jumlah	794	913	198	729	2634

Kec. Lembah Utara						
No.	Kelurahan	Pra Sejahtera	Keluarga Sejahtera			Jumlah
			I	II	III	
1	Mawali	245	213	136	59	653
2	Pintu Kota	169	72	35	27	303
3	Batu Kota	67	70	43	11	191
4	Gunung Woka	81	40	22	23	166
5	Posokan	43	109	1		153
6	Motto	61	57	35	56	209
7	Lirang		17	3	169	189
8	Nusu	54	19	152		225
9	Binuang	67	67	37	75	246
10	Kareko	121	113	35		269
	Jumlah	908	777	499	420	2609

Sumber: Kecamatan Lembah Utara Dalam Angka, 2013 dan Kecamatan Lembah Selatan Dalam Angka, 2013

Kondisi masyarakat di Pulau Lembah apabila dilihat dari data statistik yang ada menunjukkan bahwa masih banyak masyarakat yang berada dalam kondisi prasejahtera (sangat miskin) dan sejahtera I (miskin) khususnya di kelurahan-kelurahan yang berada di wilayah Kecamatan Lembah Utara. Apabila dicermati lebih lanjut, kantong-kantong kemiskinan baik yang berada di Kecamatan Lembah Utara maupun Kecamatan Lembah Selatan merupakan wilayah-wilayah kelurahan induk yang padat penduduknya seperti diantaranya: Papusungan, Batulubang, Mawali dan Pintu Kota. Kelurahan-kelurahan ini juga merupakan pintu masuk paling ramai ke Pulau Lembah terutama Papusungan dan Mawali seperti dapat dicermati dalam tabel berikut ini:

Tabel 10.

Jumlah Perahu Di Setiap Kelurahan untuk Jasa Penyeberangan

No	Desa	Jumlah Perahu
1	Mawali	5
2	Pintu Kota	8
3	Batu Kota	7
4	Kareko	5

5	Binuang	6
6	Nusu	
7	Lirang	5
8	Moto	4
9	Posokan	3
10	Mawali	14
11	Papusungan	60

Sumber: Data primer, 2014

Kondisi kemiskinan ini justru berbeda dengan wilayah yang berada di pelosok Pulau Lembah seperti salah satunya dapat dicermati dalam profil Kelurahan Posokan berikut ini:

Posokan adalah salah satu desa yang juga memiliki sebagian pesona Pulau Lembah. Desa kecil yang tersembunyi diantara perbukitan ini memiliki kendala akses transportasi yang paling terbatas diantara desa yang lain. Apabila ditempuh dari jalur darat, desa Posokan belum memiliki jalan yang cukup baik. Jalan yang belum diperkeras dan masih tanah, membuat desa ini sulit dijangkau. Akses transportasi hanya berupa jalan setapak selebar setengah meter. Sementara itu jalur laut melalui perahu juga sulit ditempuh karena gelombang dan angin yang seringkali cukup besar.

Penduduk di desa Posokan sebagian besar juga bermata-pencarian sebagai nelayan (pencari ikan) dan petani kelapa. Desa Posokan sebelah utara berbatasan dengan Desa Motto, sebelah selatan berbatasan dengan Gunung Woka, sebelah timur berbatasan dengan Laut Maluku dan sebelah barat berbatasan dengan Desa Kareko. Luas pemukiman di Desa Posokan 1,1 hektar. Karena wilayahnya yang memang berada di perbukitan, penggunaan mayoritas di wilayah ini adalah untuk perkebunan seperti kelapa, pala dan cengkih. Di kawasan ini juga terdapat hutan lindung seluas 7 hektar. Kemiringan tanah di wilayah ini 30-45 derajat. Jumlah keluarga yang memiliki tanah pertanian sebanyak 86 keluarga, mereka yang tidak memiliki tanah pertanian sebanyak 69 keluarga sementara yang memiliki tanah dibawah 86 hektar sebanyak 86 keluarga.

Potensi terbesar dari desa Posokan adalah kelapa dengan jumlah luasan perkebunan rakyat 103,5 ha. Selain kelapa juga terdapat pala, cengkeh dan coklat. Selain tanaman perkebunan juga terdapat jenis tanaman buah-buahan seperti pisang dan mangga. Di Desa ini juga

terdapat kawasan hutan lindung seluas 7 hektar yang cukup disayangkan 4 hektar diantaranya sudah dalam kondisi rusak. Selain pertanian, masyarakat Desa Posokan juga memelihara babi, ayam kampung dan bebek. Untuk perikanan, di desa ini terdapat satu karamba untuk memelihara ikan. Selain menggunakan jala untuk mengambil ikan, masyarakat juga biasanya menggunakan jala. Jenis ikan/hasil laut yang dihasilkan adalah cumi, gurita dan ikan cakalang. Dibandingkan desa-desa yang lain di Kecamatan Lembeh Utara, Desa Posokan dikenal sebagai penghasil ikan/hasil laut terbaik terutama jenis cumi/suntung yang pertahunnya bisa menghasilkan 546 ton/per tahun, sementara itu gurita bisa mencapai 10 ton/per tahun. Sumber air di desa ini agak terbatas. Sungai debit airnya kecil, begitupun mata airnya. Mata air yang hanya satu-satunya di desa ini dimanfaatkan oleh 121 KK dan berada dalam kondisi rusak. Masyarakat memanfaatkan sumber air alternatif dari sumur gali. Jumlah penduduk di Desa Posokan juga tidak terlalu banyak dibandingkan desa-desa padat yang lain seperti Pintu Kota dan Mawali. Terdapat 155 KK yang terdiri dari 274 orang laki-laki dan 256 perempuan. Kelompok etnis terbesar yang tinggal di Desa ini adalah etnik Sangir. Terdapat juga mereka yang berasal dari Minahasa dan Ternate. Terdapat 3 buah jet boat yang masing-masing bisa mengangkut sekitar 60 orang. Terdapat 21 ojek.

Potensi pengembangan tanaman pangan di desa ini terkendala oleh tingkat kemiringan lahan pertanian yang cukup tinggi. Sementara itu untuk perkebunan adalah kurangnya ketersediaan bibit/benih (khususnya bibit pala dan cengkih), sementara itu untuk potensi pertanian terkendala oleh sulitnya pemasaran. Nelayan ada 135 orang, yang tidak memiliki tanah sebanyak 55 orang. Rumah rata-rata berlantai semen dan tanah. sebagian besar rumah sudah berdinding tembok, meskipun demikian masih dijumpai rumah yang masih berdinding kayu dan bambu serta beratap daun lontar/gebang/enau. Sebagian besar penduduk atau sekitar 167 orang adalah tamatan SD, selanjutnya disusul tamatan SLTP sebanyak 70 orang dan tamat SLTA sebanyak 52 orang. Sebagian warga sudah memiliki sarana sanitasi yang baik seperti WC (65 keluarga), meskipun demikian sebagian besar masih memiliki kebiasaan untuk membuang air di sungai/parit/kebun/hutan. Di Desa ini juga masih dijumpai kebiasaan mengkonsumsi minuman keras yang dalam monografi desa disebutkan ada sekitar 90 warga. Hal ini yang tampaknya menjadi pemicu kasus

mabuk yang pernah terjadi di desa ini sebanyak 11 kasus. Di desa ini terdapat 2 toko yang menyediakan minuman keras.

Beberapa desa di Pulau Lembeh memang dilekatkan sebagai wilayah yang terisolir terutama wilayah-wilayah yang jauh dari kawasan pesisir. Hal ini pada kenyataannya tidak tampak di wilayah Kelurahan/Desa Posokan yang notabene juga merupakan salah satu wilayah yang sulit diakses. Perbaikan akses masuk ke wilayah-wilayah seperti ini menjadi kunci utama untuk mengubah konsep kemiskinan yang dipahami dalam label 'wilayah terisolir'.

G. Kesimpulan

Penataan pertanahan dalam kerangka mendukung investasi tetap harus dipertimbangkan agar bisa membawa kebaikan bagi rakyat, khususnya bagi masyarakat lokal yang wilayahnya akan dibangun infrastruktur atau penggunaan-penggunaan lain. Dalam konteks pengembangan Pulau Lembeh perlu diperhatikan bahwa penanaman investasi yang terjadi belum sepenuhnya bisa berkontribusi bagi kesejahteraan masyarakat lokal. Komitmen pihak investor untuk melibatkan masyarakat lokal, masih sangat terbatas pada pekerjaan-pekerjaan untuk *unskilled labour* sehingga mempersulit proses transfer pengetahuan. Apabila kondisi serupa ini terus berlanjut, maka yang terjadi adalah penyingkiran masyarakat secara perlahan-lahan dari pusat-pusat pertumbuhan yang ada di Pulau Lembeh.

Pengembangan proyek-proyek infrastruktur, minat investasi yang tinggi serta pembangunan infrastruktur publik di Pulau Lembeh terkendala oleh ketidakjelasan status tanah. Seperti halnya moratorium yang terjadi pada pengurusan sertifikat tanah, proses-proses realisasi rencana pengembangan Pulau Lembeh juga terhenti, kecuali untuk pembangunan jalan lingkar Pulau Lembeh. Kondisi serupa ini harus disikapi segera dengan mengedepankan penataan yang bersifat harmoni, menyeimbangkan kepentingan percepatan

pembangunan, konservasi lingkungan, peningkatan kesejahteraan masyarakat dan perlindungan akses masyarakat terhadap SDA yang dimilikinya.

Label Pulau Lembeh sebagai wilayah yang terisolir dan tertinggal harus segera dipupus dengan mengembangkan program-program pemberdayaan yang secara khusus bisa mengoptimalkan potensi dan kekayaan yang ada di Pulau Lembeh. Perlu diperhatikan bahwa terdapat kesenjangan antara pengembangan di kawasan Lembeh Selatan dan Kawasan Lembeh Utara yang harus bisa segera disikapi dengan komitmen pembangunan yang lebih merata dan berkelanjutan dalam menjaga aset dan potensi yang ada.

Daftar Pustaka

- Arianto, Tjahjo. "Pendaftaran Tanah untuk Kepastian Hukum dan Kelangsungan Investasi". Dalam Arianto, Tjahjo. Dkk. 2011. Masalah Pertanahan Kontemporer dan Keamanan Investasi Jangka Panjang (*Long Term Profit*). Kumpulan Makalah Seminar. Borobudur Room Inna Garuda, 30-31 Maret 2011.
- Barbara, Evalina. 2008. Pemberian Hak Atas Tanah Dalam Rangka Penanaman Modal Setelah Diundangkannya UU No 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal. Tesis. Program Studi Kenotariatan, Sekolah Pascasarjana, Universitas Sumatera Utara.
- Benjaminsen, Tor A, et all. 2011. Conservation and Land grabbing in Tanzania. Artikel dalam International Conference on Global Land Grabbing 6-8 April 2011, Land Deals Politics Initiative (LDPI), Journal of Peasant dan University of Sussex.
- Christian Wayongkere. 2012. "Etha Tuwaidan Akan Investasi di Lembeh." <http://manado.tribunnews.com/2012/07/31/etha-tuwaidan-akan-investasi-di-lembeh>. Diakses 12 February 2014.
- Creswell, John W. 2013. Research Design Pendekatan Kualitatif,

Kuantitatif dan Mixed. Edisi Ketiga. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Eta. 2008. 'Lembah Diproyeksi Selamatkan Investasi Indonesia yang Lari ke Singapura. http://www.hariankomentar.com/ARSIP/ARSIP_2008/AGS_13/LKPENTO1.HTML. Diakses 12 Februari 2014.
- Fian Kaunang. 2013. Lembeh Dipersiapkan Jadi Zona Investasi.' <http://idmanado.co/READ/2013/LEMBEH-DIPERSIAPKAN-jadi-zona-investasi/>. Diakses 12 Februari 2014.
- Guillozet, Kathleen & Bliss, John C. 2011. Household Livelihoods and Increasing Foreign Investment Pressure in Ethiopia's Natural Forests, artikel dalam International Conference on Global Land Grabbing 6-8 April 2011, Land Deals Politics Initiative (LDPI). Journal of Peasant dan University of Sussex.
- Guls. 2013. "Indonesia Merdeka, Warga Lembeh Merasa Belum Merdeka. [HTTP://WWW.RADIOSIONTOMOHON.NET/WP/2013/08/indonesia-merdeka-warga-lembeh-merasa-belum-merdeka](http://www.radiosiontomohon.net/wp/2013/08/indonesia-merdeka-warga-lembeh-merasa-belum-merdeka). Diakses 9 Februari 2014.
- Graafland, N. 1991. *Minahasa: Negeri, Rakyat dan Budayanya*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Hapsari, Andhisa, Alfahmy, Aulia dan Ria Nurmasari. 'Analisis Keberpihakan Kebijakan Investasi Pra dan Pasca Desentralisasi dalam Lingkup Institusi'. *Pangsa*. Edisi 13/XII/2006
- Ipa. 2008. 'Investor Lokal Siap Bangun Pulau Lembeh'. http://www.hariankomentar.com/ARSIP/ARSIP_2008/MEI_30/btgo3.html. Diakses 12 Februari 2014.
- Jusuf Kalalo. 2012. 'Dotulong Bersaudara Harus Bersatu untuk Dapatkan Hak di Pulau Lembeh.<http://beritakawanua>.

- com/berita/bitung/-dotulong-bersaudara-harus-bersatu-untuk-dapatkan-hak-di-pulau-lembeh--#sthash.WNwGPRNC.dpbs. Diakses 12 Februari 2014.
- Machfudh, Muhammad. 2011. "Legitimasi Hak Atas Tanah dan Kaitannya dengan Kepastian Investasi". Dalam Arianto, Tjahjo. Dkk. 2011. Masalah Pertanahan Kontemporer dan Keamanan Investasi Jangka Panjang (Long Term Profit). Kumpulan Makalah Seminar. Borobudur Room Inna Garuda, 30-31 Maret 2011.
- Momongan, Junaidi. Investasi PMA dan PMDN Pengaruhnya terhadap Perkembangan PDRB dan Penyerapan Tenaga Kerja serta Penanggulangan Kemiskinan di Sulawesi Utara. *Jurnal Ekonomi Bisnis dan Ekonomi Pembangunan*, Universitas Sam Ratulangi, Manado, Vol 1 No 3 September 2013. Hal 530-539.
- Nugroho, Riant. 2013. *Metode Penelitian Kebijakan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ojeda, Diana. 2011. "Whose Paradise? Conservation, Tourism and Land Grabbing in Tyrona eNatural Park, Colombia", artikel dalam International Conference on Global Land Grabbing 6-8 April 2011. Land Deals Politics Initiative (LDPI). Journal of Peasant dan University of Sussex.
- Ravanera, Roel R & Gorra, Vanessa. 2011. *Commercial Pressures on Land in Asia: An Overview*. International Land Coalition (ILC).
- Redaksi Kominfo. 2013. 'Sondakh Ajak Investor Tinjau Pulau Lembeh'. <http://www.bitungkota.go.id/index.php/entertainment/item/192-sondakh-ajak-investor-tinjau-pulau-lembeh>. Diakses 12 Februari 2014.
- Sohibuddin ed. 2009. *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi*. Bogor: Sajogyo Institute, FEMA IPB dan PKA IPB.
- Van Noorloos, Femke. 2011. Residential Tourism Causing Land Privatization and Alienation New Pressures on Costa Rica Coasts. *Development*, 2011, 54 (1).
- Zoomers, Annelies. 2010. 'Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab'. *Journal of Peasant Studies* 37(2), pp. 429-447, 2010.

PERSEPSI AKTOR LOKAL DALAM IMPLEMENTASIKEBIJAKAN REDISTRIBUSI TANAH

Sutaryono, Ari Satya Dwipraja, dan Dede Novi
Maulana

A. Pendahuluan

Pada saat ini kebijakan publik menghadapi aktor-aktor kebijakan yang semakin beragam dan menguat selain negara. Pratikno (2007) menyebutnya sebagai pesaing-pesaing baru dalam menjalankan fungsi-fungsi negara. Proses kognitif yang dipergunakan oleh individu untuk menafsirkan dan memahami dunia sekitarnya merupakan proses pemberian arti terhadap lingkungan oleh individu yang dapat berbeda meskipun objeknya sama. Hal ini dapat dipahami bila persepsi seorang aktor berbeda dengan aktor lainnya. Bila sudah berbeda, persepsi siapa yang akan diakomodasi. Dalam menghadapi pesaing-pesaing baru tersebut negara harus menegosiasikan kepentingannya dengan aktor-aktor berpengaruh lainnya. Aktor yang dimaksud disini adalah kalangan bisnis dan *civil society*. Padahal, sekarang ini juga, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, aktor negara pun menjadi terpolarisasi lebih luas. Tidak hanya pemerintah pusat yang menjadi aktor, disitu lahir aktor pemerintah tingkat propinsi (gubernur beserta perangkatnya) dan aktor tingkat kabupaten/kota (bupati/walikota beserta perangkatnya). Karena beragam dan polarisasi

yang terjadi, situasi medan yang dihadapi oleh sebuah kebijakan menjadi sangat rumit dan berat. Ini terjadi karena setiap aktor kebijakan memiliki preferensi atau kepentingan masing-masing. Ini sudah *integrated* dalam diri aktor. Kepentingan inilah yang ikut membentuk persepsi karena yang ada dalam diri individu, pikiran, perasaan, pengalaman-pengalaman individu akan ikut aktif berpengaruh dalam proses persepsi. Karena perbedaan inilah, menurut Pratikno (2007), saat ini negara tidak lagi menjadi dominator dalam proses kebijakan tetapi negara harus menjadi akomodator dan negosiator atas berbagai macam kepentingan.

Kemudian, bagaimana persepsi aktor dalam implementasi kebijakan? *Pertama*, sebagaimana dikatakan oleh Winarno (2011), bahwa yang dinamakan aktor-aktor juga ada dalam proses implementasi kebijakan. Ia berperan serta menstimulus output formulasi kebijakan menjadi program yang lebih operasional. Jika aktornya beragam, substansi kebijakan berpotensi distimulus, diorganisasi, dan diinterpretasikan secara berbeda oleh setiap aktor. Perbedaan yang terjadi dapat sejalan dengan substansi kebijakan hasil formulasi, sejalan tetapi dengan sedikit pergeseran, atau bahkan bertolakbelakang. *Kedua*, dikatakan oleh Purwanto (2012) bahwa dalam proses implementasi 'siapa melakukan apa dan mendapat apa' adalah satu hal yang perlu diperhatikan. Unsur politik dalam implementasi kebijakan juga menjadi hal lain yang dapat berpengaruh kepada persepsi. Masih menurut Purwanto (2012), dalam ranah implementasi kebijakan, ada aktor yang sangat berpengaruh, yang dikenal dengan birokrat garda depan. Ia sangat berpengaruh karena memiliki sumber daya yang besar (dana, kompetensi, informasi) dan satu kemampuan unik yakni kemampuan menjembatani. Ulasan ini ingin mengatakan bahwa di samping latar belakang aktor, dalam implementasi, faktor yang akan berpengaruh adalah keberadaan aktor yang betul-betul diciptakan untuk mengatasi satu persoalan tertentu di masyarakat dan '*powerfull*'.

Di sektor pertanahan, kebijakan RA atau "Pembaharuan Agraria" telah berhasil menjadi agenda pemerintah pada tahun 2001 melalui TAP MPR IX/MPR/2001. Kebijakan ini berkeinginan untuk memperbaharui struktur agraria yang timpang. Substansi kebijakan ini adalah 'mengambil dari yang luas untuk dibagi-bagikan kepada yang sedikit'. Empat tahun kemudian kebijakan ini menjadi janji pasangan Susilo Bambang Yudoyono-Jusuf Kalla yang mencantumkan kebijakan tersebut dalam dokumen resmi Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2005-2010 (Perpres Nomor 7 Tahun 2005) dan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007). Sampai disini, tahap formulasi kebijakan RA sudah selesai. Proses negosiasi antar aktor sudah selesai. Dalam konteks ini, kebijakan reforma agraria yang dijalankan di Cipari Kabupaten Cilacap merupakan hasil negosiasi antar aktor lokal yang terlibat langsung dalam redistribusi tanah eks perkebunan HGU PT. Rumpun Sari Antan. Dalam hal ini redistribusi tanah tersebut disebut-sebut sebagai reforma agraria terbesar pasca era reformasi.

Permasalahan dalam penelitian ini dibatasi pada kebijakan reforma agraria di Cipari Kabupaten Cilacap, yang implementasi kebijakannya dimaknai sebagai redistribusi tanah. Dalam hal ini penelitian ini bertujuan: (1) memetakan aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi redistribusi tanah; (2) mengetahui persepsi masing-masing aktor; (3) mengetahui strategi masing-masing aktor dalam merespon pelaksanaan redistribusi di daerah penelitian.

Metode dalam penelitian ini ditekankan pada objek, populasi dan analisis datanya. Berkaitan dengan objek penelitian, metode historis digunakan untuk menganalisis fenomena dalam pelaksanaan redistribusi aset. Bagaimana proses yang terjadi dan siapa yang terlibat di dalamnya, dalam rentang waktu tertentu (interpretasi horisontal) maupun latarbelakang keterlibatannya (interpretasi vertikal) menjadi fokus dalam analisis dengan metode historis ini.

Informan dipilih secara *snow ball* terhadap anggota masyarakat, pegiat dan pejabat pemerintah yang terlibat dalam pelaksanaan redistribusi tanah. Informan-informan ini secara persis mengetahui dan dapat menjelaskan apa dan bagaimana pendapatnya tentang hal-hal yang terkait dengan implementasi kebijakan redistribusi tanah di Cipari Kabupaten Cilacap. Teknik pengumpulan informasinya menggunakan teknik wawancara mendalam. Dengan model wawancara mendalam ini kedekatan antara pewawancara dengan yang diwawancarai dapat terbangun.

Berkaitan dengan analisis, metode kuantitatif dan kualitatif dilakukan secara sekaligus untuk mendapatkan gambaran secara utuh tentang objek penelitian. Metode kualitatif digunakan dalam interpretasi berkenaan dengan ide, gagasan dan tindakan informan dan aktor-aktor lokal yang berpengaruh terhadap pelaksanaan redistribusi tanah.

B. *Landreform*, Redistribusi Tanah dan Reforma Agraria

Reforma Agraria atau disingkat RA adalah implementasi dari mandat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI), Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Keputusan MPR RI Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan kepada MPR-RI untuk Menyampaikan Saran atas Laporan Pelaksanaan Keputusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK dan MA pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003. Salah satu butir saran dimaksud kepada Presiden Republik Indonesia, terkait dengan perlunya Penataan Struktur Penguasaan, Pemilikan, Pemanfaatan dan Penggunaan Tanah. Reforma Agraria atau secara legal formal disebut juga dengan Pembaruan Agraria adalah proses restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Dalam

pasal 2 TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 dijelaskan bahwa “Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Dalam tataran operasional Reforma Agraria di Indonesia dilaksanakan melalui 2 (dua) langkah yaitu: (1) Penataan kembali sistem politik dan hukum pertanahan berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA); dan (2) Proses Penyelenggaraan *landreform* Plus, yaitu penataan aset tanah bagi masyarakat dan Penataan akses masyarakat terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik yang memungkinkan masyarakat untuk memanfaatkan tanahnya secara baik. Di dalam penyelenggaraan *landreform* Plus diselenggarakan dua hal penting yaitu Aset Reform dan Akses Reform. Tujuan *landreform* plus tersebut adalah untuk: (1) menciptakan sumber-sumber kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria; (2) menata kehidupan masyarakat yang lebih berkeadilan; (3) meningkatkan keberlanjutan sistem kemasyarakatan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia; dan (4) meningkatkan harmoni sosial dan kemasyarakatan. Dengan demikian akan diwujudkan pengurangan kemiskinan, penciptaan lapangan pekerjaan, perbaikan akses kepada sumber-sumber ekonomi tanah, dan penataan ulang struktur penguasaan dan pemilikan tanah, pengurangan sengketa dan konflik, perbaikan kualitas lingkungan hidup serta peningkatan ketahanan pangan dan energi masyarakat.

Prinsip-Prinsip Reforma Agraria: (1) memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia; (3) menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum; (4) menyejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia; (5)

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

Dengan prinsip seperti itu, kebijakan RA diarahkan untuk: (1) Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip Reforma Agraria; (2) Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan; (3) Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*; (4) Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan

dengan sumberdaya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip Reforma Agraria; (5) Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang terjadi; dan (6) Mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumberdaya agraria yang terjadi (Sekilas Reforma Agraria, bpn.go.id.)

Tanah merupakan komponen dasar dalam reforma agraria, maka pada dasarnya tanah yang ditetapkan sebagai objek reforma agraria adalah tanah-tanah negara dari berbagai sumber yang menurut peraturan perundang-undangan dapat dijadikan sebagai objek reforma agraria. Karenanya kegiatan penyediaan tanah merupakan langkah strategis bagi keberhasilan reforma agraria. Salah satu contoh sumber tanah objek reforma agraria adalah tanah terlantar. Menurut Pasal 9 PP Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, tanah terlantar yang sudah ditetapkan menjadi tanah negara akan menjadi salah satu objek reforma agraria. Sementara, subjek RA adalah penduduk miskin di perdesaan baik petani, nelayan maupun non-petani/nelayan. Penduduk miskin dalam kategori ini dapat dimulai dari yang di dalam lokasi ataupun yang terdekat dengan lokasi. Dalam konteks ini agenda RA dalam implementasinya dimaknai sebagai redistribusi tanah.

Secara harfiah, kata redistribusi berarti mendistribusikan kembali. Sesuatu yang sudah terdistribusi kemudian didistribusikan kembali. Jika digabungkan dengan kata tanah, ia menjadi satu frase yang berarti mendistribusikan kembali bidang-bidang tanah yang sudah terdistribusi. Untuk selanjutnya, konsepsi redistribusi akan dibahas melalui konsepsi *landreform* karena para ahli di bidang ini

menempatkan redistribusi tanah sebagai bagian dari kerja-kerja dalam kebijakan *landreform*.

Sein Lin (1967) menyatakan, konsep *landreform* bervariasi ditinjau dari negara, budaya dan ideologi. Dalam pengertiannya yang paling sempit *landreform* hanya berarti redistribusi tanah, sedangkan definisi yang paling luas meliputi perbaikan struktur penguasa, struktur produksi dan struktur pelayanan pendukung. Menurut Gunawan Wiradi (2000) dalam Soetarto dan Shohibuddin (2004), istilah *landreform*, atau tepatnya *redistributive landreform*, mengandung pengertian sebagai penataan kembali sebaran penguasaan tanah yang mencakup dua aspek, yaitu *tenure reform* dan *tenancy reform*. Aspek pertama yang dimaksudkan adalah ‘redistribusi lahan’, yaitu mencakup pemecahan dan penggabungan satuan-satuan usaha tani dan perubahan skala pemilikan. Sedangkan *tenancy reform* berarti perbaikan dalam hal perjanjian sewa, bagi hasil, gadai dan sebagainya tanpa harus mengubah distribusi pemilikan. Jadi, redistribusi tanah dari berbagai konsep tadi merupakan bagian dari kegiatan *landreform* yang dilakukan.

Berdasarkan perbedaan-perbedaan dalam tujuan *landreform* yang dilaksanakan tersebut Wiradi (2000) dalam Endriatmo Soetarto dan Moh. Shohibuddin (2004) memetakan model-model pelaksanaan *landreform* ke dalam empat klasifikasi.

- 1) Berdasarkan ideologi ekonomi, terdapat tiga model yaitu model kapitalis, model sosialis, dan model neo-popullis. Perbedaan tersebut dicirikan oleh strateginya yang menyangkut tiga unsur, yakni: (a) penguasaan tanah; (b) tenaga kerja; dan (c) tanggung jawab pengambil keputusan atas produksi, akumulasi, dan investasi.
- 2) Berdasarkan arah transaksinya dapat dibedakan dua model reforma agraria, yaitu *collective reform* dan *redistributive reform*. Yang pertama, ‘mengambil dari yang kecil untuk di-

berikan kepada yang besar”, sedangkan yang kedua, “mengambil dari yang besar untuk diberikan kepada yang kecil.”

- 3) Diantara model-model *redistributive reform* dapat dibedakan tiga model atas dasar kriteria teknis, yakni: (a) batas luas maksimum dan minimum ditetapkan, (b) batas maksimum ditetapkan tetapi batas minimum diabaikan; dan (c) batas maksimum dan minimum diabaikan.
- 4) Atas dasar besarnya peran, baik dalam hal perencanaan program maupun pelaksanaan, dapat dibedakan dua model, yaitu: (a) *reform by grace* dimana peran pemerintah sangat dominan, dan (b) *reform by leverage* dimana rakyat yang terorganisir melalui organisasi tani berperan sangat besar dan dijamin oleh undang-undang nasional.

C. Implementasi Kebijakan Redistribusi Tanah di Cipari

Makna Reforma Agraria adalah restrukturisasi penggunaan, pemanfaatan, penguasaan, dan pemilikan sumber-sumber agraria, terutama tanah yang mampu menjamin keadilan dan keberlanjutan peningkatan kesejahteraan rakyat. Dengan makna tersebut RA memiliki tujuan: (1) menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah kearah yang lebih adil; (2) mengurangi kemiskinan; (3) menciptakan lapangan pekerjaan; (4) memperbaiki akses-akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi terutama tanah; (5) mengurangi sengketa dan konflik pertanahan; (6) memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup; dan (7) meningkatkan ketahanan pangan. Ketujuh tujuan kebijakan ini adalah rasionalitas untuk mengatasi persoalan kemiskinan dan pengangguran. Akan tetapi, apakah tujuan-tujuan seperti itu juga rasional bagi implementor mengingat BPN sudah sejak lebih dari tiga puluh tahun didesain untuk melaksanakan pendaftaran tanah.

Implementasi RA di Cipari Cilacap ini adalah implementasi yang berpola *bottom up* yang operasionalisasinya disebut sebagai redistribusi tanah. Dalam redistribusi tanah ini, para pegiat pembaruan agraria, organisasi tani/serikat petani dalam diskusi-diskusi dengan implementor kebijakan selalu menyuarakan pentingnya penyelesaian konflik pertanahan. Argumen yang selalu digunakan oleh kelompok ini adalah bahwa 'Gerakan Reforma Agraria ada karena adanya sengketa konflik pertanahan. Untuk hal ini, di Cipari juga terjadi hal yang demikian. Bila dilihat polanya, proses *bottom up* yang dilakukan dalam implementasi RA itu tidak langsung menekan birokrat garda depan (Kantor Pertanahan), tetapi kepentingan untuk menyelesaikan konflik tersebut sudah dibawa ketingkat yang lebih tinggi (arena kebijakan nasional). Jadi, kepentingan penyelesaian konflik dalam agenda kegiatan implementasi RA sudah terakumulasi dan dijadikan agenda nasional BPN.

Kemudian, yang menguntungkan berikutnya bagi implementor berkaitan dengan pola *bottom up* ini adalah pergeseran atau perluasan tujuan. Tujuan yang baru inilah yang justru kompatibel dengan sumber daya yang dimiliki implementor, yakni untuk menyelesaikan konflik-konflik yang terjadi. Dalam hal ini pihak yang berkonflik yang diakomodasi adalah pihak masyarakat yang mengklaim tanah perkebunan PT RSA. Kemudian, pada akhirnya, cara penyelesaian seperti ini dikenal dengan legalisasi asset. Sudah tentu, legalisasi asset yang berarti pula sebagai sertifikasi adalah *business core* BPN selama ini. Jadi, kesulitan memenuhi tujuh sasaran pertama yang diinginkan dari pelaksanaan RA dapat dieliminasi dengan penyelesaian konflik yang secara kebetulan pula merupakan permintaan dari bawah.

Implementasi RA di Cipari Cilacap, obyek yang didistribusikan adalah tanah negara bekas HGU. Sebenarnya, tanah negara bekas HGU yang akan redistribusikan ini, sejak tahun 1999 sudah disarankan untuk dilepaskan dari areal HGU karena sudah tidak sesuai dengan peruntukannya lagi karena sudah berubah menjadi

areal perkampungan, areal genangan periodik, dan areal tegalan (Setiaji, 2012).



Gambar 1. Sebagian Obyek Redistribusi Tanah Cipari
Sumber: Dokumentasi Foto Peneliti, 2014

Target group (kelompok sasaran) dalam implementasi RA di Cipari diklasifikasi menurut periode penguasaan masyarakat. *Pertama*, fakta sejarah, yaitu para petani yang menggarap tanah sejak tanah-tanah di sekitar Cipari dibuka sejak sebelum peristiwa G 30 S/PKI. Penuntut hak atas tanah yang berasal dari fakta sejarah tidak semuanya berada dalam wilayah desa lokasi tanah perkebunan (HGU PT. RSA). Tidak sedikit dari mereka yang meninggalkan desa karena peristiwa G30S/PKI. Selain itu, banyak dari mereka yang telah meninggal dunia. Oleh karenanya, fakta sejarah meliputi petrukah dan ahli warisnya. Sebagian dari fakta sejarah masih memiliki tanah garapan di lokasi tanah HGU meskipun berbeda luas dan letaknya. Akan tetapi, data tentang daftar dari fakta sejarah tidak diketahui dengan pasti.

Kedua, Peserta proyek Penanggulangan Dampak Kekeringan dan Masalah Ketenagakerjaan (PDKMK). Peserta proyek PDKMK adalah petani/anggota kelompok penggarap dari sebagian tanah

HGU PT. RSA yang menjadi objek perjanjian bagi hasil tanah HGU. Petani penggarap juga memiliki dokumen perjanjian bagi hasil itu. Selain itu, petani memiliki kelompok penggarap yang terdiri dari 10 (sepuluh) orang berdasarkan kedekatan tanah garapan dan diketuai oleh seorang ketua kelompok. Daftar petani peserta PDKMK dapat ditelusuri. Persoalannya, adanya pendataan ulang daftar penggarap sebagian tanah HGU PT. RSA setelah pihak perkebunan meyerahkan pengelolaan tanah garapan kepada pihak Pemerintah Desa. Artinya, tidak ada jaminan bahwa peserta PDKMK merupakan orang yang berhak atas tanah negara bekas HGU PT. RSA.

Ketiga, Penggarap riil Penggarap riil adalah orang yang menguasai tanah negara bekas HGU PT. RSA sebelum adanya penataan garapan tahun 2009 (bagian dari kegiatan awal redistribusi tanah). Penggarap riil tidak selalu sama dengan peserta proyek PDKMK. Beberapa penggarap riil memperoleh penguasaan tanah dari petani/peserta PDKMK yang melimpahkan tanah garapannya dengan ganti rugi atau sistem gadai. Ada juga penggarap riil yang awalnya memperoleh pelimpahan secara cuma-cuma berupa pinjaman, pemberian, dan waris.

Disamping itu, pengklasifikasi melalui cara lain juga diajukan sebagai cara menetapkan kelompok sasaran. Setidaknya dapat ditemukan tiga kelompok lagi, yaitu Kelompok Perjuangan, Kelompok Pemohon Hak Atas Tanah, dan Warga miskin. Kelompok perjuangan adalah orang-orang yang ikut andil dan bergabung dalam Organisasi Tani Lokal/kelompok tani yang memperjuangkan perolehan hak atas tanah negara bekas HGU PT. RSA. Kelompok-kelompok tani ini berada di bawah payung SeTAM Cabang Cilacap. Kemudian, Kelompok Pemohon Hak Atas Tanah (KPHT), yaitu kelompok pimpinan Suroto Narsiswanto dari Desa Caruy yang juga ikut memperjuangkan perolehan tanah negara HGU PT. RSA menjadi hak milik, namun mereka tidak tergabung dalam SeTAM. Sebenarnya dasar perjuangan kelompok ini dapat dikatakan sama dengan Organisasi Tani Lokal (OTL), tetapi mereka menempuh

jalan yang berbeda. Warga miskin, kelompok yang keberadaannya dimunculkan oleh Paguyuban Kepala Desa. Para kepala sebagai pengambil kebijakan dari pemerintah di tingkat paling bawah merasa berkewajiban menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapi warganya yang bukan hanya dari kelompok-kelompok yang sudah ada. Kepentingan dari para Kepala Desa khususnya di lokasi HGU PT RSA (5 desa) adalah menyelesaikan masalah atau konflik antara masyarakat dengan PT. RSA. Disamping itu, kepala desa mendapat amanat dari Bupati Cilacap untuk turut memperhatikan warga miskin di daerahnya.

Permasalahan dalam penentuan kelompok sasaran dalam implementasi RA menjadi lebih rumit ketika warga menghendaki adanya pertimbangan-pertimbangan lain. Dengan penambahan kriteria kelompok sasaran tersebut disatu sisi positif karena warga penerima menjadi lebih banyak. Akan tetapi disisi lain implementasi ini tidak mencapai sasaran perubahan struktur penguasaan tanah. Akan tetapi, yang lain, bahwa kriteria-kriteria yang ada adalah hasil permusyawaratan warga dengan motor aktor organisasi SeTAM dan Kepala Desa.

Dengan negosiasi yang panjang, redistribusi tanah pada tahun 2010 terhadap tanah negara eks HGU PT. Rumpun Sari Antan (RSA) yang sudah habis masa berlakunya, akhirnya dapat direalisasikan. Tanah negara sekitar 291 ha yang menjadi objek *landreform* berhasil diredistribusikan kepada sejumlah 5.141 Kepala Keluarga (KK) yang berdomisili di 5 desa, yakni: (1) Mekarsari, 941 KK; (2) Sidasari, 1.003 KK; (3) Karangreja, 886 KK; (4) Kutasari, 1.174 KK; (5) Caruri, 1.137 KK. Secara kuantitas, jumlah inilah yang menempatkan redistribusi tanah di Cipari adalah yang terbesar di Indonesia pasca tahun 2000.

D. Persepsi Aktor Lokal dalam Implementasi Redistribusi Tanah

Menurut Howlet dan Ramesh, aktor-aktor dalam kebijakan terdiri atas lima kategori, yakni: (1) aparaturnya yang dipilih (*elected official*) yaitu berupa eksekutif dan legislatif; (2) aparaturnya yang ditunjuk (*appointed official*), sebagai asisten birokrat, biasanya menjadi kunci dasar dan sentral figur dalam proses kebijakan atau subsistem kebijakan; (3) kelompok kepentingan (*interest group*), pemerintah dan politikus seringkali membutuhkan informasi yang disajikan oleh kelompok-kelompok kepentingan guna efektifitas pembuatan kebijakan atau untuk menyerang oposisi mereka; (4) organisasi penelitian (*research organization*), berupa universitas, kelompok ahli atau konsultan kebijakan; (5) media massa (*mass media*), sebagai jaringan hubungan yang krusial diantara negara dan masyarakat sebagai media sosialisasi dan komunikasi melaporkan permasalahan yang dikombinasikan antara peran reporter dengan peran analis aktif sebagai advokasi solusi.

Tidak bisa dipungkiri bahwa dalam setiap kebijakan yang dirumuskan tidak lepas dari kepentingan para aktor yang ingin mendapat keuntungan dengan menumpang pada setiap kebijakan yang dibuat. Menumpangnya para aktor ini dalam setiap kebijakan akan menyebabkan sulitnya dalam mengimplementasikan kebijakan yang ingin dijalankan. Dengan berpangkal tolak pada refleksi seperti itu, sebagaimana yang diungkapkan oleh Crehan dan Oppen bahwa proses kebijakan sebaiknya dipahami sebagai sebuah peristiwa sosial (*social event*) dan arena perjuangan (*an arena of struggle*), tempat dimana para partisipan (aktor atau kelompok) yang berbeda pandangan dan latar belakang lapisan sosialnya berkompetisi untuk memenangkan kepentingannya masing-masing. Dalam konteks redistribusi tanah di Cipari Cilacap, aktor yang dimaksud adalah orang-orang yang terlibat langsung pada praktik membagikan tanah yang disengketakan sebelumnya.

Redistribusi tanah yang terjadi di Cipari Cilacap adalah legalisasi bidang-bidang tanah yang disengketakan oleh warga masyarakat dengan PT. RSA. Proses sebelum sampai kepada proses legalisasi aset sudah berlangsung lama. Warga sudah memperjuangkan keinginan untuk memiliki bidang tanah yang disengketakan sejak sebelum awal reformasi. Kemudian, di sisi lain, pihak perkebunan juga masih berkeinginan untuk mempertahankan haknya bahkan hingga ketika hak atas sebagian wilayahnya tidak diperpanjang. Argumentasi yang dikemukakan untuk itu adalah bahwa masih melekat hak keperdataan di atas areal hak yang sudah berakhir tersebut. Kemudian, dalam proses legalisasi atau RA juga berkembang pemikiran bahwa para penerima tanah jangan hanya yang para penggarap saja tetapi diperluas kepada kelompok masyarakat miskin lainnya. Jadi, dalam pelaksanaan RA ini dapat dilihat beberapa pihak yang dapat dianggap terlibat, yakni pihak pemerintah yang disitu diwakili oleh Kepala Kantor Pertanahan beserta jajaran terkait dan Pemerintah Daerah Kabupaten Cilacap. Pihak kedua adalah perusahaan dan ketiga adalah masyarakat yang dalam hal ini diwakili oleh para penggiat. Pada saat memperjuangkan hak kepemilikan tanah, di daerah ini muncul organisasi tani lokal yang memperjuangkan hak-hak petani berkaitan dengan sengketa penguasaan tanah dengan pihak perkebunan.

1. Persepsi Pemerintah: Redistribusi Tanah untuk Pemerataan

Pendapat ini ada ketika luas bidang tanah yang diterima masyarakat dianggap tidak memenuhi syarat untuk sejahtera, tetapi harus tetap dilaksanakan. Subyek yang harus menerima juga tidak sedikit, sementara obyek yang ada tidak mencukupi untuk calon penerima dengan luasan yang memadai. Pihak pelaksana sudah jengah didemo terus-terusan, sehingga jawaban yang muncul dari birokrat garda depan adalah bahwa redistribusi tanah dapat disetujui oleh semua pihak dan dilakukan dengan unsur pemerataan.

Jadi, persepsi yang dapat ditangkap adalah redistribusi sebagai sarana memberikan akses kepada masyarakat secara merata, bukan berdasarkan keadilan dan berorientasi pada kesejahteraan.

Pendapat lain yang berkenaan dengan kuantitas adalah pendapat ketika persoalan siapa yang paling berhak memperoleh tanah-tanah redistribusi. Ketika Kantor Kabupaten Cilacap menyodorkan kriteria subyek penerima tanah redistribusi bukan saja penggarap langsung, tetapi juga kelompok masyarakat, maka organisasi tani menyodorkan tiga kelompok penerima manfaat, yakni: penggarap riil, kelompok fakta sejarah, dan kelompok perjuangan. Hal ini ditangkap sebagai ada kemungkinan pihak-pihak lain yang dapat memperoleh tanah redistribusi. Pihak kecamatan dan Pemda Cilacap sangat menyetujui perluasan kriteria penerima tanah dan Pemda berpendapat lebih banyak yang dapat menikmati tanah pembagian ini akan lebih baik. Sebaliknya dengan pemda adalah pihak kecamatan. Pihak kecamatan memandang bahwa kelompok fakta sejarah, mungkin karena kurang informasi yang dimiliki, bukan merupakan kelompok prioritas. Akan tetapi persepsi tentang kuantitas yang harus didahulukan dibandingkan dengan kualitas memang mendominasi dalam persoalan ini. Ini diamini oleh Kepala Bagian Agraria bahwa sepanjang itu memenuhi kriteria yang ditentukan, tentu jumlah lebih banyak akan menjadi lebih berarti bagi kesejahteraan lebih banyak orang.

2. Persepsi Masyarakat: Penghargaan Atas Perjuangan

Perjuangan memperoleh hak atas tanah garapan sudah dilakukan melalui waktu yang panjang. Suara pesimis para petani serta para 'pergerakan' kadang-kadang timbul. Pada saat-saat krusial menjelang pembagian hak terlaksana, kata-kata untuk menyemangati agar perjuangan tidak pupus adalah "jika tidak sekarang.... kapan lagi". Ini artinya mereka mempercayai bahwa kagiatan memperjuangkan hak atas tanah adalah suatu yang sangat sulit. Pengalaman menunjukkan perlu puluhan tahun untuk tercapai

cita-cita. Karena lamanya perjuangan tersebut, *moment* RA dianggap satu-satunya kesempatan untuk memperoleh hak yang diperjuangkan.

Baru kali ini perjuangan-perjuangan yang dilakukan oleh kalangan bawah selaras dengan kebijakan di tingkat atas. Pada dasarnya sasaran kebijakan RA tidak pada penyelesaian sengketa dan konflik. Sasaran kebijakan diperluas karena konflik sengketa tanah sejak orde reformasi berjalan bermunculan. Sebetulnya tidak ada kesesuaian antara keinginan aktor arus bawah dengan sasaran implementasi kebijakan secara keseluruhan. Akan tetapi, karena keinginan arus bawah ini terjadi di banyak tempat dan memiliki implikasi publik yang cukup luas, maka kepentingan ini menjadi mudah untuk memperoleh pengakomodasian.

Kondisi ini dipersepsikan oleh aktor arus bawah sebagai sebuah kesempatan yang tidak akan datang dua kali. Perjuangan yang sudah digelar sejak lama, saat implementasi kebijakan RA, para aktor yang memperjuangkannya menjadi memiliki kesadaran yang lebih tinggi terutama di kalangan aktor lain (negara). Implementasi kebijakan menjadi momentum untuk mendesak kepentingan aktor yang sudah sejak lama eksis. Di sisi aktor negara, kepentingan aktor di arus bawah ini menjadi penyelamat bagi sasaran implementasi yang mulai dirasakan terlalu berat untuk dilaksanakan. Jadi ada hubungan mutual antara dua kepentingan ini.

Bidang-bidang tanah yang telah berhasil menjadi hak milik tentunya bukan hasil dari upaya 'gratisan'. Usaha-usaha untuk mencapai hal tersebut harus pula dihargai. Oleh karenanya bidang-bidang tanah yang dibagikan harus pula disisihkan untuk kebutuhan operasional. Sejumlah biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh bidang tanah harus ditutup dengan bidang tanah yang diperoleh. Untuk ini mereka mengistilahkannya dengan 'penghargaan atas perjuangan', meskipun pada akhirnya redistribusi tanah yang ada adalah bagi-bagi tanah yang diupayakan secara merata.

3. Persepsi NGO: Redistribusi bukan untuk Kesejahteraan Petani

Pendapat seperti ini dikemukakan oleh Pak Sugeng ketika ditanya tentang luas bidang tanah redistribusi yang hanya rata-rata 500M². Jika dihitung, untuk dapat sejahtera disini ukuran bidang tanah yang optimal adalah 0,5 ha ke atas. Lalu, Pak Sugeng juga menambahkan bahwa dirinya sanggup mengelola secara optimal bidang tanah seluas tersebut. Pemahaman seperti ini mengandung banyak arti. Pertama, pelaksanaan RA itu sebetulnya tidak menghasilkan kesejahteraan karena untuk sejahtera petani di Cipari memiliki cara-cara lain. Lalu, kedua, mengapa diperjuangkan dengan segenap hati? Menggarap tanah saja tanpa memiliki bidang tanah yang digarap tidak memberi kepuasan kepada para petani. Kepuasan di sini dapat diartikan bahwa tanah yang digarap tersebut sewaktu-waktu dapat saja dialihkan penggarapannya kepada orang lain. Oleh karena itu, selain sudah menggarap, warga juga harus memiliki. Dengan adanya kegiatan RA yang berujung pada sertifikasi tanah tentu merupakan hal yang sangat diharapkan karena dengan begitu status kepemilikan tanah menjadi lebih jelas dan kuat. Persepsi semacam ini lahir karena yang disosialisasikan adalah kegiatan RA akan berujung pada sertifikasi atau bahkan kegiatan RA adalah kegiatan sertifikasi. Jadi, yang dipentingkan dari RA adalah sertifikasinya.



Gambar 2. Penerima Sertifikat Redistribusi

Sumber: Dokumen Foto Kantor Pertanahan Cilacap, 2014

Gambar di atas menunjukkan bahwa prinsip redistribusi tanah sebisa mungkin menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Menurut pertimbangan rasional, terdistribusinya tanah kepada warga yang dari penampilan fisik sudah tidak memungkinkan adalah sebuah kemubadziran karena tanah tersebut tidak akan optimal berproduksi. Faktanya, hal ini yang dilakukan. Ini menandakan bahwa implementasi kebijakan ini sudah bergerak kepada wilayah moralitas. Pertimbangan moralitas ini lahir karena aktor-aktor implementasi bergerak. Aktor-aktor dimaksud adalah organisasi komunitas, organisasi perjuangan, dan kepala desa. Khusus untuk aktor kepala desa, peran mereka disini juga merupakan perpanjangan tangan pemerintah kabupaten.

Persepsi mereka terhadap implementasi kebijakan adalah sertifikasi tanah-tanah yang diperjuangkan. Dengan persepsi seperti itu berimplikasi kepada keinginan untuk menjangkau kelompok sasaran yang lebih luas dan faktanya kenyataan itu dimungkinkan. Akan tetapi, dengan begitu pula, sisi optimalisasi implementasi

menjadi tidak diperhatikan. Untuk mengeliminasi kekurangan ini, aktor-aktor yang terlibat mendorong persepsi bahwa kesejahteraan tidak harus diperoleh dari pertanian, dalam hal ini dari tanah-tanah yang diperjuangkan karena luas yang diperoleh tidak mendukung untuk optimalisasi. Kesejahteraan dapat diperoleh dari bidang tanah lain atau dari pekerjaan-pekerjaan lain. Yang terpenting saat ini banyak warga masyarakat yang memiliki tanah dengan bukti legalitas yang kuat. Jadi, kesejahteraan yang diperoleh adalah kelegaan karena perjuangan sudah dimenangkan. Begitulah keberhasilan warga desa.

Kalangan NGO juga mempersepsikan bahwa penyelenggaraan redistribusi yang tidak sesuai harapan disebabkan oleh regulasi yang tidak implementatif. Pendapat ini lahir sebagai pemaknaan terhadap Undang-undang Pokok Agraria. Menurut pendapat mereka UUPA dihadirkan oleh Soekarno jaman dulu adalah untuk menyejahterakan para petani. Para petani yang kebanyakan tidak memiliki bidang tanah garapan seharusnya di '*openi*' untuk memperoleh tanah garapan. Pada kenyataannya hingga kini masih banyak para petani yang memiliki bidang tanah yang sempit atau bahkan tidak memiliki bidang tanah garapan adalah suatu kesalahan. Salahnya siapa tidak tahu. Jalan terbaik untuk mengatasi hal ini adalah 'hapus saja UUPA'. Jika sudah tidak ada UUPA, semua menjadi jelas, yang mempunyai kekuatan saja yang dapat menikmati kekayaan atas bidang-bidang tanah. Cara untuk dapat seperti itu dengan menggunakan cara-cara kekerasan atau hukum rimba 'siapa yang kuat dia yang berkuasa'.

E. Strategi Aktor dalam Implementasi Redistribusi Tanah

1. Fasilitasi, Strategi Standar Institusi Pemerintah

Strategi pemberian fasilitasi dalam implementasi kebijakan redistribusi tanah dilakukan oleh pemerintah desa dan pemerintah supradesa, dalam hal ini diperankan oleh kepala desa, camat dan Kepala Bagian Pertanahan Pemerintah Kabupaten Cilacap. Fasilitasi ini dilakukan melalui berbagai sosialisasi bersama-sama dengan kantor pertanahan sebagai aktor yang mewakili negara dalam redistribusi tanah.

Sosialisasi, merupakan satu strategi agregasi kepentingan yang dilakukan oleh pemerintah desa dan supradesa bersama-sama dengan kantor pertanahan. Sosialisasi konsep *clear and clean* adalah salah satu yang paling berhasil. Kantor pertanahan dapat dengan mudah menyelesaikan kegiatan redistribusi tanah ini karena persoalan di tingkat masyarakat dengan pihak perkebunan yang bersengketa relatif sudah terselesaikan.

Fasilitasi dalam bentuk pendampingan dalam rangkaian proses redistribusi tanah hingga pensertipikatan juga dilakukan oleh pemerintah desa dan supradesa. Pemasangan patok, pemenuhan persyaratan administrasi, pelayanan surat-menyurat kepada berbagai pihak, dan kehadiran tokoh-tokoh terkenal dapat pula disebut fasilitasi yang dilakukan oleh pemerintah.

2. Pengorganisasian Petani, Strategi Wajib NGO

Sebagian masyarakat Cipari Kabupaten Cilacap, khususnya di lima desa (Mekarsari, Sidasari, Kutasari, Carui, dan Karangreja) menemui persoalan berkaitan dengan pemilikan dan penguasaan tanah. Satu sisi, masyarakat mengklaim bahwa tanah yang didudukinya tersebut memiliki sejarah kepemilikan yang menyatakan bahwa tanah tersebut memang milik warga. Di sisi lain, pihak perkebunan bersikukuh bahwa tanah yang sekarang diduduki tersebut adalah

wilayah HGU miliknya. Pertentangan klaim tersebut sudah berlangsung lama. Masyarakat mulai memperjuangkan hak atas tanahnya tercatat sejak tahun 1984 (Rahmawati, 1999).

Yang dilakukan masyarakat adalah menduduki, memasang patok-patok tanda batas, dan menggarap tanah yang diduduki tersebut. Disamping itu, warga juga memperjuangkan hak miliknya tersebut dengan membentuk kelompok-kelompok warga. Kelompok ini dikenal dengan kelompok tani lokal (OTL). Kelompok tani lokal pertama yang berdiri adalah Kelompok Tani Korban Ciseru-Carui. Perjuangan yang dilakukan kelompok tani lokal ini disamping berjuang secara informal, ia juga berjuang secara formal melalui pengajuan surat gugatan atau keberatan-keberatan kepada pihak-pihak terkait.

Yang menarik disini adalah cara warga masyarakat memperjuangkan haknya. Masyarakat, karena merasa tidak berdaya, selain berjuang sendiri-sendiri, melalui pemasangan patok, juga berjuang bersama-sama, melalui demonstrasi-demonstrasi. Kemudian, pengorganisasian ini semakin hari semakin berkembang. Atas bantuan lembaga swadaya masyarakat dari luar, OTL-OTL ini bergabung membentuk organisasi yang lebih mapan dan lebih besar. Dalam konteks ini, yang patut dicatat adalah bahwa warga memiliki persoalan bersama yang harus diselesaikan bersama. Cara yang dilakukan adalah dengan mengorganisasikan diri.

Hasil dari pengorganisasi diri ini terbukti efektif karena ternyata berhasil mengundang organisasi masyarakat yang sudah lebih besar, yakni Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta, Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumberdaya Manusia (Lakpesdam) NU Kabupaten Cilacap, serta berhasil membangun organisasi petani yang lebih besar dan mapan dengan nama Serikat Tani Merdeka (SeTAM). Kemudian dengan bertambah besarnya organisasi tersebut menambah besar pula gaung persoalan yang diperjuangkan. Ini mengundang para politisi untuk turut ambil bagian dalam perjuangan organisasi (hadirnya Budiman Soejatmiko, tokoh

PDI-P). Kemudian, gaung besar ini sanggup pula mengundang petinggi BPN (Joyo Wonoto) untuk hadir di tempat perjuangan. Dan kemudian, efektifitas pengorganisasian masyarakat yang paling optimal adalah berhasilnya menggiring program RA, program perubahan struktur penguasaan dan pemilikan tanah yang diusung BPN ke daerah tempat perjuangan dan berhasil mensertifikatkan tanah lebih dari 5.000 sertifikat.

Pengorganisasian petani, baik oleh petani maupun dengan sokongan NGO ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjuangan menuntut hak. Dalam hal ini strategi yang dimainkan oleh kalangan NGO adalah perjuangan menuntut hak melalui pengorganisasian masyarakat petani.

3. Strategi Petani Menuntut Hak

Agregasi kepentingan atau perjuangan kepentingan melalui agenda perjuangan untuk mendapatkan hak, sesungguhnya merupakan embrio gerakan menuntut implementasi reforma agraria di Cipari, yang kemudian membuka masuknya berbagai kepentingan. Agenda perjuangan tersebut mendapatkan momentum pada saat munculnya euforia reformasi di berbagai wilayah di Indonesia.

Bergulirnya reformasi (tahun 1998) ternyata berdampak pada tumbuhnya keberanian masyarakat tani di Cipari untuk menuntut kembali hak atas tanahnya. Momentum utama munculnya gerakan tani adalah konflik antara PT. JA Wattie dengan petani yang mengatasnamakan sebagai Kelompok Tani Korban Ciseru dan Cipari (Ketan Banci). Pada tahun 1999 Ketan Banci menuntut pelepasan 45 ha tanah perkebunan PT. Jiawati dan berhasil direalisasikan seluas 11,5 ha. Momentum inilah yang menguatkan kembali semangat petani untuk kembali bergerak menuntut tanah yang dikuasai PT. RSA.

Berkenaan dengan perjuangan petani untuk merebut tanah yang dikuasai perkebunan, khususnya PT. Rumpun Sari Antan (RSA) mempunyai sejarah yang cukup panjang. Pada tahun 1950-

an, pada saat nasionalisasi perusahaan perkebunan Belanda, banyak tanah-tanah yang dikuasai dan digarap oleh masyarakat- yang disebut sebagai trukah-ikut diambil oleh pemerintah. Dengan argumen seperti itulah maka masyarakat petani yang merasa tanahnya diambil oleh pemerintah pada masa lalu berupaya untuk merebut kembali. Merebut kembali tanah yang diklaim hak-nya inilah yang dimaknai sebagai perjuangan untuk mendapatkan hak-nya kembali.

Realitas yang ada di Cipari menunjukkan bahwa tidak semua warga masyarakat menuntut hak atas tanah yang dikuasai oleh PT. RSA. Dalam berbagai kesempatan, setelah kebijakan redistribusi tanah diimplementasikan muncul diskursus yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat, khususnya siapa yang paling berhak menjadi penerima tanah redistribusi, besaran ganti kerugian kepada perusahaan, jumlah warga setiap desa, dan besaran luas tanah yang akan didistribusikan. Melalui serangkaian diskusi atau musyawarah, berbagai kepentingan dapat diakomodasi. Dari segi kuantitas, jumlah warga yang memperoleh tanah disesuaikan dengan jumlah luas wilayah desa yang masuk dalam lokasi HGU. Pada akhirnya ditemukanlah sejumlah 5.141 WARGA yang berperan sebagai subjek penerima redistribusi tanah dengan luasan yang hampir sama, yakni 500 M2.

Realitas di atas menunjukkan bahwa sebagian warga penerima redistribusi tanah tidak pernah mengikuti agenda-agenda perjuangan menuntut hak, tetapi melalui strategi mengikuti arus akhirnya ikut mendapatkan keuntungan. Dalam konteks ini, ketepatan sasaran implementasi redistribusi tanah di Cipari dipertanyakan.

Peta aktor, persepsi dan strategi yang dimainkan (Tabel 1), dapat menjelaskan *standing position* dan keterlibatannya dalam implementasi kebijakan redistribusi tanah di Cipari.

Tabel 1.
Peta Aktor dan Strategi yang Dimainkan

AKTOR	Kelompok	Persepsi	Orientasi	Strategi
Masyarakat Penerima Manfaat	Petani	Hak (Merasa sbg Pemilik)	Pengembalian Hak	Perjuangan
	Non Petani	Hak (Mempunyai Hak Sama)	Menjadi Subjek Penerima	Mengikuti Arus
Bekas Pemegang Hak	Kelembagaan	Hak (mempunyai hak sama)	Memperoleh hak kembali (memperpanjang)	Mempertahankan Hak
Pemerintah Daerah	Pemerintah Desa	Memiliki Otoritas	Mendapatkan Keuntungan Politik & Finansial	Memfasilitasi
	Pemerintah Supra Desa	Bagian dari Program Pemerintah	Mensukseskan	Memfasilitasi
Pegiat/Tokoh Masyarakat	Perorangan	Kondisi positif bagi perjuangan	Memperoleh hak (keadilan)	Perjuangan
	NGO	Kondisi positif bagi perjuangan	Memperoleh hak (keadilan)	Perjuangan dan Pengorganisasian Petani

Sumber: Hasil Analisis, 2014

Tabel di atas menggambarkan aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan redistribusi tanah di Cipari. Masing-masing aktor memiliki ciri sendiri dan berbeda satu sama lain. Penelitian ini belum berhasil mendeskripsikan aktor perusahaan sebagai bekas pemegang hak. Yang tergambar dalam tabel di atas merupakan pemaknaan subyektif dalam penelitian yang didukung oleh bacaan/dokumen dan referensi yang berhasil ditemukan serta melalui

informasi dari informan-informan kunci yang terlibat dalam implementasi kebijakan redistribusi tanah di daerah penelitian. Yang pertama dibahas dalam tabel tersebut adalah kelompok penerima manfaat. Bagi kelompok ini, persepsi terhadap implementasi kebijakan redistribusi adalah proyek bagi-bagi tanah. Secara kebetulan, bagi-bagi tanah tersebut dilakukan pada tanah-tanah yang dulunya mereka garap atau sekarang sedang mereka garap. Oleh karena itu, orientasi mereka tidak lain adalah memperoleh hak dengan strategi perjuangan yang sudah dilakukan sejak dulu. Jadi, implementasi redistribusi tanah yang pada tahun tersebut dilaksanakan adalah momentum yang semakin memperkuat keyakinan mereka bahwa perjuangan mereka akan berhasil.

Bagi pemerintah daerah, implementasi redistribusi tanah dipahami sebagai suatu kebijakan yang akan menyejahterakan masyarakat di wilayahnya. Dengan begitu, program dimaknai sebagai sejalan dengan kebutuhan pemerintah daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah dalam prakteknya hanya konsern (perhatian) kepada penerima manfaat. Semakin banyak penerima manfaat akan semakin baik. Pertimbangan optimalisasi implikasi kebijaksanaan agar berujung pada kesejahteraan tidak ada. Kemungkinan karena pemda telah mempunyai program-program tertentu yang akan dijadikan pendamping bagi program ini. Persepsi pemda ini dalam praktek diteruskan oleh instansi-instansi dibawahnya. Meskipun ia memperluas cakupan kelompok sasaran, pada dasarnya persepsi pemerintah daerah berserta jajarannya mendukung implementasi kebijakan redistribusi tanah melalui agenda-agenda sosialisasi dan fasilitasi.

Selanjutnya, para pegiat atau tokoh masyarakat, baik secara perorangan maupun kelembagaan beranggapan bahwa redistribusi tanah ini sebagai jalan yang memudahkan perjuangan mereka selama ini. Untuk akselerasi proses perjuangan tersebut,

mereka menggunakan strategi perjuangan dan penguatan konsolidasi petani dengan organisasi tani lokalnya.

F. Kesimpulan

Aktor-aktor yang berkepentingan dalam pelaksanaan kegiatan RA dikelompokkan menjadi aktor warga masyarakat, yakni aktor yang membawa kepentingan masyarakat, pemerintah daerah yang terdiri dari aktor pemerintah desa, pemerintah kecamatan, dan pemerintah kabupaten serta aktor NGO. Aktor warga berkepentingan untuk memperjuangkan agar warga dapat memiliki hak atas tanah yang disengketakan. Aktor pemerintah berkepentingan pada terlaksananya kegiatan, dan dapat memainkan peran dalam memberikan fasilitasi kepada warga masyarakat dalam implementasi kebijakan RA. NGO berperan dalam pendampingan pembentukan organisasi tani, pendidikan kritis dan pemberdayaan masyarakat dan mengkonsolidasikan masyarakat dalam berbagai aksi.

Persepsi yang berkembang di tingkat *grassroot* sangat berbeda dengan persepsi pengambil kebijakan. Perbedaan dimulai ketika aktor level bawah merasa gerah dengan adanya sengketa dan konflik yang semakin meningkat di Cipari Cilacap. Untuk meredam konflik sengketa tersebut, RA yang dicanangkan, untuk Kabupaten Cilacap diarahkan ke Cipari dengan harapan konflik dan sengketa mereda karena warga yang menuntut hak dapat diakomodasi. Sementara, di sisi warga, dengan dicanangkannya RA, kepentingan untuk memperoleh pengakuan status tanah terbuka lebar dan sudah sepatutnya diperjuangkan hingga selesai (sertifikasi) dengan begitu persoalan dapat diselesaikan. Strategi yang dimainkan oleh para aktor lokal bervariasi tergantung pada persepsi dan orientasi keterlibatan

dalam kegiatan RA.

Redistribusi tanah sebagai salah satu agenda RA yang diimplementasi di Cipari secara kuantitas merupakan RA terbesar pada dekade ini, meskipun secara kualitas belum sesuai dengan tujuan RA terutama dengan subjek dan objek yang didistribusikan. Evaluasi perlu segera dilakukan berkenaan dengan feasibilitas distribusi objek tanah seluas 500 M2, kepada sebagian besar warga masyarakat yang tidak sepenuhnya membutuhkan tanah untuk usaha pertanian.

Organisasi Tani Lokal perlu diberikan akses lebih luas dan kuat dalam penentuan subjek penerima manfaat dalam RA, sementara itu peran pemerintah daerah dalam penetapan subjek penerima perlu mendapatkan pengawasan lebih kuat. Persepsi aktor lokal yang beragam pada setiap lokus RA, perlu dijadikan pertimbangan dalam implementasi kebijakan redistribusi tanah.

Daftar Pustaka

- Badan Pertanahan Nasional RI, (2007). *Reforma Agraria Mandat Politik, Konstitusi, dan Hukum dalam Rangka Mewujudkan "Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat"*. Jakarta: Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
- Badan Pertanahan Nasional, Sekilas Reforma Agraria, <http://www.bpn.go.id/>, diunduh tanggal 27 Oktober 2014.
- Badan Pertanahan Nasional, Target dan Realisasi Kegiatan Sertifikasi Tanah Masyarakat Berpenghasilan Rendah, *Publikasi*, [http://www.bpn.go.id/Publikasi/Data-Pertanahan/Sertifikasi-Tanah Masyarakat/Statistik/Masyarakat-Berpenghasilan-Rendah](http://www.bpn.go.id/Publikasi/Data-Pertanahan/Sertifikasi-Tanah-Masyarakat/Statistik/Masyarakat-Berpenghasilan-Rendah), diunduh tanggal 25

Februari 2014.

- Bachtiar, SA, B. Setiawan, dan Sunarto, (2003). Persepsi dan Perilaku Nelayan dalam Memanfaatkan Sumberdaya Laut di Pulau Kodingareng Sulawesi Selatan. *Manusia dan Lingkungan Vol. X, No. 3, Nopember 2003*. Hal 148-155.
- Endriatmo Soetarto dan Moh. Shohibuddin, (2004) Reforma Agraria sebagai Basis Pembangunan Pedesaan, *Jurnal Pembaruan Desa dan Agraria*, Bogor: Program Studi Sosiologi Pedesaan IPB, Pusat Kajian Agraria, dan LAPERA Indonesia.
- Faulks, Keith, (2010). Penerjemah, Helmi Mahadi dan Shohifullah, Penyunting, M. Khozin dan Sufyanto. *Sosiologi Politik Pengantar Kritis*. Bandung: Nusa Media.
- Hidayat, Syarif. (2008). "Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Perspektif State-Society Relation" dalam *Jurnal Poelitik No. 1, Vol.1, 2008*.
- Indiahono, Dwiyanto (2009). *Kebijakan Publik Berbasis Dimanic Policy Analisis*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kuper, Adam & Jessica Kuper, (2008). Penerjemah, Haris Munandar et.al. *Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Kusumanegara, Solahuddin (2010). *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Nurdin, Iwan, (tt). *Reforma Agraria Sejati Itu Pelaksanaan UUPA1960*. Bandung: Konsorsium Pembaharuan Agraria, <http://www.kpa.or.id/?p=2632>, diunduh tanggal 25 Februari 2014.
- Merdeka.com, (2014). *Beraniakah Gamawan Pecat Kepala Daerah Ini?* <http://m.merdeka.com/peristiwa/beraniakah-gamawan-pecat-kepala-daerah-ini.html>, diunduh tanggal 4 Maret 2014.

- Mulyana, Deddy, (2003). *Ilmu Komunikasi Suatu Pengantar*. Bandung: PT. Remadja Rosda Karya.
- Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hilir, (2013). *Pemkab Rohil Berani Menentang Kebijakan Pemerintah Pusat*. <http://riautelevisi.com/berita-pemkab-rohil-berani-tantang-kebijakan-pemerintah-pusat.html>, diunduh tanggal 4 Maret 2014.
- Pratikno, (2007). "Governance dan Krisis Teori Organisasi", *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Volume 11 Nomor 2 (November 2007). Yogyakarta: Sekolah Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada Magister Administrasi Publik.
- Pratikno, (2008). "Manajemen Jaringan dalam Perspektif Strukturasi", *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Volume 12 Nomor 1 (November 2007). Yogyakarta: Sekolah Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada Magister Administrasi Publik.
- Purwanto, Erwan Agus & Dyah Ratih Sulistyastuti (2012). *Implementasi Kebijakan Publik: Teori dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gaya Media.
- Rario, Budi, Kasto, dan Su Ritohardoyo, (2005). "Persepsi dan Perilaku Petani Dalam Penanganan Resiko Pestisida Pada Lingkungan di Kelurahan Kalampangan Kecamatan Sabangau Kota Palangkaraya". *Manusia dan Lingkungan Vol. 12 No. 1 Maret 2005*. Hal
- Robbins, Stephen P & Timothy A. Judge, (2007). Penerjemah: Dian Angelica, Ria Cahyani, Abdul Rosyid. *Perilaku Organisasi Ed. 12*. Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Setiaji, Heri (2012). "Pelaksanaan Reforma Agraria Melalui Redistribusi Tanah di Kecamatan Cipari Kabupaten Cilacap". *Skripsi*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanian Nasional.
- Setiyono, Budi, (2012). *Birokrasi dalam Perspektif Politik dan Administrasi*. Bandung: Penerbit Nuansa.
- Shohibuddin, Mohamad dan M. Nazir Salim (penyunting), (2013). *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria 2006-2007*. Yogyakarta: STPN Press dan Sajogyo Institute.
- Sumarlin, Rini Rachmawati, dan Suratman, (2013). "Persepsi dan Kepedulian Siswa Sekolah Terhadap Pengelolaan Lingkungan Sekolah Melalui Program Adiwiyata". *Majalah Geografi Indonesia Vol. 27 No. 1 Maret 2013*. Hal 38-55.
- Umbarowati, Menul Ayu, Sumari P, dan Ngawi Ng, (2005). "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Persepsi Remaja Usia 14-15 Tahun Tentang Narkoba". *BKM/XXI/03/September/2005*. Hal 97-102.
- Wahab, Solichin A (2002). *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Winardi, J. (2012). *Manajemen Perilaku Organisasi*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Winarno, Budi, (2011). *Kebijakan Publik, Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.
- Wiradi, Goenawan, (2000), *Reforma Agraria Perjalanan Yang Belum Berakhir*, Yogyakarta: Insist, KPA dan Pustaka Pelajar.
- Yunus, H.S. (2010). *Metodologi Penelitian Wilayah Kontemporer*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

DEMARJINALISASI PETANI OLEH KANTOR PERTANAHAN MELALUI PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

(STUDI DI KABUPATEN WONOGIRI
PROVINSI JAWA TENGAH)

Aristiono Nugroho, Tullus Subroto, Suharno, dan Haryo
Budhiawan

A. Pendahuluan

Penggunaan tanah Kabupaten Wonogiri didominasi oleh kinerja petani, yang terlihat dari dominasi luas tegalan dan sawah, yang mencapai 98.082 Ha atau 53,82 % dari luas wilayah Kabupaten. Dominasi kinerja petani semakin nampak nyata, ketika luas tegalan, sawah, dan hutan rakyat dijumlahkan, karena ketiga jenis penggunaan tanah itu dikelola dan digarap oleh petani, yang mencapai 58,91 % dari luas wilayah atau 107.360 ha. Kondisi ini dapat dilihat pada Tabel: 1, sebagai berikut:

Tabel 1.
Jenis Penggunaan Tanah di Kabupaten Wonogiri

No.	Jenis Penggunaan Tanah	Luas (Ha)	Persentase (%)
1.	Sawah	32.701	17,94
2.	Tegalan	65.381	35,88
3.	Bangunan dan Pekarangan	38.199	20,96

4.	Hutan Negara	13.942	7,65
5.	Hutan Rakyat	9.278	5,09
6.	Lain – Lain	22.735	12,48
T o t a l		182.236	100,00

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri, 2013.

Dominasi penggunaan tanah yang dikelola dan digarap oleh petani, yang terdiri dari tegalan, sawah, dan hutan rakyat menunjukkan pentingnya profesi petani di Kabupaten Wonogiri. Para petani

telah mengelola 107.360 Ha atau 58,91% dari luas wilayah Kabupaten Wonogiri sehingga dapatlah dimaknai, bahwa petani merupakan profesi yang penting di Kabupaten Wonogiri. Oleh karena itu, demarjinalisasi (untuk melawan marjinalisasi) petani merupakan salah satu proses penting yang diupayakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri melalui kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Pentingnya profesi petani juga terlihat, ketika diketahui bahwa Kabupaten Wonogiri memiliki produktivitas, sebagai berikut: **Pertama**, produktivitas sawah, yang terdiri dari: (1) sawah beririgasi sebesar 6 ton gabah kering per Ha, dan (2) sawah tadah hujan sebesar 4 ton gabah kering per Ha. Oleh karena itu, kabupaten ini memiliki surplus gabah kering sebesar 40.425 ton per tahun, dan surplus jagung sebesar 215.335 ton per tahun. **Kedua**, produktivitas sayuran, yang terdiri dari: (1) bawang daun sebesar 348 ton per tahun, dan (2) bayam 792 ton per tahun. **Ketiga**, produktivitas atas hasil perkebunan, yang terdiri dari: (1) cengkeh sebesar 1.945 ton per tahun, (2) tebu 3.250 ton per tahun, (3) kakao sebesar 368 ton per tahun, dan (4) kopi sebesar 25 ton per tahun.

Selain itu, demarjinalisasi petani juga relevan dengan berita yang dimuat Solopos.com (www.solopos.com) pada 4 Desember 2012 dalam artikel berjudul “5 Kecamatan di Wonogiri Jadi Wilayah Rentan Rawan Pangan”. Artikel ini mengungkapkan, bahwa Kecamatan Manyaran, Kecamatan Paranggupito, Kecamatan Giritontro, Kecamatan Pracimantoro, dan Kecamatan Kismantoro

merupakan wilayah yang rentan rawan pangan. Kondisi ini timbul karena menurunnya hasil panen, sehingga untuk mengatasinya Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Wonogiri memberi bantuan berupa 100 ton beras. Dalam jangka pendek bantuan ini dapat dinilai baik, namun dalam jangka panjang bantuan semacam ini justru akan merusak. Penilaian negatif ini muncul, karena persoalan utamanya terletak pada menurunnya hasil panen, sehingga seharusnya yang dilakukan adalah meningkatkan hasil panen, dan meng-

atasi berbagai hambatan yang menghalangi peningkatan hasil panen. Penurunan hasil panen merupakan salah satu bukti terjadinya marjinalisasi petani, yang pada akhirnya membutuhkan demarjinalisasi petani.

Petani seringkali tidak berdaya dalam mengelola usahanya, terutama bila berkaitan dengan kesejahteraan. Padahal dalam konteks pangan hal ini perlu mendapat perhatian, karena kesejahteraan petani tanaman pangan yang relatif rendah dan terus menurun akan dapat memberi tekanan yang berat terhadap upaya membangun ketahanan pangan. Sementara itu, kesejahteraan seakan-akan menjauh dari para petani, sebab: **Pertama**, petani yang pada umumnya miskin tidak memiliki instrumen produktif selain tenaga yang dimilikinya, atau sering dikenali dengan istilah *they are poor because they are poor*. **Kedua**, luas tanah yang dikuasai dan dimiliki petani relatif sempit dan terus menerus mendapat tekanan (tawaran) konversi penggunaan tanah. **Ketiga**, adanya keterbatasan akses para petani terhadap dukungan layanan pembiayaan, yang akan digunakan membiayai usaha tani yang dikelolanya. **Keempat**, terbatasnya akses para petani terhadap informasi dan teknologi pertanian, yang sesungguhnya akan dapat membantu para petani dalam mengelola usaha taninya. **Kelima**, tidak memadainya infrastruktur yang dibutuhkan para petani, terutama yang berkaitan dengan air dan pengairan (irigasi). **Keenam**, struktur pasar yang tidak adil dan eksploitatif, yang dapat dilihat pada adanya kesulitan dan ketidakadilan yang dialami

petani saat memasarkan hasil produksinya, karena posisi tawar (*bargaining position*) para petani yang tergolong lemah. **Ketujuh**, adanya keterbatasan petani dalam memahami situasi dan kondisi yang dialami, sehingga menyulitkannya dalam mencari solusi.

Sutaryono (2013:6) menyatakan, bahwa marjinalisasi dapat dipahami sebagai proses peminggiran atau pembatasan. Marjinalisasi juga dapat dipahami sebagai pembatasan dari partisipasi secara penuh di dalam masyarakat yang sebagian disebabkan tidak terakomodasinya mereka ke dalam pasar tenaga kerja. Lebih lanjut Sutaryono (2013:11) menjelaskan, bahwa marjinalisasi petani dapat dipahami sebagai proses pembatasan petani terhadap penguasaan dan pemilikan alat produksi utama (lahan pertanian), dan lapangan kerja yang berhubungan dengan sektor pertanian. Sementara itu, Elizabeth Walter (2004) menjelaskan, bahwa marjinalisasi (*marginalize*) adalah upaya yang dilakukan terhadap seseorang atau suatu kelompok sehingga orang atau kelompok tersebut menjadi tidak penting atau tidak mampu berperan.

Untuk dapat melihat peluang dan cara “melawan” marjinalisasi petani, maka dapat dimanfaatkan Paradigma Fakta Sosial dan Teori Fungsional Struktural. Paradigma Fakta Sosial merupakan salah satu paradigma yang tersedia dalam paradigma sosiologis, ketika marjinalisasi dipahami sebagai suatu fakta sosial. Selain Paradigma Fakta Sosial, dalam Paradigma Ganda masih ada dua lagi paradigma yang dimiliki, yaitu Paradigma Definisi Sosial dan Paradigma Perilaku Sosial. Paradigma Ganda memiliki pesaing, yaitu Paradigma Integratif yang mengintegrasikan Paradigma Fakta Sosial, Paradigma Definisi Sosial, dan Paradigma Perilaku Sosial dengan menciptakan tingkat-tingkat analisis. Namun demikian Paradigma Fakta Sosial masih dapat dimanfaatkan untuk memahami fakta sosial (lihat Ritzer, 2005:A-16).

Paradigma Fakta Sosial dibangun berdasarkan exemplar karya Emile Durkheim, yaitu “*The Rules of Sociological Method*” (1895) dan “*Suicide*” (1897). Paradigma ini menitik-beratkan perhatian

pada diferensiasi antara sosiologi dengan filsafat. Sosiologi meneliti hal-hal yang bersifat empiris, dengan cara mengobservasi “fakta sosial”. Sementara itu, filsafat meneliti hal-hal yang bersifat abstrak (berada dalam alam pikiran manusia). Teori yang membentuk paradigma ini adalah: Teori Fungsional Struktural, Teori Konflik, Teori Sistem, dan Teori Sosiologi Makro.

Berdasarkan Paradigma Fakta Sosial yang digunakan, maka terbuka peluang untuk mencari jalan dalam melawan marjinalisasi petani, melalui pemberdayaan masyarakat. Teori Fungsional Struktural dibangun oleh Talcott Parsons (1902-1979) setelah ia memperhatikan dengan seksama pandangan Vilfredo Pareto (1848-1923) dalam “*The Structure of Social Action*” (1937). Vilfredo Pareto menyatakan, bahwa masyarakat merupakan suatu sistem yang berada dalam keseimbangan, dan merupakan satu kesatuan yang terdiri dari bagian-bagian yang saling tergantung. Menurut Vilfredo Pareto, perubahan satu bagian dapat menyebabkan perubahan pada bagian lainnya dalam sistem tersebut.

Oleh karena itu, Teori Fungsional Struktural menyatakan, bahwa: **Pertama**, masyarakat memiliki suatu sistem sosial yang terdiri atas bagian-bagian atau elemen yang saling berkaitan dan saling menyatu dalam keseimbangan. **Kedua**, perubahan yang terjadi pada satu bagian akan membawa perubahan pula terhadap bagian yang lain. **Ketiga**, asumsi dasarnya adalah, bahwa setiap struktur dalam sistem sosial bersifat fungsional terhadap yang lain (lihat Ritzer, 1985:25).

Berdasarkan teori ini, maka marjinalisasi petani harus dilawan dengan melakukan demarjinalisasi petani, melalui pemberdayaan masyarakat. Oleh karena demarjinalisasi merupakan istilah yang memiliki pertentangan arti dengan marjinalisasi, maka demarjinalisasi petani dapat dimaknai sebagai: (1) upaya mencegah proses peminggiran atau pembatasan terhadap petani, (2) upaya mencegah pembatasan dari partisipasi petani yang antara lain disebabkan tidak terakomodasinya petani dalam pasar tenaga kerja, (3) upaya

mencegah proses pembatasan petani terhadap penguasaan dan pemilikan alat produksi utama (tanah pertanian) dan lapangan kerja yang berhubungan dengan sektor pertanian, serta (4) proses perlawanan terhadap upaya yang menyebabkan petani menjadi kelompok yang tidak penting atau kelompok yang tidak mampu berperan.

Namun demikian ada fakta sosial yang tidak boleh dipungkiri, bahwa para petani Kabupaten Wonogiri telah sejak lama melakukan perlawanan terhadap marginalisasi petani, sehingga mereka mampu bertahan hingga saat ini. Dengan demikian yang dapat dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri adalah penguatan demarjinalisasi, melalui pemberdayaan masyarakat, yang wujudnya berupa PRONA dan reforma agraria atau kegiatan lainnya, sepanjang berkaitan dengan legalisasi aset (tanah) dan pemberian akses bagi petani agar mampu menggunakan dan memanfaatkan tanahnya.

Dalam perspektif Teori Fungsional Struktural, demarjinalisasi petani oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri melalui pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan dengan pemahaman, sebagai berikut: **Pertama**, masyarakat memiliki suatu sistem sosial yang terdiri atas bagian-bagian atau elemen yang saling berkaitan dan saling menyatu dalam keseimbangan. Bagian-bagian atau elemen-elemen sosial yang terkait dengan petani Kabupaten Wonogiri, antara lain: (1) sistem sosio-legitimasi yang berkaitan dengan pengakuan pemilikan dan penguasaan tanah, (2) sistem sosio-ekologi yang berkaitan dengan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang mampu melestarikan kemampuan lingkungan atau konservasionis, dan (3) sistem sosio-ekonomi yang berkaitan dengan pendapatan petani yang diperoleh dari pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.

Seluruh sistem yang terdiri dari sosio-legitimasi, sosio-ekologi, dan sosio-ekonomi, sesungguhnya dapat berlangsung atas peran institusi sosial dan peran para anggotanya. Dalam konteks

demarjinalisasi petani di Kabupaten Wonogiri, peran ini antara lain dapat dimainkan oleh: (1) Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri, (2) Pemerintah Kabupaten Wonogiri, (3) pemerintah desa, (4) gapoktan atau gabungan kelompok tani yang berada di tingkat desa, (5) kelompok tani yang berada di tingkat dusun, dan (6) petani yang menjadi anggota kelompok tani.

Kedua, pelaksanaan kegiatan sertipikasi hak atas tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri, merupakan intervensi atas sistem sosio-legitimasi yang berlangsung di Kabupaten Wonogiri. Intervensi ini direspon oleh institusi sosial yang terkait, seperti: (1) Pemerintah Kabupaten Wonogiri yang merespon dengan memberi persetujuan dan mendukung sertipikasi hak atas tanah; (3) Pemerintah desa yang merespon dengan mendukung dan membantu sertipikasi hak atas tanah; (4) Gapoktan dan kelompok tani yang merespon dengan membantu sertipikasi hak atas tanah; (5) Petani yang merespon dengan berpartisipasi sebagai peserta sertipikasi hak atas tanah.

Selanjutnya, intervensi Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri atas sistem sosio-legitimasi, akan mempengaruhi sistem sosio-ekologi dan sistem sosio-ekonomi. Intervensi atas sistem sosio-legitimasi berupa pemberian pengakuan hukum atas pemilikan tanah petani, yang pada akhirnya memberi kekuatan hukum pada petani untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah dengan sebaik-baiknya. Hal ini mempengaruhi sistem sosio-ekologi, yang ditandai oleh semangat dan kesungguhan petani dalam mengelola dan menggarap tanahnya secara ekologis, atau memperhatikan pelestarian kemampuan tanah. Perubahan pada sistem sosio-legitimasi dan sosio-ekologi selanjutnya juga mempengaruhi sistem sosio-ekonomi, yang wujudnya berupa peningkatan pendapatan petani.

Ketiga, setiap bagian dalam sistem yang terkait dengan petani saling menjalankan fungsinya masing-masing, yang mengakibatkan munculnya sifat fungsional masing-masing bagian dalam keter-

kaitannya dengan bagian-bagian lainnya. Sebagai contoh, ketika petani merespon program sertipikasi hak atas tanah yang diluncurkan oleh kantor pertanahan, maka sikap petani ini bersifat fungsional bagi kantor pertanahan. Demikian pula ketika pemerintah kabupaten, pemerintah desa, gapoktan, dan kelompok tani mendukung dan membantu sertipikasi hak atas tanah, maka sikap ini bersifat fungsional bagi kantor pertanahan.

Pelaksanaan kegiatan sertipikasi hak atas tanah yang merupakan bentuk intervensi negara (melalui Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri) mendapat dukungan Sutaryono (2013). Pada Bab “Menghindarkan Diri Dari Ketermarjinalan”, Sutaryono menyebutkan perlunya intervensi negara melalui reforma agraria. Secara gamblang Sutaryono (2013:299) menjelaskan, bahwa strategi penguatan akses bagi petani tidak dapat dilepaskan dari strategi reforma agraria, karena reforma agraria mencakup penguasaan asset dan penguatan akses.

Dukungan ini memberi dasar ilmiah bagi dilakukannya demarjinalisasi petani oleh Kantor Pertanahan, melalui pemberdayaan masyarakat, yang sekaligus merupakan salah satu fungsi kehadiran kantor pertanahan. Tanpa kemampuan memberdayakan masyarakat (termasuk petani), maka eksistensi kantor pertanahan akan dipertanyakan banyak pihak. Bukankah negara telah diundang untuk hadir dalam memberdayakan masyarakat, melalui desakan konstitusional, sebagaimana dimaksud Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Hal inilah yang seharusnya mendorong Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri untuk mengupayakan demarjinalisasi petani.

Demarjinalisasi petani dapat terlihat ketika: **Pertama**, Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri memperlihatkan cara-cara yang telah ditempuhnya dalam mengupayakan demarjinalisasi petani. **Kedua**, Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri berhasil melakukan kegiatan yang mampu menjadi pemicu demarjinalisasi petani. **Ketiga**, petani merespon kegiatan Kantor Pertanahan

Kabupaten Wonogiri yang memicu terjadinya demarjinalisasi petani, sehingga pada akhirnya petani sendirilah yang melakukan demarjinalisasi bagi diri mereka sendiri. **Keempat**, mewujudnya demarjinalisasi petani dalam format sosio-empiris terkini.

Berdasarkan uraian tentang demarjinalisasi dan Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri, maka timbul pertanyaan penelitian (*research question*), “Bagaimana demarjinalisasi petani oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri melalui pemberdayaan masyarakat?” Ketika pertanyaan ini dirumuskan secara lebih detail, maka didapatkan empat buah pertanyaan inti, yaitu: **Pertama**, bagaimana cara Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri menguatkan demarjinalisasi petani? **Kedua**, apa pemicu penguatan demarjinalisasi petani yang diupayakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri? **Ketiga**, bagaimana respon petani atas penguatan demarjinalisasi petani yang diupayakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri? **Keempat**, bagaimana wujud penguatan demarjinalisasi petani yang merupakan respon atas upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, maka penelitian ini dilakukan dengan memanfaatkan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan rasionalistik. Sementara itu, langkah kerja operasional yang dilakukan meliputi: (1) penetapan subyek penelitian, (2) informan penelitian, (3) jenis data yang diperoleh, dan (4) teknik analisis data. Sesuai dengan pemanfaatan metode penelitian kualitatif rasionalistik yang telah dipilih, maka teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis kualitatif, yang meliputi: (1) tahap telaah awal seluruh data, (2) tahap reduksi dan abstraksi data, (3) tahap penyusunan abstraksi data dalam satuan-satuan informasi terkecil yang mengandung makna dan dapat berdiri sendiri, (4) tahap pengelompokan satuan-satuan informasi terkecil dalam kategori-kategori, dan (5) tahap penyusunan pernyataan proposisional secara logis dari masing-masing kategori (lihat Moleong, 2007:248-277).

B. Ikhtiar Pemberdayaan Petani

Sebagai bentuk ikhtiar memberdayakan petani, ada tiga hal penting yang dilakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri, yaitu: **Pertama**, sertipikasi hak atas tanah, yang dapat meningkatkan progresivitas petani, dan biasanya dikemas secara variatif (beraneka-ragam) dalam format: (1) pensertipikatan secara rutin, yang juga dikenali sebagai pensertipikatan secara sporadis; (2) pensertipikatan melalui program PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria); (3) pensertipikatan melalui program PRODA (Proyek Operasi Daerah Agraria); (4) pensertipikatan melalui program SMS (Sertipikasi Massal Swadaya); (5) pensertipikatan melalui program redistribusi tanah; dan (6) pensertipikatan melalui program-program lainnya.

Penerbitan sertipikat hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri mendorong terwujudnya pertanian yang lebih baik (*better farming*), usaha atau bisnis pertanian yang lebih baik (*better business*), dan kehidupan petani yang lebih baik (*better living*). Setelah memiliki sertipikat hak atas tanah, sesungguhnya petani sedang disemangati agar mengadopsi teknik-produksi dan pemasaran yang baik demi peningkatan pendapatannya. Hal ini penting, karena ketika pendapatan meningkat, maka petani memiliki posisi tawar yang lebih baik dalam pengambilan keputusan.

Selain itu, posisi tawar petani juga dapat diperjuangkan melalui perbaikan aspek sosio-legitimasi, sosio-ekologi, dan sosio-ekonominya. Ketika sertipikasi hak atas tanah dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri, maka kondisi sosio-legitimasi petani mendapat intervensi. Situasi ini mendorong semangat petani untuk memperbaiki kondisi sosio-ekologinya, yang saat ini berlanjut secara terus menerus telah meningkatkan kondisi sosio-ekonomi petani, sehingga memunculkan peningkatan pendapatan petani.

Kedua, pemberdayaan petani melalui pelaksanaan PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria) dilaksanakan sejak tahun 1981,

ketika BPN-RI masih bernama “Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri”. PRONA merupakan salah satu program prioritas nasional legalisasi *aset* yang ditetapkan dalam Rencana Strategis BPN-RI Tahun 2010 – 2014, dengan Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 7 Tahun 2010. Pada prinsipnya PRONA merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dalam rangka penerbitan sertipikat hak atas tanah terutama bagi golongan masyarakat ekonomi lemah. Hal ini merupakan bentuk keberpihakan pemerintah kepada masyarakat berpenghasilan rendah, yang perlu mendapat perhatian, perlindungan, dan bantuan untuk meningkatkan taraf hidupnya.

Keberpihakan pemerintah melalui penerbitan sertipikat hak atas tanah bagi golongan masyarakat ekonomi lemah dapat dimaknai sebagai pemberdayaan. Pada situasi ini pemerintah berupaya memberikan daya (*empowerment*) atau kekuatan (*strengthening*) kepada masyarakat. Setelah memiliki sertipikat hak atas tanah, maka secara hukum masyarakat memiliki daya untuk mempertahankan tanahnya dari rongrongan pihak lain, karena mereka telah memiliki kekuatan hukum atas tanahnya. Selain itu, munculnya keberdayaan seseorang atas tanahnya merupakan salah satu kemampuan individu dalam bersenyawa dengan masyarakat.

Untuk menciptakan masyarakat yang memiliki keberdayaan, pada tahun 2013 Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri melaksanakan PRONA pada 32 desa di Kabupaten Wonogiri. Kegiatan ini merupakan bentuk legalisasi *aset* masyarakat, yang sering juga disebut dengan istilah “sertipikasi hak atas tanah”. PRONA ini memberi kemudahan pada petani di Kabupaten Wonogiri untuk memperoleh sertipikat hak atas tanah, yang berguna untuk: (1) memberi jaminan kepastian hukum atas bidang tanah yang dimiliki petani; (2) meminimalisir terjadinya sengketa, konflik, dan perkara yang dapat dialami oleh petani; (3) meningkatkan nilai tanah yang

dimiliki petani; dan (4) dijadikan jaminan atas kredit yang diperoleh dari bank sebagai penambah modal usaha tani.

Ketiga, pemberdayaan petani melalui pelaksanaan reforma agraria. Sebagaimana diketahui reforma agraria (Bahasa Indonesia dan Bahasa Spanyol) atau *agrarian reform* (Bahasa Inggris) pada dasarnya merupakan *landreform plus*, atau kegiatan *landreform* yang disertai dengan berbagai kegiatan penunjangnya (lihat Wiradi, 2009:95). Sementara itu, BPN-RI (Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia) memaknai reforma agraria, sebagai kegiatan yang memadukan penguatan asset dan pemberian akses masyarakat atas tanahnya.

Secara faktual telah diperlihatkan, bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri melakukan demarjinalisasi petani, melalui reforma agraria pada tahun 2010, yang meliputi: (1) sertifikasi atas 100 bidang tanah hasil redistribusi, dan (2) memberi bantuan bibit pohon kelapa sebanyak 1.050 batang. Penyerahan bantuan bibit kelapa dilakukan berbarengan dengan kegiatan penyerahan sertifikat hak atas tanah hasil redistribusi, yang dilakukan oleh Bupati Wonogiri yang dihadiri oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah. Kegiatan reforma agraria ini dikemas dalam program pemberdayaan masyarakat (termasuk pemberdayaan petani), yang merupakan salah satu tugas dan fungsi Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri.

Secara substantif, kegiatan reforma agraria di Desa Sumberagung meliputi penguatan asset dan pemberian akses bagi petani atas tanahnya, agar petani mampu mengelola tanahnya baik secara individual maupun kolektif. Para petani di desa ini didorong untuk memanfaatkan kesempatan, dengan melakukan perbaikan atas efek kinerja mereka. Selain itu, mereka juga didorong untuk memanfaatkan kesempatan dalam membangun hubungan yang lebih baik antara individu petani dengan kelompoknya (kelompok tani), karena kelompok tani turut memfasilitasi pelaksanaan reforma agraria.

Pemberian bibit pohon kelapa merupakan bagian dari ikhtiar pemberdayaan petani, yang berupaya mencegah agar petani tidak bertambah lemah. Tindakan ini memang bukan tahap akhir dari pemberdayaan petani, karena diperlukan tindakan lanjutan yang memberi perhatian lebih banyak kepada petani. Tindakan ini perlu dikembangkan agar petani sebagai penghuni lapisan bawah (*grassroots*) dapat lebih berdaya, caranya dengan meningkatkan kapasitas produksi petani, dan kemampuan petani dalam memanfaatkan potensi yang dimilikinya.

Fakta memperlihatkan bahwa: (1) para petani tertarik pada program reforma agraria yang ditawarkan Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri, (2) maka para petani bersedia mengikuti seluruh tahapan program yang dilaksanakan, (3) sementara itu, petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri siap menerima masukan dari petani, (4) terutama yang berkaitan dengan pemberkasan, demi kelancaran pelaksanaan program reforma agraria.

Walaupun begitu, ikhtiar Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri dalam memberdayakan petani melalui sertifikasi tanah redistribusi dan pemberian bibit pohon kelapa mendapat kritik dari beberapa tokoh petani. Kritik diberikan ketika ternyata sebagian bibit pohon kelapa dalam keadaan rusak. Selain itu, penyerahan bibit pohon kelapa juga dilakukan pada saat yang tidak tepat, yaitu musim kemarau. Akibatnya bibit pohon kelapa yang menjadi pohon kelapa saat ini (tahun 2014) hanya mencapai 40 %, atau sisanya (60 %) bibit pohon kelapa gagal menjadi pohon kelapa. Padahal cakupan petani penerima bibit pohon kelapa relatif banyak, yaitu 650 kepala keluarga petani yang tersebar pada 10 kelompok tani di 10 dusun.

Kritik para tokoh petani atas bantuan bibit pohon kelapa dari Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri memperlihatkan, bahwa makna partisipasi dalam tahapan ini belum dioperasionalisasi. Pengertian partisipasi secara umum memang telah diketahui, yaitu keikut-sertaan petani Desa Sumberagung dalam kegiatan pemberian bibit pohon kelapa. Tetapi pengertian ini “dibaca” sekedarnya,

sehingga petani Desa Sumberagung hanya diposisikan sebagai obyek penerima bantuan.

C. Spektrum Demarjinalisasi Petani

Demarjinalisasi yang merupakan bentuk perlawanan petani terhadap marjinalisasi petani mewujud dalam spektrum, sebagai berikut: **Pertama**, peningkatan semangat petani. Sebagaimana diketahui semangat merupakan sesuatu yang penting bagi petani, ketika mereka menjalankan profesinya. Semangat meningkat, saat petani yakin bahwa: (1) Mereka telah memperoleh sosio-legitimasi, yaitu adanya pengakuan atas tanah yang dimilikinya, baik pengakuan secara sosial oleh masyarakat, maupun pengakuan secara hukum oleh masyarakat dan pemerintah atau negara; (2) Mereka telah menjangkau sosio-ekologi, yaitu pengelolaan tanah yang telah sesuai dengan kaidah konservasi, sehingga tanah dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan; (3) Mereka sedang berupaya menjangkau sosio-ekonomi, yaitu kondisi ketika petani mampu meningkatkan kesejahteraan dengan memanfaatkan tanah yang dimilikinya.

Semangat petani semakin kuat ketika ada bantuan dari beberapa pihak bagi mereka. Salah satu pihak yang sejak lama memberi bantuan pada petani di Desa Pucanganom adalah Dinas Pertanian Kabupaten Wonogiri. Pada masa lalu, Dinas Pertanian Kabupaten Wonogiri sering menyalurkan bantuan kepada petani melalui kelompok tani. Tetapi saat ini, bantuan dari Dinas Pertanian Kabupaten Wonogiri disalurkan melalui Gapoktan, untuk kemudian disampaikan kepada kelompok tani, dan selanjutnya diteruskan pada petani.

Fakta menunjukkan, bahwa pelaksanaan PRONA di Desa Pucanganom mendapat dukungan Gapoktan “Tani Manunggal” dan kelompok-kelompok tani yang menjadi anggotanya. Dukungan tidak diberikan secara formal dan organisatoris, melainkan dalam bentuk non-formal dan non-organisatoris. Caranya dengan

menyalurkan dukungan gapoktan dan kelompok tani kepada Pemerintah Desa Pucanganom, yang menjadi mitra Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri dalam pelaksanaan PRONA.

Dukungan gapoktan dan kelompok tani inilah yang mendorong petani untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan PRONA di Desa Pucanganom. Oleh karena itu, partisipasi petani muncul secara aktif dan sukarela, baik karena alasan-alasan dari dalam (*intrinsik*) maupun dari luar (*ekstrinsik*) pada pelaksanaan PRONA, yang mencakup pengambilan keputusan dalam: (1) Perencanaan, yaitu saat petani dilibatkan dalam menetapkan waktu dan tahapan PRONA di Desa Pucanganom. (2) Pelaksanaan, yaitu saat petani dilibatkan dalam mengumpulkan perabot atau berkas PRONA. (3) Pengendalian, yaitu saat petani dilibatkan dalam mengatasi kendala pelaksanaan PRONA di Desa Pucanganom. (4) Pemanfaatan, yaitu saat petani berkesempatan menggunakan hasil pelaksanaan PRONA (berupa sertifikat hak atas tanah) bagi kepentingannya.

Kedua, optimalisasi pemanfaatan tanah, yang berkaitan dengan pengetahuan dan keterampilan petani dalam menggunakan dan menggarap tanah. Berbekal pengetahuan dan keterampilan yang dikuasainya, petani dapat menghasilkan produk pertanian yang dapat dipasarkan. Sementara itu, optimalisasi pemanfaatan tanah terbersit pada diri petani, ketika ia telah mempunyai rasa aman atas kepemilikan tanahnya. Saat itulah petani merasakan nikmatnya hasil sertifikasi hak atas tanah, dan sekaligus mengakui bahwa sertifikasi hak atas tanah merupakan sesuatu yang penting bagi petani.

Rasa aman ini menjadi alas bagi petani, untuk secara optimal memanfaatkan tanahnya, yang salah satu andalannya adalah dengan menggunakan bibit padi yang unggul. Pada tahun 1980-AN petani Desa Pucanganom diperkenalkan dengan bibit padi varietas unggul IR 64, yang pada awalnya hanya memberi hasil panen satu kali dalam setahun. Akhirnya setelah melalui perbaikan sistem tanam, pemupukan, pemeliharaan, dan pengairan yang memadai,

petani mampu panen tiga kali dalam satu tahun. Walaupun hal ini hanya berlaku di 30 % sawah yang berada di wilayah Desa Pucanganom, yang memiliki irigasi berkualitas baik.

Pengetahuan yang dimiliki para petani ini, semakin memudahkan mereka dalam meningkatkan produktivitas dan keuntungan yang diperoleh dari hasil panen. Sebagai contoh, untuk tanah sawah seluas 5.000 m², petani dapat panen dua kali setahun, yang dalam satu kali panen diperoleh gabah kering sebanyak 3 ton. Hasil panen ini dijual ke tengkulak (pengepul) dengan harga Rp. 3.800,- per kg. Dengan demikian dalam satu tahun petani memperoleh hasil panen 6 ton gabah kering, yang ketika dijual kepada tengkulak nilainya mencapai Rp. 22.800.000,-.

Sementara itu, biaya pengelolaan sawah terdiri dari: (1) Bibit 3 bungkus yang isinya 15 kg, dengan harga Rp. 47.000,- per bungkus. (2) Biaya tenaga yang meliputi: (a) biaya olah tanah sebesar Rp. 800.000,- dan (b) biaya tenaga pemupukan sebesar Rp. 400.000,-. Sebagaimana diketahui pupuk diberikan sebanyak tiga kali, yaitu: (a) pemupukan pertama dengan urea, (b) pemupukan kedua dengan ponska, dan (c) pemupukan ketiga dengan ponska.

Salah seorang petani menjelaskan, bahwa secara keseluruhan untuk tanah sawah seluas 5.000 m² petani mengeluarkan biaya dalam satu tahun antara Rp. 10-12 juta. Dengan demikian bila hasil panen setahun bernilai Rp. 22.800.000,-, sedangkan biayanya sebesar Rp. 12.000.000,- maka untuk tanah sawah seluas 5.000 m² petani memperoleh keuntungan sebesar Rp. 10.800.000,- per tahun, atau Rp. 900.000,- per bulan.

Ketiga, pemenuhan modal usaha tani, mulai dari tanah sebagai modal utama, hingga uang yang digunakan: (1) untuk membeli bibit, pestisida, pupuk, dan lain-lain; serta (2) untuk membayar biaya tenaga kerja yang melakukan penanaman, pemeliharaan, pemanenan, dan lain-lain. Dengan demikian diketahui bahwa selain tanah, maka uang merupakan modal yang juga penting bagi petani dan usaha taninya.

Oleh karena itu, keduanya (tanah dan uang) tidak boleh lepas dari kuasa petani. Untuk itu bila petani membutuhkan uang, maka ia tidak boleh menjual tanahnya. Salah satu upaya yang boleh dilakukan atas tanah yang dimilikinya dalam rangka mendapatkan uang, hanyalah menjadikan tanah sebagai agunan mendapatkan uang. Caranya dengan mengambil kredit dari bank, yang dilakukannya berdasarkan perhitungan usaha secara cermat dan tepat. Perhitungan ini diperlukan agar kredit yang diambil dapat dilunasi dari keuntungan hasil usahayang diperolehnya, sehingga petani tidak kehilangan tanahnya.

Sebagai contoh, untuk mendapatkan kredit dari BRI atau BKK Giritontro, maka petani dapat mengagunkan tanahnya dengan cara menyerahkan sertifikat hak atas tanah kepada BRI atau BKK Giritontro. Walaupun cara ini tidak sesuai dengan ketentuan tentang hak tanggungan, tetapi cara inilah yang faktual dan ditempuh oleh pemberi kredit. Padahal menurut Undang-Undang Hak Tanggungan dan peraturan pelaksanaannya, petani dan bank seharusnya sepakat memasang hak tanggungan atas tanah yang diagunkan, yang dibuktikan dengan terbitnya sertifikat hak tanggungan yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri. Tetapi idealisme semacam ini belum dapat dilaksanakan di *level* operasional, karena pemberi kredit masih khawatir terjadinya peralihan kepemilikan tanah.

Selain itu ketika petani mengajukan kredit pada BRI atau BKK Giritontro, pihak pemberi kredit mempersyaratkan adanya rekomendasi dari Pemerintah Desa Pucanganom. Seorang petani mengungkapkan, bahwa rekomendasi ini diperlukan sebagai pertimbangan bagi pihak BRI atau BKK Giritontro saat memberi kredit pada petani, terutama dalam hal: (1) kondisi tanah yang tidak dalam keadaan sengketa, dan (2) penyebutan harga atas tanah yang akan menjadi agunan kredit. Kondisi tanah yang tidak dalam keadaan sengketa akan memberi rasa aman bagi pemberi kredit, sedangkan informasi harga tanah (di Desa Pucanganom berkisar

antara Rp. 10.000,- hingga Rp. 20.000,- per m²) akan memudahkan pemberi kredit menentukan besaran kredit yang akan dikeluarkan.

Kredit usaha tani diberikan oleh pihak bank (BRI dan BKK Giritontro), setelah mereka mengetahui dan mempercayai ke-sungguhan petani yang akan mengambil kredit. Oleh karena itu, Gapoktan Desa Pucanganom secara berkala menyelenggarakan kegiatan, yang membantu petani dalam hal: (1) Perbaikan profil, seperti: etos kerja, sikap terpercaya, dan keuletan dalam berusaha. (2) Pengetahuan dan keterampilan petani, yang terkait dengan kemampuan bertani, pengembangan usaha tani, dan prospek usaha tani. (3) Kemampuan mengenali potensi diri, potensi lingkungan, dan peluang pasar.

Kemudahan mendapat modal usaha tani menimbulkan semangat petani dalam menjalankan profesinya. Situasi ini sangat menguntungkan bagi kualitas kehidupan masyarakat desa secara keseluruhan, karena para petani memberi kontribusi bagi peningkatan iklim usaha di Desa Pucanganom. Modal usaha yang cukup, telah memberi kesempatan petani Desa Pucanganom untuk melakukan kegiatan yang mampu meningkatkan kesejahteraan, baik kegiatan yang terkait langsung dengan pertanian maupun kegiatan yang tidak terkait langsung dengan pertanian.

Keempat, kemampuan petani mengatasi keterbatasannya. Sebagai contoh, keterbatasan air, pengairan, dan irigasi teknis, di mana wilayah Desa Pucanganom yang memiliki irigasi teknis hanya seluas 30 % dari areal persawahan yang ada di desa ini. Kondisi ini direspon oleh petani dengan membentuk organisasi, yang disebut P3A (Perkumpulan Petani Pemakai Air) Desa Pucanganom, yang diketuai oleh Yohanes Sukirin, yang dibantu oleh Parno sebagai wakil ketua, dan Aloysius Manan sebagai bendahara.

Keterbatasan lainnya adalah keterbatasan pupuk dan pestisida, yang terlihat dari mahal dan sulitnya petani mendapatkan pupuk. Kondisi ini direspon oleh petani berikhtiar membuat sendiri pupuk yang dibutuhkannya. Caranya dengan memanfaatkan sampah

sayuran, kotoran hewan, serta *urine* hewan dan manusia. Dengan cara coba-coba, akhirnya petani berhasil membuat pupuk “versi petani”, yang berguna untuk menyuburkan tanaman. Tindakan petani ini merupakan sesuatu yang penting, karena pupuk sulit didapat di Desa Pucanganom, sebab kuota pupuk untuk desa ini selalu dikurangi.

Selain itu, petani juga membuat sendiri pestisida yang dibutuhkannya, dengan cara memanfaatkan sedikit pestisida yang ada lalu ditambahkan minyak tanah (minyak pet), urea, garam, dan sedikit *roundup* (pembasmi gulma). Selain itu meskipun belum berhasil, sebagian petani telah menanam padi organik, yaitu penanaman padi tanpa pestisida dan pupuk kimia. Belum berhasilnya penanaman padi organik ini dikarenakan tanah memiliki PH yang rendah (asam) dan unsur hara yang sedikit, sehingga padi yang ditanam belum memberikan hasil yang baik.

Ada pula keterbatasan yang berupa keterbatasan pendapatan petani, karena pendapatan petani ditentukan oleh luas tanah yang digarapnya. Bila tanah yang digarapnya relatif sempit, maka pendapatan petani tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup keluarganya. Fakta menunjukkan, bahwa kedelai yang dipanen oleh petani dibeli oleh tengkulak dengan harga Rp. 7.000,- per kg. Sementara itu, padi yang dipanen oleh petani dibeli oleh tengkulak dengan harga Rp. 4 juta per ton, sedangkan harga gabah giling pada tengkulak sebesar Rp. 3.850,- per kg. Fakta juga menunjukkan, bahwa di Desa Pucanganom masih ada 582 kepala keluarga petani yang tergolong miskin. Kondisi ini direspon oleh petani dengan memiliki pekerjaan tambahan, sebagai penambah pendapatan atas hasil pertanian yang diperolehnya. Salah satu pekerjaan tambahan yang dipilih oleh petani adalah membuat caping, dengan produktivitas 20 caping per 5 hari. Selain itu, ada pula beberapa orang petani yang memiliki pekerjaan tambahan sebagai buruh bangunan dan pedagang.

Petani juga memiliki keterbatasan lain, yaitu keterbatasan legalitas hak atas tanahnya. Kondisi ini direspon oleh petani dengan antusias berpartisipasi dalam pelaksanaan PRONA di desa ini. Antusiasme dibuktikan oleh petani dengan kesediaan mereka memasang patok batas yang berupa patok beton. Telah ada kesepakatan tak tertulis antara petugas pengukuran dari Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri dengan petani, bahwa bila petani peserta PRONA di Desa Pucanganom belum memasang patok beton, maka bidang tanahnya tidak akan diukur.

Legalitas hak atas tanah petani merupakan sesuatu yang penting, karena ada norma sosial yang terkandung di dalamnya. Sebagaimana diketahui norma sosial yang berlaku di Desa Pucanganom antara lain mengarahkan, bahwa setiap orang tidak boleh merugikan orang lain. Oleh karena itu, ketika ada pengakuan dari warga setempat atas pemilikan tanah seseorang sebagai pemenuhan legalitas sosial, maka hal ini berarti pemilikan tanah telah sesuai dengan norma sosial yang berlaku. Kondisi semakin kuat, ketika legalitas tidak lagi hanya terhenti pada sisi sosial (legalitas sosial), melainkan menjangkau sisi hukum (legalitas hukum) saat negara mengakui pemilikan seseorang atas sebidang tanah.

D. Kesimpulan

Sudah sejak lama para petani Kabupaten Wonogiri melakukan demarjinalisasi. Oleh karena itu, kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Wonogiri merupakan salah satu cara untuk menguatkan demarjinalisasi. Pemberdayaan masyarakat diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan PRONA dan reforma agraria di Kabupaten Wonogiri. PRONA antara lain dilaksanakan di Desa Pucanganom, sedangkan reforma agraria antara lain diselenggarakan di Desa Sumberagung. Kedua kegiatan ini (PRONA dan reforma agraria) direspon oleh para petani

dengan berpartisipasi di dalamnya, sehingga hasil kegiatannya yang berupa sertifikat hak atas tanah dapat berperan sebagai pemicu bagi penguatan demarjinalisasi. Dengan memanfaatkan segenap potensi yang ada pada dirinya, maka para petani melakukan penguatan demarjinalisasi dalam bentuk: (1) peningkatan semangat, (2) optimalisasi pemanfaatan tanah, (3) pemenuhan modal usaha, dan (4) kemampuan mengatasi keterbatasan.

Demarjinalisasi petani merupakan fungsi penting yang dapat diperankan oleh kantor pertanahan melalui optimalisasi kegiatan pemberdayaan masyarakat, yang berupa: **Pertama**, redistribusi tanah, untuk membantu petani yang belum memiliki tanah. **Kedua**, sertifikasi hak atas tanah, untuk melindungi petani dari konflik, sengketa, dan perkara pertanahan. **Ketiga**, inkubasi kesadaran pertanahan, untuk mendidik dan melatih petani agar mampu mengembangkan usahanya dalam koridor pertanahan yang memenuhi aspek sosio-legitimasi, sosio-ekologi dan sosio-ekonomi.

Daftar Pustaka

- Azwar, Saifuddin. 1998. "Metode Penelitian." Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- BPN-RI. 2013. "Petunjuk Teknis Kegiatan PRONA." Jakarta.
- Jary, David and Julia Jary. 1991. "*Collins: Dictionary of Sociology*." Glasgow, Harper Collins Publishers.
- Pemerintah Kabupaten Wonogiri. www.wonogirikab.go.id
- Moleong, Lexy J. 2007. "Metodologi Penelitian Kualitatif." Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Muhadjir, Noeng. 1998. "Metodologi Penelitian Kualitatif." Yogyakarta, Rake Sarasin.
- Ritzer, George dan Douglas J. Goodman. 2005. "Teori Sosiologi Modern." Jakarta, Prenada Media.

- Soekanto, Soerjono. 1993. "Kamus Sosiologi". Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono. 1998. "Sosiologi: Suatu Pengantar". Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Solopos.com. 2012. "5 Kecamatan di Wonogiri Jadi Wilayah Rentan Rawan Pangan". www.solopos.com 4 Desember 2012.
- Sutaryono. 2013. "Kontestasi Dan Marjinalisasi Petani: Realitas Petani Negeri Agraris." Sidoarjo, Zifatama.
- Walter, Elizabeth (editor). 2004. "*Cambridge Learner's Dictionary (2nd Edition)*." Cambridge, Cambridge University Press.
- Wiradi, Gunawan. 2009. "Masalah Agraria: Reforma Agraria Dan Penelitian Agraria." Yogyakarta, STPN Press.

KONFLIK PERTANAHAN DALAM RENCANA PENDIRIAN PABRIK SEMEN

**(STUDI DI KABUPATEN
REMBANG, PROVINSI JAWA
TENGAH)**

Sukayadi, Yahman, A. Sriyono, dan Slamet Wiyono

A. Pendahuluan

Pembangunan merupakan upaya mendorong pertumbuhan ekonomi untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam mengejar pertumbuhan ekonomi ini, sering terjadi pacuan pertumbuhan yang dapat menimbulkan dampak yang tidak terduga terhadap lingkungan alam dan lingkungan sosial. Pembangunan yang dilakukan dengan menggali dan mengeksplorasi sumber daya alam seringkali tanpa mempedulikan lingkungan, sehingga menyebabkan memburuknya kondisi lingkungan dan menimbulkan berbagai masalah ataupun konflik.

Salah satu kegiatan pembangunan yang dilakukan untuk kepentingan swasta dalam rangka penanaman modal adalah akan dibangunnya pabrik semen oleh PT. Semen Gresik Tbk. yang berlokasi di wilayah Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa tengah. Salah satu pertimbangan akan dibangunnya pabrik semen di Kabupaten Rembang adalah karena adanya potensi pendukung

pembuatan semen, sarana dan prasarana seperti jalan dan pelabuhan.

Dalam rangka kegiatan pembangunan oleh pihak swasta, maka proses perolehan tanahnya merupakan hal yang sangat menentukan demi kelancaran pembangunan pabrik semen tersebut. Dalam rangka pengaturan penanaman modal, telah ditetapkan adanya ketentuan mengenai keharusan diperolehnya izin lokasi sebelum perusahaan tersebut memperoleh tanah yang diperlukan untuk melaksanakan pembangunannya. Izin lokasi dimaksud pada dasarnya merupakan pengarah lokasi, untuk menghindari terjadinya pemanfaatan dan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang.

Rencana pendirian dan penambangan pabrik semen di wilayah Kabupaten Rembang tersebut sampai saat ini masih menimbulkan kontroversi. Hal itu terbukti dengan maraknya aksi protes dari warga masyarakat khususnya warga masyarakat yang tinggal di sekitar lokasi.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan tersebut di atas, maka yang menjadi pokok perhatian utama dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor apa yang menyebabkan timbulnya konflik dalam rangka rencana pendirian Pabrik Semen di Kabupaten Rembang tersebut sekaligus melihat bagaimana proses perolehan tanah untuk pembangunan pabrik semen oleh PT. Semen Gresik di Kabupaten Rembang.

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*field research*). Dalam penelitian ini dikumpulkan data primer yang berasal dari pejabat di lingkungan Kantor Pertanahan Kabupaten Rembang, Kepala Desa dan tokoh masyarakat yang lokasinya termasuk dalam rencana untuk pembangunan pabrik semen. Berdasarkan sifatnya, penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yaitu penelitian terhadap hukum yang berada di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, selanjutnya sebagai pendukung yang dilakukan penelitian lapangan atau studi kasus. Studi kasus di

Kabupaten Rembang ini dimaksudkan untuk mendapatkan faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya konflik pertanahan dan proses perolehan tanahnya oleh pihak Pengusaha.

Penelitian ini mengambil lokasi di Kabupaten Rembang yang wilayahnya masuk dalam izin lokasi berdasarkan Keputusan Bupati Rembang tanggal 18 Nopember 2011 Nomor 5104/040 Tahun 2011 tentang Pemberian Ijin Lokasi Kepada PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. Untuk Pembangunan Pabrik Semen, Lahan Tambang Bahan Baku dan Sarana Pendukung lainnya.

Data yang diperoleh, dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu analisis data dengan menyeleksi dan memilih data yang menggambarkan sebenarnya di lapangan menurut kualitas dan kebenarannya. Data tersebut kemudian dihubungkan dengan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan dan dokumen. Analisis kualitatifnya didasarkan pada data primer dari responden dan narasumber yang didukung oleh data sekunder, kemudian disusun hasilnya dalam sebuah laporan penelitian.

B. Konflik Pertanahan di Indonesia

Menurut Wirawan, (2010: 4) Istilah konflik berasal dari kata kerja bahasa Latin *configure* yang berarti saling memukul. Dari bahasa Latin diadopsi ke dalam bahasa Inggris *conflict* yang kemudian diadopsi ke dalam bahasa Indonesia konflik. Sedangkan menurut Dean G.Pruitt dan Jeffrey (2009 : 9-10) konflik berarti persepsi mengenai perbedaan kepentingan (*perceived divergence of interest*) atau suatu kepercayaan bahwa aspirasi pihak-pihak yang berkonflik tidak dapat dicapai secara simultan.

Pengertian konflik terdapat pula di dalam lampiran 01/JUKNIS/D.V/2007 Angka Romawi II angka IV Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan yang menyebutkan bahwa konflik adalah perbedaan nilai, kepentingan,

pendapat dan/atau persepsi antara warga atau kelompok masyarakat atau warga kelompok masyarakat mengenai status penguasaan dan/atau kepemilikan dan/atau status penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu atau status keputusan tata usaha negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu serta mengandung aspek politik, ekonomi dan sosial budaya.

Untuk mengakhiri pembahasan mengenai istilah konflik, dengan penulis berikan contoh sebagai berikut : “Konflik vertikal antara dengan Negara atau rakyat dengan pemilik modal yang didukung oleh Negara” Dalam hal ini Negara berperan sebagai penyedia sarana dan prasarana yang diperlukan pemilik modal dalam mengembangkan usahanya terutama berupa tanah, dan bertindak cepat untuk meminimalkan segala hambatan yang menghalang-halangi pemilik modal membuka usahanya di Indonesia. Sumber utama konflik vertikal tersebut dipicu oleh terjadinya perebutan sumber daya alam baik berupa hutan, tambang maupun tanah pertanian, antara rakyat dengan pemilik modal negara.

Dalam kaitannya dengan penyebab terjadinya konflik, Dean G.Pruitt dan Jeffrey Z.Rubin (2009: 27) menyebutkan adanya tiga determinan penyebab konflik yaitu: tingkat aspirasi suatu pihak, persepsi satu pihak atas pihak lain dan tidak ditemukannya alternatif yang bersifat integratif.

Sementara itu Wirawan, (2010: 8) menyatakan bahwa dalam masyarakat, manusia selalu mengalami keterbatasan sumber-sumber yang diperlukannya untuk mendukung kehidupannya. Keterbatasan itu menimbulkan terjadinya kompetisi di antara manusia untuk mendapatkan sumber yang diperlukannya dan dalam hal ini sering kali menimbulkan konflik.

Sumber-sumber penyebab terjadinya konflik dapat juga dikarenakan kelangkaan posisi dan sumber-sumber (*resources*) bahwa posisi dan sumber yang tersedia tidak seimbang dengan

jumlah orang yang menempati posisi dan meraih sumber itu. Munculnya suatu konflik dapat juga dikarenakan adanya perbedaan atau ketidaksamaan persepsi, pandangan, kepentingan, pengertian atau pemahaman terhadap suatu masalah atau hal tertentu.

Konflik pertanahan diawali dengan munculnya perbedaan persepsi diantara stakeholders, yaitu *Pertama*, hubungan antara masyarakat lokal dengan tanah adalah kompleks, karena tanah bagi masyarakat local tidak hanya memiliki nilai ekonomi yang sangat berarti, tetapi juga mempunyai makna sosial (berfungsi mengikat solidaritas segenap anggota masyarakat sehingga membentuk sebuah tatanan sosial) dan kultural. Tanah adalah bagian dari hidup, sekaligus kehidupan itu sendiri. Manusia dan tanah tidak dapat dipisahkan. Setiap kegiatan yang merubah atau memisahkan hubungan manusia dengan tanah dapat mengganggu, bahkan malah merusak tatanan sosial; *Kedua*, hubungan antara pengusaha dengan tanah, mereka menempatkan tanah dan isinya sebagai modal usaha yang harus dimanfaatkan secara optimal, meskipun tetap memperhatikan efisiensi. Prinsip yang diterapkan adalah kemauan pasar, sesuai permintaan dan penawaran. *Ketiga*, persepsi pemerintah yang berpedoman pada konstitusi Negara, yang menyatakan bahwa tanah adalah dikuasai Negara. Tanah dianggap sebagai bagian dari fasilitas umum dan milik publik. Luas tanah tetap, sehingga ketika dalam masyarakat terjadi perluasan berarti pula terjadi penyempitan penguasaan tanah bagi orang atau kelompok tertentu. Oleh karena itu pemerintah mempunyai kewenangan untuk melakukan control terhadap penggunaan tanah. Dengan demikian Nampak bahwa persepsi tentang tanah yang berkembang di kalangan masyarakat lokal, pengusaha dan pemerintah adalah berbeda-beda.

C. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum dan Swasta

Landasan hukum bagi pemerintah dalam melaksanakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah melalui Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pasal 1 ayat (2) undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 menyatakan bahwa yang dimaksud Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pengertian Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

1. Izin Lokasi

Izin Lokasi merupakan persyaratan yang harus perlu dipenuhi dalam hal suatu perusahaan akan memperoleh tanah dalam rangka penanaman modal. Maksud persyaratan ini adalah untuk mengarahkan dan mengendalikan perusahaan-perusahaan dalam memperoleh tanah, mengingat penguasaan tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat banyak dan penggunaan tanah harus sesuai dengan Rencana Tata Ruang yang berlaku dan dengan kemampuan fisik tanah itu sendiri.

Ketentuan yang mengatur mengenai izin Lokasi adalah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi. Dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 menyatakan bahwa Izin Lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku sebagai izin pemindahan hak dan untuk

menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya.

Sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (4) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 dinyatakan bahwa rapat koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disertai konsultasi dengan masyarakat pemegang hak atas tanah dalam lokasi yang dimohon. Dengan mendasari ketentuan tersebut, maka dalam proses penerbitan Izin Lokasi haruslah mendapat partisipasi dan dukungan masyarakat setempat yang tanahnya akan ditunjuk sebagai lokasi Izin Lokasi. Pemegang Izin Lokasi wajib menghormati kepentingan pihak-pihak lain atas tanah yang belum dibebaskan, tidak menutup atau mengurangi aksesibilitas yang dimiliki masyarakat di sekitar lokasi dan menjaga serta melindungi kepentingan umum.

Selanjutnya dalam Pasal 9 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 dinyatakan bahwa Pemegang Izin Lokasi berkewajiban untuk melaporkan secara berkala setiap 3 (tiga) bulan kepada Kepala Kantor Pertanahan mengenai perolehan tanah yang sudah dilaksanakannya berdasarkan Izin Lokasi dan pelaksanaan penggunaan tanah tersebut.

2. Proses Perolehan Tanah

Ketentuan yang mengatur perolehan tanah bagi perusahaan dalam rangka penanaman modal adalah Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah Bagi Perusahaan Dalam rangka Penanaman Modal. Sesuai ketentuan Pasal 1 ayat (1) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 bahwa pengertian Perolehan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah melalui pemindahan hak atas tanah atau dengan cara penyerahan atau pelepasan hak atas dengan pemberian ganti kerugian kepada yang berhak.

Yang dimaksud dengan tata cara perolehan hak atas tanah adalah prosedur yang sesuai dengan ketentuan hukum yang harus ditempuh dengan cara dan bertujuan untuk menimbulkan suatu hubungan hukum antara subyek tertentu dengan tanah tertentu. Perolehan tanah dalam rangka pelaksanaan izin lokasi dapat dilakukan melalui cara pemindahan hak atas tanah atau melalui penyerahan atau pelepasan hak atas tanah yang diikuti dengan pemberian hak. Perolehan tanah melalui pemindahan hak dilakukan apabila tanah yang bersangkutan sudah dipunyai dengan hak atas tanah yang sama jenisnya dengan hak atas tanah yang diperlukan oleh perusahaan dalam menjalankan usahanya, dengan ketentuan bahwa apabila perusahaan yang bersangkutan menghendaki, hak atas tanah tersebut dapat juga dilepaskan untuk kemudian dimohon hak sesuai ketentuan yang berlaku.

Tata cara perolehan tanah bagi perusahaan penanaman modal dalam negeri berpedoman kepada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993 jo. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994.

Secara garis besar tahapan kegiatan perolehan tanah diawali dengan adanya penerbitan ijin lokasi yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah Tingkat II (Bupati/Walikota) dimana lokasi tanah tersebut berada. Setelah mendapatkan Ijin Lokasi, maka perusahaan yang bersangkutan melaksanakan koordinasi dengan Tim Pengawasan dan Pengendalian (Wasdal) Pembebasan Tanah Untuk Keperluan Swasta beserta aparat setempat untuk merencanakan penyuluhan kepada masyarakat.

D. Faktor Penyebab Timbulnya Konflik Pertanahan

1. Perbedaan Kepentingan

Berdasarkan Keputusan Bupati Rembang tanggal 18 Nopember 2011 Nomor 5104/040/TAHUN 2011 tentang Pemberian Ijin Lokasi

kepada PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. Untuk Pembangunan Pabrik Semen, Lahan Tambang Bahan Baku Dan Sarana Pendukung Lainnya telah diberikan izin lokasi kepada PT. Semen Gresik (Persero) Tbk. atas tanah seluas lebih kurang 8.600.000 M². Adapun lokasinya berada di Desa Kadiwono, Kecamatan Bulu dan Desa Timbrangan, Pasucen, Kajar, Tegaldowo, Kecamatan Gunem. Bahwa dari luas tanah lebih kurang 8.600.000 m² atau lebih kurang 860 Ha. tersebut, direncanakan terdiri dari tanah yasan seluas lebih kurang 625 Ha. (6.250.000 m²) dan tanah Perhutani seluas lebih kurang 235 Ha (2.350.000 M²).

Berdasarkan wawancara kami dengan Kepala Desa Tegaldowo, Kecamatan Gunem (Bapak Sutono) pada tanggal 26 Maret 2014 bertempat di Bale Desa Tegaldowo, menyatakan bahwa sampai saat ini sepengetahuan dan seingat narasumber mengenai pelaksanaan sosialisasi tentang rencana akan dibangunnya pabrik semen diwilayahnya memang pernah dilakukan tetapi hanya sekali saja. Sosialisasi tersebut itu dilakukan oleh pihak perusahaan yaitu PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. bersama-sama dengan aparat pemerintah daerah dan bersamaan dengan pelaksanaan sosialisasi tersebut juga dilakukan pembagian sembako kepada masyarakat setempat. Dalam sosialisasi tersebut disampaikan oleh pihak perusahaan bahwa di wilayah ini akan ada proyek yaitu akan di bangun pabrik semen. Bahwa dengan dibangunnya pabrik semen tersebut menurut pihak perusahaan diharapkan akan dapat meningkatkan perekonomian di daerah karena akan dapat menyerap banyak tenaga kerja yang berarti dapat mengurangi pengangguran.

Menurut narasumber, sebagai Kepala Desa mempunyai pandangan bahwa sebetulnya dengan akan dibangunnya pabrik semen oleh PT.Semen Gresik (persero) Tbk. diwilayahnya tersebut memang diakui tentu saja akan dapat meningkatkan kesejahteraan warga masyarakat dan juga dapat memajukan daerahnya. Namun demikian dengan dibangunnya pabrik tersebut dampaknya juga

dapat merugikan warga masyarakat terutama yang tanahnya akan digunakan untuk kepentingan pabrik karena akan kehilangan pekerjaan. Namun apabila ditinjau dari segi positif dan negatifnya, mengenai rencana akan dibangunnya pabrik tersebut bagi masyarakat sekitarnya, lebih banyak segi positifnya dibanding segi negatifnya,

Pendapat lain disampaikan oleh salah seorang Tokoh Masyarakat Desa Tegaldowo, Kecamatan Gunem yaitu Bapak S.Wandi bahwa tanggapan masyarakat Desa Tegaldowo atas rencana akan dibangunnya pabrik semen dan akan dilakukannya penambangan di wilayahnya memang terbelah menjadi 2 (dua) kelompok. Di satu pihak ada sebagian warga masyarakat yang setuju dan mendukung atas rencana akan dibangunnya pabrik semen di wilayahnya. Warga masyarakat yang setuju itu berpendapat bahwa dengan dibangunnya pabrik semen akan dapat lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena sesuai dengan sosialisasi yang dilakukan oleh pihak perusahaan, dikatakan bahwa bila nanti pabrik semen itu berdiri yang tentu saja akan membutuhkan tenaga kerja, dan yang diutamakan adalah memperkerjakan warga masyarakat yang berada disekitar lokasi pabrik. Dengan adanya lapangan kerja baru berarti akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang selama ini hidupnya sebagian hanyalah buruh tani. Adapun warga masyarakat yang menolak akan dibangunnya pabrik semen berpandangan bahwa dengan akan dibangunnya pabrik semen dan ditambahnya tanah-tanah di wilayahnya, akan berakibat tanahnya akan menjadi rusak, dan dampak selanjutnya adalah akan mengakibatkan hasil produksi pertaniannya akan menurun.

Dalam wawancara selanjutnya, narasumber mengatakan bahwa pada saat ini kondisi masyarakat di lapangan, dirasakan kurang kondusif, dimana masyarakat telah terbagi menjadi dua kelompok yaitu kelompok yang setuju dan mendukung atas rencana pendirian pabrik semen dan kelompok yang menolak atas rencana

pendirian pabrik semen oleh PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. Bahkan menurut narasumber dikatakan bahwa beberapa waktu yang lalu, ada beberapa anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Rembang dan pejabat Pemerintah Daerah yang berkeinginan untuk melakukan sosialisasi di wilayah ini mengenai tindak lanjut rencana pendirian pabrik semen, namun pada akhirnya sosialisasi tersebut tidak dapat dilaksanakan atau gagal karena dihadang ditengah jalan dihadang oleh masyarakat.

Para pihak yang pro dan kontra terhadap rencana pendirian pabrik semen di Kabupaten Rembang masing-masing pihak mempunyai pandangan dan kepentingan yang berbeda dalam memahami mengenai manfaat adanya rencana pendirian pabrik semen oleh PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. tersebut. Di satu pihak bagi warga masyarakat yang pro terhadap rencana pendirian pabrik semen beranggapan dan berharap bahwa dengan akan dibangunnya pabrik semen tersebut kehidupan masyarakat sekitar akan semakin sejahtera. Secara umum masyarakat yang setuju dengan akan dibangunnya pabrik semen tersebut mempunyai kepentingan akan mendapat pekerjaan yang lebih menarik dari sekedar bertani. Disamping itu masyarakat juga beranggapan dan berharap bahwa dengan berdirinya pabrik semen tersebut tidak akan merusak lingkungan dan menjamin adanya ketersediaan air sesuai dengan apa yang dijanjikan oleh PT.Semen Gresik (Persero) Tbk.

Di pihak lain, bagi masyarakat yang kontra atau menolak rencana pendirian pabrik semen beranggapan bahwa mereka merasa khawatir bahwa dengan akan dibangunnya pabrik semen tersebut akan dapat merusak lingkungan mereka terutama pada lahan pertanian, yang mengakibatkan mengganggu usaha pertanian mereka. Menurut warga masyarakat, rencana pendirian pabrik semen tersebut dapat merusak bahkan dapat menghilangkan ratusan sumber mata air yang berada dalam Cekungan Watuputih, dan hal tersebut dapat menimbulkan berbagai bencana seperti kekeringan, banjir di musim penghujan, tanah longsor dan

sebagainya. Dengan rusaknya sumber mata air, maka bagi para petani kepentingannya akan terganggu, karena lahan pertanian mereka sulit untuk mendapatkan air.

Adanya perbedaan kepentingan dari masing-masing kelompok masyarakat dalam menyikapi mengenai rencana akan dibangunnya pabrik semen tersebut, menjadi salah satu faktor yang menyebabkan timbulnya konflik pertanahan atas rencana akan dibangunnya pabrik semen oleh PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa tengah.

2. Perbedaan Persepsi Mengenai Pendirian Pabrik Semen

Rencana Umum Tata Ruang merupakan produk hukum yang dijadikan acuan dalam pembangunan dalam jangka waktu tertentu. Dengan demikian Rencana Tata Ruang Wilayah mempunyai peranan dan kedudukan yang penting dalam proses pembangunan di daerah. Untuk Kabupaten Rembang, Rencana Tata Ruang Wilayah tersebut telah ditetapkan yaitu berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 14 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Rembang Tahun 2011-2031. Dengan telah ditetapkannya Tata Ruang Wilayah Kabupaten Rembang tersebut, maka setiap melaksanakan pembangunan baik itu oleh pemerintah, masyarakat ataupun swasta selalu keterpaduan pembangunan antara sektor dan antar wilayah.

Dalam kaitannya dengan rencana pembangunan pabrik semen oleh PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. di Kabupaten Rembang, bagi masyarakat yang menolak adanya pendirian pabrik semen tersebut beranggapan bahwa rencana pendirian pabrik tersebut bertentangan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Rembang Tahun 2011-2031 sebagaimana diatur Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2011. Pada dasarnya masyarakat yang menolak rencana pendirian pabrik semen oleh PT. Semen Gresik (Persero) Tbk. beranggapan bahwa berdasarkan Pasal 19 Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun

2011 dinyatakan bahwa Kawasan lindung geologi dimaksud dalam Pasal 13 ayat (2) huruf f berupa kawasan imbuhan air meliputi : a. Cekungan Watuputih dan b. Cekungan Lasem.

Berkaitan dengan rencana pendirian pabrik semen di Kabupaten Rembang, masyarakat beranggapan bahwa Cekungan Watuputih yang merupakan Kawasan Lindung Geologi tersebut masuk dalam lokasi ijin lokasi berdasarkan Keputusan Bupati Rembang Nomor 5104/040/TAHUN 2011 tanggal 18 Nopember 2011. Dampak dari rencana pembangunan pabrik semen oleh PT. Semen Gresik (Persero) Tbk. di wilayah tersebut, menurut pendapat sebagian warga masyarakat disekitar lokasi dapat menyengsarakan kehidupan masyarakat karena sumber mata air akan hilang, yang berarti pula akan mematikan kehidupan petani dalam bercocok tanam.

Adanya perbedaan persepsi tentang rencana pendirian pabrik semen oleh PT. Semen Gresik (Persero) Tbk. dengan kesesuaian Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Rembang berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2011 menjadi salah satu faktor yang menyebabkan timbulnya konflik pertanahan atas rencana akan dibangunnya pabrik semen oleh PT. Semen Gresik (Persero) Tbk. di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa tengah.

3. Proses Perolehan Tanah oleh PT. Semen Gresik

Rencana pembangunan Pabrik Semen, lahan tambang baku dan sarana lainnya oleh PT.Semen Gresik (Persero) TBK adalah dalam rangka mendukung Program Peningkatan Perekonomian daerah untuk merangsang perkembangan kegiatan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja di Kabupaten Rembang. Berkaitan dengan rencana pendirian pabrik semen oleh PT. Semen Gresik (Persero) Tbk. tersebut, oleh Bupati Rembang telah dikeluarkan izin lokasi yaitu berdasarkan Keputusan Bupati Rembang tanggal 18 Nopember 2011 Nomor 5104/040 Tahun 2011 tentang Pemberian Ijin Lokasi Kepada PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. Untuk Pembangunan

Pabrik Semen, Lahan Tambang Bahan baku Dan Sarana Pendukung Lainnya. Luas tanah yang disetujui dalam Ijin Lokasi adalah seluas $\pm 8.600.000 \text{ m}^2$ yang terletak di Desa Kadiwono, Kecamatan Bulu, Desa Timbrangan, Pasucen, Kajar, Tegaldowo, Kecamatan Gunem. Bahwa dari luas tanah lebih kurang $8.600.000 \text{ m}^2$ atau lebih kurang 860 Ha. tersebut, direncanakan terdiri dari tanah yasan seluas lebih kurang 625 Ha. ($6.250.000 \text{ m}^2$) dan tanah Perhutani seluas lebih kurang 235 Ha ($2.350.000 \text{ m}^2$).

Proses terbitnya Ijin Lokasi Nomor 5104/040/TAHUN 2011 tanggal 18 Nopember 2011 yang dikeluarkan oleh Bupati Rembang, sebelumnya telah dikeluarkan Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Ijin Lokasi Atas Nama PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. Nomor 02/PTP-II.33.17.400.9/XI/2011 tanggal 14 Nopember 2011.

Hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Rembang (Bapak Ir.Tri Margoyuwono), dikatakan bahwa sejak diterbitkannya ijin lokasi sampai dengan saat ini pihak PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. selaku pemegang ijin lokasi secara formil belum pernah melapor ke Kantor Pertanahan mengenai seberapa jauh proses perolehan tanah yang telah dilakukan. Ijin lokasi telah diterbitkan sejak tahun 2011, namun ketentuan angka KETIGA dari Keputusan Bupati Rembang Nomor 5104/040/Tahun 2011 mengenai pembentukan Tim Pengawasan dan Pengendalian (Tim Wasdal) Pengadaan Tanah Kabupaten Rembang sampai saat ini tidak pernah dibentuk.

Dengan belum terbentuknya Tim Pengawasan dan Pengendalian (Wasdal), berarti pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Rembang tidak dapat melakukan monitoring sampai seberapa jauh kegiatan proses perolehan tanah yang telah dilakukan oleh pihak PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. selaku pihak yang telah mendapatkan ijin lokasi. Dalam penjelasan selanjutnya narasumber mengatakan, bahwa memang pernah datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten Rembang yaitu pihak yang mengaku mewakili dari pihak PT.Semen

Gresik (Persero)Tbk. bermaksud untuk meminta kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Rembang dapat menerbitkan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) terhadap tanah-tanah milik masyarakat yang masuk ijin lokasi tetapi belum bersertipikat. Menurut pihak yang mengaku mewakili PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. tersebut, bahwa dengan mendasari pada Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Rembang tersebut, nantinya PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. baru akan melakukan pembayaran ganti rugi kepada pemilik tanah. Terhadap permohonan untuk dapat menerbitkan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah atas tanah-tanah milik masyarakat yang belum bersertipikat tersebut, oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Rembang ditolak dengan penjelasan bahwa Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) itu dikeluarkan hanya terhadap tanah-tanah yang sudah terdaftar atau telah bersertipikat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 187 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pada dasarnya informasi tentang data fisik dan data yuridis yang ada pada peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah terbuka untuk umum dan dapat diberikan kepada pihak yang berkepentingan. Selanjut dalam ayat (2) dinyatakan bahwa Surat Keterangan Pendaftaran Tanah adalah merupakan informasi tertulis tentang data fisik dan data yuridis mengenai sebidang tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatas. Hal ini berarti Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) hanya dapat diterbitkan terhadap tanah-tanah yang sudah terdaftar atau sudah bersertipikat.

Jangka waktu ijin lokasi kepada PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. tersebut adalah 36 (tigapuluh enam) bulan sejak tanggal ditetapkan. Dengan demikian jangka waktu ijin lokasi tersebut akan berakhir pada tanggal 18 Nopember 2014. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 angka (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi,

dinyatakan bahwa pada dasarnya ijin lokasi dapat diperpanjang jangka waktu 1 (satu) tahun apabila tanah yang diperoleh mencapai lebih dari 50%. Berdasarkan ketentuan dari Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tersebut diatas, maka pada dasarnya Ijin Lokasi kepada PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. berdasarkan Keputusan Bupati Rembang Nomor 5104/040/Tahun 2011 tanggal 18 Nopember 2011 tidak dapat diperpanjang lagi, dan ijin lokasi tersebut akan berakhir pada tanggal 18 Nopember 2014.

Berkaitannya dengan ijin lokasi maupun ijin prinsip yang telah diterbitkan kepada pihak PT.Semen Gresik (Persero) Tbk., kiranya perlu ditelusuri apakah ada pelanggaran apabila dikaitkan dengan belakunya Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai pengganti Undang Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam kaitannya dengan tanah milik Perum Perhutani yang termasuk dalam ijin lokasi, berdasarkan wawancara kami pada tanggal 6 April 2014 dengan dengan Bapak Joko Purwono dari Kementerian Kehutanan, nara sumber menyatakan bahwa dalam prakteknya penggunaan tanah perhutani biasanya tidak dilakukan pelepasan hak, namun sifatnya pinjam pakai dan kewajiban pihak yang memerlukan tanah mengganti tanaman hutan dan tanah yang luasnya dua kali lipat dari luas tanah yang digunakannya.

E. Kesimpulan

Fakta-fakta yang terjadi di lapangan menunjukkan berbagai macam dinamika yang sangat menarik untuk dikupas secara mendalam diantaranya:

1. Faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya konflik dalam rangka rencana pendirian pabrik semen di Kabupaten Rembang meliputi :

- a. Adanya perbedaan kepentingan antara warga masyarakat disatu sisi dengan Pihak PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. dipihak lain. Bagi masyarakat yang pada umumnya para petani, dengan akan dibangunnya pabrik semen akan mengakibatkan rusaknya sumber mata air, sehingga kepentingan petani menjadi terganggu karena lahan pertanian mereka akan sulit untuk mendapatkan air yang dapat mengakibatkan berkurangnya hasil pertanian mereka. Bagi PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. maupun warga masyarakat yang setuju akan dibangunnya pabrik semen, bahwa dengan adanya pabrik semen akan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat disekitarnya karena akan memberikan lapangan kerja dan juga tidak akan merusak sumber mata air maupun merusak lingkungan, karena pihak PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. menjanjikan akan ketersediaan air.
 - b. Adanya perbedaan persepsi antara warga masyarakat dalam menyikapi dan mengenai rencana akan didirikannya Pabrik Semen di Kabupaten Rembang. Bagi masyarakat yang menolak atas rencana pendirian pabrik semen beranggapan bahwa lokasi calon pabrik semen bertentangan dengan Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2011, dimana Cekungan Watuputih yang merupakan Kawasan Lindung Geologi masuk dalam Ijin Lokasi. Di sisi lain PT.Semen Gresik (Persero) Tbk. beranggapan bahwa dengan diterbitkannya Ijin Lokasi kegiatan yang dilakukan telah berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.
2. PT. Semen Gresik (Persero) Tbk. sampai saat penelitian ini dilakukan, secara yuridis belum pernah melakukan kegiatan dalam perolehan tanah sebagai tindak lanjut dari diterbitkannya Ijin Lokasi Nomor 5104/040 Tahun 2011. TIM Pengawasan dan Pengendalian (Wasdal) sebagaimana dimaksud dalam angka

KETIGA Surat Keputusan Bupati Rembang Nomor 5104/040/Tahun 2011 belum terbentuk, sehingga Kantor Pertanahan Kabupaten Rembang tidak dapat melakukan monitoring atas kegiatan perolehan tanah yang dilakukan oleh PT. Semen Gresik (Persero) Tbk.

Daftar Pustaka

- Affandi Hakimul Ikhwan, 2004, *Akar Konflik Sepanjang Zaman, Elaborasi Pemikiran Ibn Khaldun*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Dean G.Pruitt dan Jeffrey Z.Rubin, 2004, *Teori Konflik Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Emirzon, Joni, 2001, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Negoisasi, Mediasi, Konsiliasi, Arbitrase)* Jakarta PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Harsono Boedi, 1970, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sedjarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya – Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Djambatan.
- _____, 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksnannya*, Penerbit Djambatan
- Moleong, Lexy J., 2010, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT.Remaja Rosdakarya Offset, Bandung.
- Sudjito dkk, 2012, *Restorasi Kebijakan Pengadaan, Perolehan dan Pelepasan Dan Pendayagunaan Tanah Serta Kepastian Hukum di Bidang Pertanahan*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta

- Sarjita_____, 2005, *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era otonomi Daerah (Keppres No.34 tahun 2003)*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta.
- Sumarjono, Maria, S.W., 2007 *Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi Dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- _____, 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Buku Kompas, PT.Kompas Media, Nusantara, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah Bagi pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.
- Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional RI.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi.

KAJIAN YURIDIS TUMPANG TINDIH PEMILIKAN TANAH DI KABUPATEN KAMPAR PROVINSI RIAU

Dian Aries Mujiburohman, Tjahjo Arianto, dan Rahmad Riyadi

A. Pendahuluan

Tanah merupakan aspek penting dalam kehidupan manusia, namun pengelolaan tanah dan pertanahan di Indonesia belum cukup baik dan bahkan sering menimbulkan masalah sosial di masyarakat, salah satunya adalah masalah tumpang tindihnya kepemilikan tanah. Permasalahan tumpang tindih kepemilikan tanah menjadi permasalahan sering ditemukan di daerah. Misalnya, dalam sebuah bidang tanah terdapat tiga (3) pihak yang mengaku sebagai pemilik sah, masing-masing pihak memiliki sertifikat atas tanah tersebut.

Bila tanah dikuasai, diduduki atau dipergunakan orang, belum tentu orang tersebut berhak atas tanah itu, belum tentu diketahui pemilik sebenarnya. Pemilikan tanah oleh seseorang atau kelompok orang berarti hak untuk menikmati penggunaan dan kemampuan memanfaatkannya. Pemilikan suatu benda dalam hal ini tanah tidak terlepas dari kekuatan fisik menguasai benda berkaitan erat dengan hak keperdataan. Pemilikan dan penguasaan atas tanah merupakan

Dikuasai, diduduki dan digunakannya tanah mungkin memberi-

Walikota jika luas tanahnya lebih dari 2 ha tetapi tidak lebih dari 10 ha, dan Kecamatan jika luas tanahnya tidak lebih dari 2 ha dengan memperhatikan pertimbangan Kepala Desa.

Masyarakat yang membuka hutan selain untuk pemukiman dapat juga sekaligus untuk pertanian, sedangkan untuk kepentingan pertanian tidak selamanya dimanfaatkan secara berkesinambungan, bila tanah sudah kurang subur mereka akan membuka hutan lain yang sering disebut sebagai ladang berpindah. Alat bukti penguasaan dan atau pemilikan tanah pada masa lampau belum dibutuhkan karena lekatnya kehidupan masyarakat adat dan mudahnya memperoleh bidang tanah untuk pemukiman maupun pertanian dengan cara membuka hutan.

Seiring dengan berjalannya waktu, pertambahan penduduk yang mengikuti deret ukur menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan penguasaan bidang tanah untuk pemukiman, pertanian dan bahkan usaha perkebunan sawit. Keuntungan yang menggiurkan dari usaha perkebunan sawit menyebabkan awal terjadinya perebutan bidang tanah. Mereka yang pernah membuka tanah untuk ladang yang telah ditinggalkan merasa punya hak atas tanah tersebut, fakta di lapangan ternyata sudah dikuasai pihak lain. Ini merupakan salah satu dari awal terjadinya tumpang tindih pemilikan. Mulailah masyarakat memerlukan alat bukti penguasaan/pemilikan tanah.

Tidak semua masyarakat yang memperoleh ijin tebang tebas memerlukan bukti tertulis bahwa mereka telah melaksanakan tebang tebasnya, bukti tertulis bahwa seseorang telah melaksanakan tebang tebang dan menggunakan tanah tersebut bentuknya adalah Surat Keterangan Tanah (SKT) yang dikeluarkan oleh Kepala Desa. Tidak semua yang memperoleh ijin tebang tebas minta Surat Keterangan Tanah (SKT), bagi yang membuka hutan untuk ladang yang nanti ditinggalkan tidak selalu langsung minta SKT. Permintaan

kan bukti pemilikan, tapi ini tidak cukup kuat apabila tidak ada bukti pemilikan tanah atau hak atas tanah. Di beberapa negara pendudukan tanah yang dikenal dengan istilah *adverse* tapi tidak menimbulkan keributan, setelah beberapa waktu menimbulkan akuisisi atau *acquisition* sepenuhnya dari hak atas tanah tersebut. Akuisisi sering diuraikan secara keliru oleh sebagian pihak sebagai pencurian tanah, ketentuan mengenai hak melalui cara pemilikan demikian merupakan proses sah untuk menciptakan rasa aman bagi mereka yang tidak mampu membuktikan pemilikan semula¹. Hak menurut filosofi hukum adat merupakan kewenangan, kekuasaan dan kemampuan orang untuk bertindak atas benda².

Kepastian hukum pemilikan dan penguasaan atas suatu bidang tanah selalu diawali dengan kepastian hukum dari objek bidang tanah, kepastian hukum objek bidang tanah timbul dari kepastian letak batas-batasnya.³ Para pemilik tanah dan pemilik tanah yang berbatasan harus memperoleh kata sepakat dengan letak batas. Tidak ada aspek lain dari pendaftaran tanah menimbulkan kontroversi kecuali dari letak batas-batas pemilikan tanah.⁴ Pengukuran letak batas bidang-bidang tanah yang telah memperoleh kata sepakat disebut dengan pengukuran kadaster.

Pemilikan Tanah di Provinsi Riau Sebelum kemerdekaan sampai dengan tahun 1972 diawali dengan membuka hutan, penguasaan tanah sejak tahun 1972 diawali dengan ijin tebas tebang atau ijin membuka tanah yang sebagaimana ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, Menurut PMDN ini ijin membuka tanah diberikan kewenangan kepada Gubernur yang luas

¹ United Nations Economic Commission for Europe, *Land Administration Guideline*, New York & Geneva, 1996, hlm. 4.

² Herman Soesangobeng, *Penjelasan Serta Tafsiran Tentang Kedudukan Hukum Adat dan Hak Menguasai Adat dan Hak Menguasai dari Negara bagi Pembentukan Hukum Pertanahan Indonesia*, Tidak diterbitkan, Jakarta 2005, hlm. 3.

tanahnya di atas 10 ha tetapi tidak melebihi 50 ha, kepada Bupati/

SKT menjadi marak dengan berkembangnya perkebunan Sawit, beberapa ladang kosong yang pernah diolah dan ditinggalkan bertahun-tahun baru diajukan SKTnya. Kepala Desa memberikan SKT hanya dengan melihat ijin tebang tebas tanpa melihat objek apalagi letak batas objek bidang tanah yang dimintakan SKT.

Di Provinsi Riau khususnya Kabupaten Kampar ditemukan beberapa tumpang tindih kepemilikan tanah karena tidak jelasnya alas hak atau bukti tertulis penguasaan tanah yang memerlukan upaya penyelesaian dan langkah-langkah pencegahan. Tumpang tindih antara alas hak dalam hal ini objek bidang tanah secara keseluruhan atau sebagian memiliki dua alas hak menunjuk subjek hak yang berbeda, alas hak yang lebih dahulu dimohon sertipikat ke Kantor Pertanahan menjadi tumpang tindih dengan alas hak yang belum terdaftar

SKT dan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) merupakan alas hak yang banyak dipergunakan di Provinsi Riau, SKT dan SKGR banyak yang menjadi pemicu sengketa konflik, misalnya Kabupaten Kampar Provinsi Riau ditemukan beberapa tumpang tindih kepemilikan tanah, misalnya tumpang tindih antara sertifikat dengan sertifikat, tumpang tindih antara Surat Keterangan Tanah (SKT dengan SKT, tumpang tindih hak milik dengan SKT).

Berdasarkan laporan pengaduan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar antara Tahun 2012-2014 terdapat tumpang tindih hak milik dengan hak milik ada 9 (sembilan) sengketa tumpang tindih, tumpang tindih Hak Milik dengan SKT berjumlah 32 (tiga puluh dua) tumpang tindih, antara SKT dengan SKT terdapat 5 (lima) tumpang tindih.

Berdasarkan paparan tersebut diatas, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis tumpang tindih pemilikan tanah, jenis penyebab terjadinya tumpang tindih pemilikan tanah dan upaya penyelesaian sengketa tumpang tindih pemilikan tanah di Kabupaten Kampar Provinsi Riau

B. Lahirnya Hak Atas Tanah

Bukti merupakan segala sesuatu yang dipergunakan untuk meyakinkan pihak lain. Pasal 1865 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengatur: “Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut”. Seseorang yang menyatakan memiliki suatu bidang tanah harus mempunyai alat bukti berupa bukti tulisan sebagaimana ketentuan Pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Bukti tulisan pemilikan tanah ini dikenal dengan istilah alas hak⁵ yang digunakan untuk mendaftarkan pemilikan tanah tersebut melalui kegiatan pendaftaran tanah.

Hak Milik atas tanah dalam teori hukum Romawi lahir berdasarkan suatu proses pertumbuhan yang dimulai dari pendudukan dan penguasaan nyata untuk sampai pengakuan negara melalui keputusan pemerintah. Seseorang yang awalnya menguasai fisik bidang tanah secara nyata atau *de facto* orang tersebut diakui memiliki hak kepunyaan atau disebut *jus possessionis*. Selanjutnya dalam perjalanan waktu yang cukup lama tanpa sengketa maka hak kepunyaan tersebut mendapatkan pengakuan hukum lebih kuat yang disebut *jus possidendi*. Bila pemerintah memberi pengakuan sah terhadap hak kepunyaan *jus possidendi* berubah memiliki kekuatan hukum *de jure* sehingga dari *de facto* yang diikuti dengan *de jure* menjadi disebut hak milik sebagai hak pribadi yang tertinggi.⁶

Lahirnya hak atas tanah masyarakat adat di Indonesia sebelum UUPA dikenal melalui proses pertumbuhan berdasarkan interaksi tiga unsur utama yaitu, (i) penguasaan nyata untuk didiami dan

5 Pasal 60 ayat (2) huruf g Peraturan Menteri Negara Agraria/ Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997

6 Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta 2012, hlm 17.

dikelola; (ii) pengaruh lamanya waktu; (iii) pewarisan.⁷ Penguasaan nyata didapat antara lain melalui cara individualisasi hak ulayat, membuka hutan dan hadiah dari raja.

Selanjutnya Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 mengatur lahirnya hak milik sebagai berikut:

1. Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi karena:
 - a. penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
 - b. ketentuan undang-undang

Sampai saat ini Peraturan Pemerintah yang mengatur terjadinya hak milik menurut hukum adat yang merupakan perintah UUPA Pasal 22 ayat (1) belum pernah terbit padahal perintah itu sudah 53 tahun yang lalu. Terjadinya hak milik tidak cukup diatur dengan Peraturan Pemerintah, hal-hal menyangkut keperdataan orang atau badan hukum seharusnya diatur dengan undang-undang. Namun terjadinya hak milik karena ketentuan undang-undang sesuai perintah UUPA Pasal 22 ayat (2) huruf b. sampai saat ini belum juga pernah diundangkan. Setelah berlakunya UUPA, pemilikan tanah dapat terjadi karena bekas milik adat (Pasal 22 ayat (1) yang sampai saat ini belum diatur dengan Peraturan Pemerintah maupun Undang-Undang dan karena penetapan pemerintah melalui pemberian hak (Pasal 22 ayat (2) angka 2A).

Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah oleh Pemerintah diselenggarakan pendaftaran hak atas tanah (*rechts kadaster*) yang meliputi kegiatan: (a) bidang

yuridis; (b) bidang teknik geodesi khususnya kadaster hak dan; (c) bidang administrasi atau tata pendaftaran tanah.

Kegiatan bidang yuridis berupa usaha pengumpulan keterangan mengenai status hukum dari bidang tanah, pemegang haknya serta beban-beban lain di atas bidang tanah itu. Bidang teknik geodesi melalui kadaster hak melakukan pengumpulan data fisik objek yang kegiatannya meliputi pengukuran dan pemetaan batas-batas bidang tanah hingga diperoleh kepastian mengenai letak, batas dan luas tiap bidang tanah, sedang kegiatan bidang administrasi berupa pembukuan dari hasil kegiatan yuridis dan teknik geodesi dalam suatu daftar, daftar ini harus dipelihara secara terus menerus sehingga merupakan arsip hidup dan otentik.

Ketiga bidang kegiatan tersebut sangat erat hubungannya satu sama lain sehingga tidak ada satupun dapat diabaikan melainkan masing-masing memerlukan perhatian khusus yang sama cermat dan seksama. Penanganan yang kurang teliti dari salah satu bidang tersebut dapat mengakibatkan permasalahan hukum di bidang pertanahan khususnya dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Sengketa pertanahan terus bermunculan menuntut penyelesaian secara hukum, administratif, maupun politis. Masalah-masalah pertanahan walaupun sudah ditangani dan dianggap selesai, tidak tertutup kemungkinan dikemudian hari masalah yang sama akan muncul kembali. Hal ini merupakan akibat dari tata laksana pendaftaran tanah yang belum tertib dan sistem pendaftaran tanah “negatif”.

Kesalahan dalam pembuatan sertifikat yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan termasuk stafnya dapat merupakan perbuatan yang termasuk sebagai perbuatan yang melawan hukum. Kesalahan (*schuld*) dari Kepala Kantor Pertanahan dapat terjadi karena kelalaian (*culpa*) atau karena kesengajaan (*dolus*). Atas

⁷ Herman Soesangobeng, *Penjelasan Serta Tafsiran Tentang Kedudukan Hukum Adat dan Hak Menguasai Adat dan Hak Menguasai dari Negara bagi Pembentukan Hukum Pertanahan Indonesia*, Tidak diterbitkan, Jakarta 2005, hlm. 31.

perbuatan karena kelalaian atau kesengajaan akan menghasilkan sertifikat yang cacat hukum.⁸

Kesalahan atas subjek hukum dalam sertifikat maupun kesalahan atas objek hukum dalam sertifikat sering terjadi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah. Kesalahan dalam pembuatan sertifikat bisa saja karena adanya unsur-unsur penipuan (*bedrog*), kesesatan (*dwaling*) dan atau paksaan (*dwang*) dalam pembuatan data fisik maupun data yuridis yang dibukukan dalam buku tanah. Sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan dapat batal demi hukum. Sedangkan bagi subjek yang melakukan hal tersebut dapat dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum (*onrecht matigedaad*). Termasuk perbuatan tersebut dilakukan oleh pelaksana di Kantor Pertanahan, maka perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai *onrecht matige overheidsdaad* atau penyalahgunaan kewenangan dari pejabat Tata Usaha Negara.⁹

Terjadinya sertifikat hak atas tanah yang tumpang tindih jelas mutlak kesalahan Kantor Pertanahan atau lebih dikenal dengan mal praktek pelaksana pendaftaran tanah, sedangkan terjadinya tumpang tindih sertifikat dengan pemilikan tanah belum terdaftar tidak sepenuhnya kesalahan Kantor Pertanahan. Informasi dari Badan Pertanahan Nasional dari 40 % bidang tanah terdaftar diperkirakan hanya 10% nya bidang tanah tersebut dipetakan. Kantor Pertanahan jarang yang dapat menjawab bila ada pertanyaan tentang berapa desa/ kelurahan di wilayahnya yang seluruh bidang tanah terdaftar sudah dipetakan lengkap dalam satu peta dasar pendaftaran. 52 (lima puluh dua) tahun lebih sudah pelaksanaan pendaftaran tanah di Republik Indonesia namun penyediaan peta dasar pendaftaran dan jaminan bahwa sudah tidak ada lagi bidang

tanah terdaftar yang melayang-layang masih jauh dari harapan.¹⁰ Kantor Pertanahan di kota-kota besar di Indonesia seperti antara lain Jakarta, Medan, Surabaya, Bandung, Palembang, Semarang, Palembang, Padang, Jambi, Pekanbaru, demikian juga Kantor Pertanahan Kabupaten yang berdampingan dengan kota-kota besar seperti Kabupaten Kampar belum ada yang dapat menjamin di kantor tersebut tidak terbit sertifikat ganda.

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.¹¹ Sertifikat merupakan tanda bukti hak, berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2c) UUPA. “Alat pembuktian yang kuat” berarti, bahwa daftar-daftar buku tanah tidak merupakan satu-satunya alat pembuktian, sehingga pemegang hak sebenarnya masih dapat menggugat hak terhadap orang yang terdaftar dengan mengemukakan bukti-bukti lain.

Kantor Pertanahan dalam rangka penyajian data fisik dan data yuridis menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam daftar umum. Sebelum dilaksanakan pendaftaran, data fisik dan data yuridis diumumkan terlebih dahulu kepada masyarakat untuk memperoleh informasi bila terdapat pihak-pihak yang keberatan terhadap data tersebut.

bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya sepanjang data tersebut sesuai dengan data yang terdapat di dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Salah satu masalah yang berkaitan erat dengan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah adalah masalah pembuktian. Dalam pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) pendaftaran hak yaitu pembuktian hak baru dan pembuktian hak lama diatur dengan Pasal 23 dan Pasal 24 PP 24 Tahun 2007.

1. Surat Keterangan Tanah (SKT) dan Surat Keterangan

Ganti Rugi (SKGR) sebagai Alas Hak.

Alas hak adalah merupakan alat bukti seseorang membuktikan hubungan hukum antara dirinya dengan hak yang melekat atas tanah. Oleh karenanya sebuah alas hak harus mampu menjabarkan kaitan hukum antara subjek hak (Individu maupun badan hukum) dengan suatu objek hak (satu atau beberapa bidang tanah) yang ia kuasai. Artinya, dalam sebuah alas hak sudah seharusnya dapat menceritakan secara lugas, jelas dan tegas tentang detail kronologis bagaimana seseorang dapat menguasai suatu bidang tanah sehingga jelas riwayat atas kepemilikan terhadap tanah tersebut.¹² Alas hak merupakan informasi yuridis berupa surat bukti yang dijadikan dasar untuk pendaftaran hak dan terbitnya sertipikat oleh Kantor

Pertanahan. Alas hak atas tanah adalah merupakan persoalan yang sangat penting bagi masyarakat, di mana alas hak merupakan dasar bagi seseorang untuk dapat memiliki hak atas tanah.

Permintaan SKT menjadi marak dengan berkembangnya perkebunan Sawit, beberapa ladang kosong yang pernah diolah dan ditinggalkan bertahun tahun baru diajukan SKTnya. Kepala Desa memberikan SKT hanya dengan melihat ijin terbang tebas tanpa melihat objek apalagi letak batas objek bidang tanah yang di-

Rahmat Ramadhani, Memahami Arti Penting Riwayat Kepemilikan Tanah Dalam Sebuah Alas Hak. [http://kab-mukomuko.bpn.go.id/Propinsi/Bengkulu/Kabupaten-Muko-Muko/Artikel/\(diakses tanggal 2 Mei 2014\)](http://kab-mukomuko.bpn.go.id/Propinsi/Bengkulu/Kabupaten-Muko-Muko/Artikel/(diakses%20tanggal%20Mei%202014))

8 Syafrudin Kalo, *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Agraria* pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara tanggal 2 September 2006

9 ibid

mintakan SKT. SKT merupakan bukti tertulis pemilikan tanah yang *originair* bila tanah tersebut dijual atau dialihkan haknya maka SKT diberikan kepada pembeli dan pembeli Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) yang isinya perjanjian jual beli yang diketahui Kepala Desa. SKGR dengan demikian harus selalu menunjuk SKT namun fakta lapangan tidak demikian, SKGR yang tidak menunjuk SKT akan terjadi kemungkinan tumpang tindih pemilikan. SKGR hanyalah surat perjanjian jual beli atau akta dibawah tangan, SKT dan SKGR merupakan satu kesatuan, oleh karena itu SKGR tanpa menunjuk SKT haruslah tidak dapat dijadikan sebagai alas hak.

SKT dan SKGR yang diterbitkan sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan alas hak sebagai bukti tertulis hak lama atau diakui sebagai bekas milik adat, hal ini sesuai ketentuan Pasal 60 ayat (2) huruf g Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997 yang mengatur sebagai berikut: “Alat bukti tertulis yang digunakan untuk pendaftaran hak-hak lama sebagaimana dimaksud Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan lengkap apabila dapat ditunjukkan kepada Panitia Adjudikasi dokumen-dokumen akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dengan disertai alas hak yang dialihkan”.

Apabila bidang tanah termasuk kategori milik adat maka SKGR termasuk akta pemindahan hak di bawah tangan, sedangkan SKT sebagai alas hak yang dimaksud Pasal 60 ayat (2) huruf g Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997. Maka permohonan sertifikat hak atas tanahnya termasuk pendaftaran hak, namun bila tanah tersebut dianggap sebagai tanah negara maka prosesnya menjadi permohonan hak. Apabila masyarakat membuka hutan sejak sebelum Indonesia merdeka dan juga sebelum berlakunya UUPA yang dapat dikategorikan hutan yang dibuka sebagai hutan adat, maka apabila yang

bersangkutan pada Tahun 1973. Misalnya, mengajukan SKT untuk bukti pemilikan maka bidang tanah tersebut haruslah diakui sebagai bekas milik adat yang prosesnya melalui lembaga pendaftaran hak dan bukan permohonan hak. SKT dengan demikian merupakan bukti tertulis lahirnya hak milik adat atau lahirnya hak prioritas mengajukan permohonan hak atas tanah.

Bila melalui permohonan hak maka proses penerbitan sertifikat dapat dilakukan dalam beberapa hari saja tidak lebih dari satu minggu. Namun bila proses penerbitan sertifikatnya melalui pendaftaran hak maka prosesnya harus melalui pengumuman selama 60 hari terlebih dahulu. Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar lebih memilih proses melalui permohonan hak, walaupun masyarakat sudah turun temurun menguasai dan memanfaatkan tanah tersebut. Proses melalui permohonan hak dengan tidak adanya lembaga pengumuman maka berpotensi munculnya tumpang tindih pemilikan tanah karena alas hak SKT dan SKGR dengan subjek dan objeknya tidak memenuhi asas publisitas yang diwajibkan dalam menjamin kepastian hukum melalui pendaftaran tanah.

Dari wawancara dengan Kepala Desa Tanah Merah Kabupaten Kampar diperoleh informasi bahwa administrasi penerbitan ijin tebang tebas sampai dengan penerbitan SKT dan SKGR dari mulai administrasi di desa sampai kecamatan tidak berkesinambungan, artinya buku daftar penerbitannya apabila terjadi pergantian pejabat tidak selalu diserahkan, akibat belum tertibnya administrasi pertanahan desa ini banyak ditemukan SKT yang menunjuk objek yang sama objek hak berbeda.

Ketentuan Pasal 11 Peraturan Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang ijin membuka tanah oleh kecamatan dianulir oleh surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593/5707/SJ, tanggal 22 mei 1984, perihal Pencabutan wewenang Kepala Kecamatan untuk memberikan ijin membuka tanah, yang di tujukan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I di seluruh Indonesia, yang menyatakan:

“Di dalam pelaksanaannya banyak di jumpai, bahwa dalam pemberian ijin membuka tanah para camat/kepala kecamatan kurang memperhatikan segi-segi kelestarian lingkungan dan tataguna tanahnya, dan tidak jarang di jumpai adanya ijin membuka tanah diberikan untuk kawasan hutan lindung sehingga menimbulkan hal-hal yang mengakibatkan terganggunya kelestarian tanah dan sumber-sumber air.”

Berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593/5707/SJ, tanggal 22 Mei 1984, Gubernur Kepala Tingkat I Riau Nomor 593/TP/1433 tanggal 18 Mei 1996 perihal Surat Keterangan Mengenai Pembukaan Tanah yang pada intinya menyatakan Camat, Kepala Desa/Lurah untuk tidak mengeluarkan ijin membuka tanah dalam bentuk apapun seperti Surat Keterangan Pemilikan Tanah/Surat Keterangan Penguasaan Tanah/Surat Keterangan Tanah dan lain sebagainya.

Melalui Surat Menteri Dalam Negeri dan Gubernur Tingkat I Riau yang tembusannya kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya se provinsi Riau, maka Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau mengeluarkan Surat Nomor 896/500/1996 Perihal Penggunaan Surat Keterangan Penguasaan Tanah/Riwayat Penguasaan Tanah tanggal 20 Juli 1996, menyatakan:

1. Tanah-tanah yang sudah lama di buka atau sudah menjadi kebun, sebagai bukti penguasaan atas tanah cukup dengan Surat Keterangan Riwayat Pemilikan Penguasaan Tanah yang telah di buat oleh kepala desa/lurah dan yang di kuatkan oleh camat bersangkutan.
2. Untuk tanah yang sudah lama di usahakan/dikuasai sebelum 24 September 1960 bukti kepemilikan/penguasaan atas tanah, di pergunakan surat keterangan riwayat kepemilikan/penguasaan tanah, surat pernyataan dan sceets kaart yang merupakan satu kesatuan.

3. Dan tanah yang dikuasai dengan ganti kerugian surat tanda buktinya adalah SKGR, surat pernyataan tidak bersengketa dan *shceets kaart* juga merupakan satu kesatuan.
4. Pengisian semua surat-surat tersebut di atas seperti halnya letak tanah, batas-batas tanah harus benar-benar sesuai dengan kenyataan di lapangan.
5. Bidang tanah yang baru di buka harus ada surat keputusan ijin membuka tanah dari Bupati/Walikota/Kotamadya KDH Tk.II atau Gubernur Kdh Tk.I Riau sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Merujuk Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593/5707/SJ, tanggal 22 Mei 1984, dan Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Riau Nomor 593/TP/1433 tanggal 18 Mei 1996 dan Kantor Pertanahan Provinsi Riau, Camat dan kepala desa/lurah tidak lagi diperbolehkan menerbitkan surat keterangan yang berkaitan dengan tanah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah ini ditinjau kembali dan dinyatakan tidak berlaku dengan berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara,¹³ dengan pencabutan PMDN ini, maka tidak ada lagi peraturan yang mengatur tentang “hak atau ijin membuka tanah”.

SKT dan SKGR di Provinsi Riau memenuhi sebagai dasar penerbitan sertipikat hak milik baik melalui pendaftaran hak ataupun melalui permohonan hak. Surat Keterangan Tanah berawal dari ijin tebas tebang di atas hutan adat maupun hutan negara yang

¹³ Peraturan mengenai Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah mengalami perubahan dengan Perkaban Nomor 1 Tahun 2011, Perkaban Nomor 1 Tahun 2011 tentang sebagaimana telah diubah dengan Perkaban Nomor 3 Tahun 2012. Dan Nomor 2TAHUN 2013. Masing-masing peraturan ini tidak ada ketentuan yang mengatur tentang Ijin membuka Tanah

di dalamnya berisi keterangan bahwa tanah telah digarap oleh pemilik dan diketahui oleh para pemilik tanah yang berbatasan, RT, RW, Kepala Desa/ kelurahan dan diketahui oleh Camat setempat. Dasar hukum penerbitan SKT maupun SKGR sudah diatur melalui Pasal 25 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang disempurnakan dengan Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593/5707/SJ, tanggal 22 Mei 1984, Gubernur Kepala Tingkat I Riau Nomor 593/TP/1433 tanggal 18 Mei 1996 perihal Surat Keterangan Mengenai Pembukaan Tanah yang pada intinya menyatakan Camat, Kepala Desa/Lurah untuk tidak mengeluarkan ijin membuka tanah dalam bentuk apapun seperti Surat Keterangan Pemilikan Tanah/ Surat Keterangan Penguasaan Tanah/ Surat Keterangan Tanah dan lain sebagainya.

Ketentuan PMNA/Ka. BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan mengatur syarat-syarat pemberian Hak Milik atas Tanah Negara diajukan secara tertulis,¹⁴ salah satu persyaratan dapat diprosesnya permohonan hak milik atas tanah adalah dengan menyertakan alas hak sebagai bukti dasar penguasaan, baik yang berupa sertifikat, girik, surat kapling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan/atau yang telah dibeli dari pemerintah, putusan pengadilan, akta PPAT, akta pelepasan hak, dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya.¹⁵

Ketentuan tentang bukti penguasaan atas tanah atau alas hak juga ditemukan dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 2005 tentang Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan di lingkungan Badan Pertanahan Nasional yakni dalam Buku III (Pelayanan Hak Atas Tanah)

yang menunjukkan bahwa alas hak suatu bidang tanah dijadikan sebagai salah satu kelengkapan persyaratan yang berisi keterangan mengenai data yuridis yang bentuknya berbeda-beda menurut status tanah yang dimohonkan hak atas tanahnya yang dikategorikan dalam 13 (tiga belas) jenis bukti penguasaan atau kepemilikan/alas hak atas tanahnya, yaitu

- 1) Untuk tanah yang berasal dari tanah hak/telah terdaftar / bersertipikat, alas haknya yaitu: a) fotokopi sertipikat yang dilegalisir dan b) bukti perolehan atas tanah (jual beli/pelepasan hak, hibah, tukar-menukar, surat keterangan waris, akte pembagian hak bersama, lelang wasiat, putusan pengadilan dan lain-lain.
- 2) Untuk tanah yang berasal dari tanah Negara, alas haknya yaitu: a) Surat Keterangan Kepala Desa/Lurah yang isinya bukan tanah adat; b) riwayat tanah/bukti perolehan tanah (hubungan hukum sebagai alas hak) dari hunian/garapan terdahulu c) Surat Pernyataan Penguasaan Fisik dari pemohon.
- 3) Untuk tanah yang berasal dari tanah negara (Keputusan Presiden Nomor 32 tahun 1979), alas haknya yaitu: a) fotokopi sertipikat/kartu/akta verponding yang dilegalisir; b) bukti perolehan/penyelesaian bangunan dari bekas pemegang hak; c) surat keterangan telah keluar dari okupasi TNI/Polri;
- 4) Untuk tanah Negara yang berasal dari bekas Hak Barat, alas haknya yaitu : a) fotokopi sertipikat yang dilegalisir; b) Surat pernyataan penguasaan fisik, c) surat keterangan telah keluar dari okupasi TNI/Polri ;
- 5) Untuk tanah yang berasal dari tanah adat/yasan/gogol tetap, alas haknya yaitu : a) patok D/Girik, Ketitir, Kanomeran/ letter C Desa, keterangan riwayat tanah dari Desa/Kelurahan dan b) bukti perolehan/surat pernyataan pelepasan hak dari pemegang sebelumnya.

¹⁴ Pasal 9 ayat (1) PMNA/Ka. BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan

¹⁵ PMNA/Ka. BPN No. 9 Tahun 1999 Pasal 9 ayat (2) angka 2 huruf (a)

- 6) Untuk tanah yang berasal dari tanah gogol bersifat tidak tetap, alas hak yaitu a) patok D/Girik, Ketitir, Kanomeran/ letter C Desa, keterangan riwayat tanah dari Desa/Kelurahan dan b) keputusan desa/peraturan desa yang disetujui oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) berisi persetujuan tidak keberatan dan c) akta pelepasan hak yang dibuat oleh dan di hadapan Notaris/Camat/Kepala Kantor Pertanahan setempat;
- 7) Untuk tanah yang berasal dari tanah kas desa, alas haknya yaitu: a) Perda tentang sumber pendapatan dan kekayaan desa atau keputusan desa/pengesahan bupati dan ijin Gubernur ; b) penetapan besarnya ganti rugi berupa uang atau tanah pengganti; c) berita acara serah terima tanah pengganti; d) akta /surat pelepasan hak atas tanah kas desa yang dibuat Notaris/Camat dan Kepala Kantor Pertanahan; e) fotokopi petok D/girik/letter C Desa dan f) fotokopi sertifikat tanah pengganti atas nama Pemerintah Desa setempat;
- 8) Untuk tanah yang berasal dari asset Pemerintah Daerah, alas haknya yaitu: a) persetujuan dari DPRD; b) keputusan kepala daerah tentang peralihan/pelepasan asset; c) perjanjian antara Pemerintah Daerah dan pihak ketiga dan d) pelepasan hak atas tanah yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang dan e) bukti sertifikat tanah pengganti (jika perolehannya berasal dari tukar-menukar)
- 9) Untuk tanah yang berasal dari asset instansi Pemerintah Pusat, alas haknya yaitu: a) SK pelepasan asset dari instansi tersebut; b) surat persetujuan Menteri Keuangan; c) Berita Acara pelepasan hak d) bukti sertifikat tanah pengganti (jika perolehannya berasal dari tukar-menukar)
- 10) Untuk tanah yang berasal dari asset BUMN, yaitu: a) persetujuan Menteri BUMN/Menteri Keuangan, b) sertifikat sepanjang sudah terdaftar, c) berita acara pelepasan hak; d) bukti sertifikat tanah pengganti (jika perolehan dari tukar-nemukar, sepanjang terdapat dalam perjanjian)

- 11) Untuk tanah yang berasal dari asset BUMD, alas haknya yaitu: a) persetujuan kepala desa, b) persetujuan DPRD, c) berita acara/ pelepasan hak; d) sertifikat yang bersangkutan; e) bukti sertifikat tanah pengganti
- 12) Untuk tanah yang berasal dari kawasan hutan, yaitu SK pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan;
- 13) Untuk tanah yang berasal dari BKMC, alas haknya yaitu: a) pelepasan asset BKMC dari Menteri Keuangan dan b) bukti pelunasan pembayaran tanah dan bangunan yang dimohon.

3. Upaya Penyelesaian Tumpang Tindih Pemilikan Tanah

SKT dan SKGR merupakan alas hak yang banyak dipergunakan di Provinsi Riau, SKT dan SKGR banyak yang menjadi pemicu sengketa konflik, Penertiban SKT dan SKGR Salah satu sebab banyaknya kasus sengketa lahan di Riau adalah karena mudahnya camat atau kepala desa mengeluarkan SKT dan SKGR. Di Kabupaten Kampar Provinsi Riau ditemukan beberapa tumpang tindih kepemilikan tanah, misalnya tumpang tindih antara sertifikat dengan sertifikat, SKT dengan Setifikat. Penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah akan menjadi rumit, karena di beberapa kasus SKT dan SKGR dapat dijadikan sebagai obyek jaminan dalam kegiatan perkreditan atau pinjam-meminjam atau hutang-piutang di Bank.

Beberapa faktor yang menyebabkan sengketa tanah di Kabupaten Kampar Provinsi Riau antara lain: a) Tanah tidak dikuasai dan dipelihara; b) Terjadinya tumpang tindih bukti pemilikan; c) Batas wilayah administrasi desa yang belum jelas terutama daerah pemekaran; d) Jual beli di bawah tangan; e) Tidak memiliki bukti penguasaan; f) Tumpang tindih bukti peralihan hak; g) Belum tertibnya administrasi pertanahan di tingkat desa atau kelurahan; h) ketidakjujuran aparat desa dan pemohon dalam hal ini pemilik tanah dalam memberikan informasi kepada BPN

merupakan faktor utama; i) administrasi pertanahan belum tertib dan berkesinambungan di tingkat desa dalam hal pembuatan SKT dan SKGR di kecamatan; j) tidak ada kepastian hukum objek di lapangan ketika ada penerbitan SKT/SKGR apalagi kepastian letak batas-batasnya; k) SKT dan SKGR sebagai alas hak tidak diuji melalui asas publisitas. Masalah-masalah tersebut sebagai pemicu sengketa pemilikan hak atas tanah.

Sengketa tanah diperlukan suatu solusi yang baik, mengetahui akar masalahnya, karena dalam kasus pertanahan banyak sekali dimensi publik mengandung aspek politik, ekonomi dan sosial budaya. Penyelesaiannya tidak cukup hanya dari pendekatan yuridis saja, melainkan perlu dipertimbangkan dari historisnya, aspek sosial, ekonomi bahkan politik.

Sengketa pertanahan pada umumnya dapat menempuh jalur litigasi dan/atau jalur non litigasi. Jalur litigasi yang dimaksud adalah melalui lembaga peradilan yaitu Peradilan Umum yang menyangkut unsur pidana dan maupun perdata dan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan melalui jalur non litigasi dapat ditempuh dengan rekonsiliasi, negosiasi, mediasi dan arbitrase.

Berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan, yang selanjutnya disempurnakan dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan. Badan Pertanahan Nasional selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. Langkah-langkah penyelesaian sengketa yang di tempuh melalui mediasi yang mengedepankan musyawarah.

Tumpang tindih alas hak SKT dengan SKT belum sampai ke penerbitan sertipikat Kantor Pertanahan bukan bertanggungjawab

atau kewenangan Kantor Pertanahan, akan tetapi Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar berusaha untuk menyelesaikannya. Seharusnya diselesaikan oleh yang menerbitkan SKT dan SKGR. Beberapa kasus tumpang tindih alas hak tersebut masuk ke ranah litigasi, Kantor Kabupaten Kampar sebagai pihak yang berperkara, misalnya pemalsuan SKT dan SKGR di Kampar.¹⁶

Tumpang tindih sertipikat dengan sertipikat atau sertipikat ganda adalah tanggungjawab Kantor Pertanahan, hampir semua sertipikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar berpotensi tumpang tindih dan menimbulkan sengketa, hal ini karena belum tertibnya administrasi pendaftaran tanah sebagai berikut :

- 1) Perubahan administrasi pendaftaran tanah dari PP No. 10 Tahun 1961 ke administrasi pendaftaran tanah menurut PP No. 24 Tahun 1997 khususnya administrasi data spasial belum sepenuhnya dilaksanakan. Daftar Gambar Situasi / Surat Ukur yang terbit sebelum PP No. 24 Tahun 1997 dan disimpan disusun per tahun kalender belum disusun per desa.
- 2) Belum ada satu desapun yang dinyatakan tidak ada bidang tanah yang masih melayang-layang.
- 3) Temuan sertipikat ganda tidak secara tegas ditulis pada buku tanah dari kedua sertipikat tersebut. Buku tanahnya hanya diberi catatan dengan pensil.

Upaya yang dilakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar untuk mencegah sertipikat ganda termasuk langkah kebijakan yang patut dicontoh Kantor Pertanahan lain, yaitu dengan membuat pengumuman di Surat Kabar kepada seluruh pemegang sertipikat yang diterbitkan sebelum Tahun 1997 untuk mau membayar pengukuran ulang bidang tanahnya dalam rangka pemetaan bidang-bidang tanah tersebut. Pengumuman ini cukup mendapat tanggapan

¹⁶ Lihat putusan Nomor : 271/Pid.B/2012/PTR

dari masyarakat namun masih banyak yang belum memenuhi pengumuman ini.

Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar menyelesaikan sengketa tumpang tindih SKT dengan sertipikat dan sertipikat ganda melalui cara antara lain:

- a. Penyelesaian secara langsung oleh para pihak dengan cara negosiasi;
- b. Apabila secara negosiasi belum berhasil, maka Kantor Pertanahan menyarankan para pihak berdamai dengan cara mediasi dengan Kantor Pertanahan sebagai mediator,
- c. Bila mediasi gagal penyelesaian dengan cara konsiliasi dengan konsiliator Kantor Pertanahan.
- d. Bila konsiliasi gagal penyelesaian sengketa terpaksa melalui pengadilan perdata.

Upaya penyelesaian sertipikat ganda yang bersifat administrasi yaitu pembatalan atau pencabutan suatu sertipikat yang dikeluarkan oleh BPN itu sendiri. Terhadap sertipikat ganda dapat dilakukan pembatalan, Sesuai dengan ketentuan pasal 104, Pasal 106 dan Pasal 107 PMNA/Ka BPN No.9 Tahun 1999 tentang tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Dalam Pasal 107 Cacat hukum administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (1) adalah:

- a) Kesalahan prosedur;
- b) Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
- c) Kesalahan subjek hak;
- d) Kesalahan objek hak;
- e) Kesalahan jenis hak;
- f) Kesalahan perhitungan luas;
- g) Terdapat tumpang tindih hak atas tanah;
- h) Data yuridis atau data fisik tidak benar; atau
- i) Kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

Pembatalan sertipikat oleh Kantor Pertanahan karena sertipikat ganda belum pernah dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar.

Pada umumnya sengketa sertipikat ganda diselesaikan melalui 3 (tiga) cara, yaitu:¹⁷ 1) penyelesaian secara langsung oleh pihak dengan musyawarah; 2) melalui arbitrase dan alternative penyelesaian sengketa; 3) Penyelesaian sengketa melalui badan peradilan.

Penyebab terjadinya sertipikat ganda bisa dikarenakan adanya unsur kesengajaan, ketidaksengajaan, kesalahan administrasi. Upaya penyelesaian sertipikat ganda hanya bersifat administrasi yaitu pembatalan atau pencabutan suatu sertipikat yang dikeluarkan oleh BPN itu sendiri. Langkah-langkah penyelesaian sengketa yang mereka atau pihak BPN tempuh dalam sengketa sertipikat ganda adalah negosiasi, mediasi dan fasilitasi. Jika tidak mendapatkan temu dilakukan melalui proses litigasi.

Menurut Maria SW Sumardjono,¹⁸ mekanisme penyelesaian sengketa yang pada umumnya di tempuh oleh BPN adalah sebagai berikut:

- a. bila ditemukan cacat administrasi karena adanya kekeliruan data awal, maka koreksi administrasi dilakukan oleh BPN
- b. bila kedua pihak saling terbuka, diusahakan musyawarah yang difasilitasi oleh BPN
- c. bila sengketa melibatkan instansi sektoral, diupayakan koordinasi antar sektoral
- d. bila semua usaha memenuhi kegagalan, utamanya bila obyek sengketa berkenaan dengan “hak” yang berkaitan dengan kebenaran material, maka upaya terakhir adalah melalui jalur pengadilan.

¹⁷ Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2012, hlm. 375

¹⁸ Sumardjono, Maria SW. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta 2009, hlm 113

5. Analisis Tata Laksana Pendaftaran Tanah Kabupaten Kampar

Perubahan tata laksana pendaftaran tanah yang diatur menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ke tata laksana pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 belum sepenuhnya dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar. Gambar Situasi dan Gambar Ukurnya belum ditata atau disusun per desa masih dibendel per tahun kalender. Belum semua desa mempunyai peta pendaftaran, masih banyak bidang tanah yang belum dipetakan. Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar belum dapat menunjukkan adanya desa yang bidang tanah terdaftarnya sudah terpetakan semua. Namun demikian Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar mempunyai langkah atau upaya untuk menertibkan pemetaan kembali bidang tanah terdaftar dengan membuat pengumuman melalui surat kabar kepada masyarakat yang sertipikatnya terbit sebelum tahun 1997 untuk membiayai pengukuran ulang bidang tanahnya.

Informasi yang disajikan pada Buku Tanah khususnya tentang sertipikat ganda masih belum mutakhir, terjadinya sertipikat ganda tidak semua ditulis pada buku tanahnya. Batas wilayah antar desa belum ditetapkan secara pasti, hal ini berakibat bidang tanah yang sama terbit sertipikat di dua Kantor Pertanahan yaitu dengan Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru.

Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar tidak melaksanakan perintah Pasal 190 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 yaitu memberikan salinan Peta Pendaftaran Tanah kepada Pemerintahan Desa. Apabila desa diberi salinan Peta Pendaftaran Tanah maka Kepala Desa akan dapat mengetahui bahwa suatu bidang tanah telah terdaftar atau terbit sertipikat sehingga Kepala Desa tidak menerbitkan SKT atau SKGR.

Administrasi pendaftaran tanah di Kabupaten Kampar masih belum dibenahi sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun

1997 khususnya data spasial, namun sudah ada upaya membuat pengumuman di surat kabar untuk pemilik tanah yang mempunyai sertipikat sebelum 1997 untuk mengajukan permohonan ukur ulang. Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar bila menemukan sertipikat ganda belum mencatat secara tegas pada buku tanahnya. Batas wilayah desa belum ditegaskan dan ditetapkan di lapangan.

C. Kesimpulan

Bentuk tumpang tindih pemilikan tanah di Kabupaten Kampar berupa tumpang tindih alas hak SKT dengan SKT, SKT dengan SKGR, SKT, SKGR dengan sertipikat dan Sertipikat dengan sertipikat. Penyebab tumpang tindih tersebut SKT dengan SKT, SKT dengan SKGR adalah: a) tidak adanya kesinambungan dan kemutakhiran administrasi pertanahan desa baik berupa buku desa maupun peta bidang-bidang tanah desa; b) Kantor Pertanahan tidak memberikan salinan Peta Pendaftaran Tanah kepada desa; c) SKT dan SKGR terhadap hutan adat di Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar bila mengajukan permohonan sertipikat tidak diproses melalui pendaftaran hak. Permohonan sertipikat dengan SKT dan SKGR yang menjadi alas hak, selalu diproses dengan lembaga permohonan hak sehingga permohonan tidak ada uji yuridis atau uji asas spesialisasi sehingga apabila ada tumpang tindih SKT tidak terdeteksi; d) desa tidak diberi salinan peta pendaftaran tanah oleh Kantor Pertanahan; e) fisik tanah tidak dikuasai secara langsung.

Upaya penyelesaian yang dilakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar antara lain melalui mediasi atau konsiliasi dengan mempertemukan pihak yang bersengketa tumpang tindih pemilikan dan upaya pencegahan dengan :

- a) SKGR tanpa SKT tidak dapat dijadikan alas hak pendaftaran hak atau permohonan hak.

- b) Administrasi pendaftaran tanah di Kabupaten Kampar masih belum dibenahi sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 khususnya data spasial, namun sudah ada upaya membuat pengumuman di surat kabar untuk pemilik tanah yang mempunyai sertifikat sebelum 1997 untuk mengajukan permohonan ukur ulang.

Daftar Pustaka

- Arianto, Tjahjo, *Prinsip-prinsip Pendaftaran Tanah*, Pusat Pendidikan dan Latihan Badan Pertanahan Nasional, Jakarta 2002
- _____, *Problematisasi Hukum Terbitnya Sertipikat Ganda Hak Atas Tanah*, Disertasi, Universitas Tujuh Belas Agustus 1945 Surabaya, 2010
- _____, *Membenahi Pendaftaran di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 4 tahun 2011*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional Undang-Undang Informasi Geospasial pada tanggal 3 – 4 Juni 2011 di Yogyakarta dengan tema “*Implementasi Undang-Undang Informasi Geospasial : Peluang, Harapan, dan Tantangan*”
- Kalo, Syafrudin, *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Agraria* pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara tanggal 2 September 2006
- Simpson S, Rowton, *Land and Registration*, Surveyor Publications, London, 1984.
- Soesangobeng, Herman, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta 2012.
- _____, *Penjelasan Serta Tafsiran Tentang Kedudukan Hukum Adat dan Hak Menguasai Adat dan Hak Menguasai dari*

Negara bagi Pembentukan Hukum Pertanahan Indonesia, Tidak diterbitkan, Jakarta 2005.

Syarief, Elza, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2012.

Sumardjono, Maria SW. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta 2008.

United Nations Economic Commission for Europe, *Land Administration Guidelines*, New York & Geneva, 1996.

Peraturan - Perundang-Undangan

- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 1961 tentang Tata Kerja Pendaftaran Tanah yang Mengenai Pengukuran dan Pemetaan.
- Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 1965 tentang Pedoman Pokok Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

KAJIAN HUKUM PENYELESAIAN TANAH HAK MILIK TERINDIKASI TERLANTAR EX.TANAH OBYEK *LANDREFORM*

(STUDI KASUS PUTUSAN PENGADILAN NEGERI
JEMBER
NOMOR 30/Pdt.G/2004/Pn.Jr)

Tjahjo Arianto, Siti Aisyah Fitriyanti dan Tutik Susiati

A. Pendahuluan

Bagi Indonesia sebagai Negara agraris, tanah memiliki peranan yang sangat penting di dalam kehidupan masyarakat Indonesia terutama bagi sebagian penduduk Indonesia yang bekerja sebagai petani. Tanah berfungsi sebagai tempat di mana warga masyarakat bertempat tinggal dan tanah juga memberikan penghidupan baginya.¹ Sebagai sumber penghidupan tanah mempunyai fungsi strategis baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai ruang untuk pembangunan. Sehingga kebutuhan tanah akan terus meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk di Indonesia, sedangkan ketersediaan tanah relatif tetap. Oleh karena itu, pemanfaatan dan pengelolaan tanah harus ditujukan untuk mencapai masyarakat yang berkeadilan, makmur dan sejahtera.

¹ Soerjono Soekanto dan Soleman B. Taneko, *Hukum Adat Indonesia, Cetakan Keempat*, (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2001), halaman 172

Indonesia diberi karunia Allah tanah yang subur yang harus tetap dijaga dan dipelihara kesuburannya. Penggunaan tanah harus dilakukan oleh yang berhak atas tanah untuk memenuhi kepentingannya sendiri dan tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat. Sehingga pihak yang menguasai tanah dengan sesuatu hak atas tanah harus menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai keadaan, sifat dan tujuan pemberian haknya. Hal ini diatur dalam hukum di Indonesia yaitu Pasal 15 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang lebih dikenal dengan UUPA mengatur bahwa orang atau badan hukum yang menguasai atau memiliki bidang tanah wajib memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya. Bahkan ketentuan Pasal 15 UUPA dilanjutkan dengan sanksi bagi orang atau badan hukum yang melalaikan kewajiban memelihara tanah atau menterlantarkannya akan kehilangan hak atas tanahnya.²

Penelantaran tanah merupakan suatu tindakan yang tidak bijaksana, tidak berkeadilan dan melanggar ketentuan hukum. Penelantaran tanah juga akan berdampak pada terhambatnya program pembangunan, menurunnya ketahanan pangan dan tertutupnya akses sosial ekonomi petani terhadap tanah. Sehingga tanah harus digunakan dan dimanfaatkan secara optimal dan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya. Tertib penggunaan tanah merupakan sarana untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah secara optimal.³

Permasalahan tanah terlantar sudah diatur sejak tahun 1982 dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1982

2 Pasal 27 huruf a angka 3 UUPA untuk Hak Milik yang diterlantarkan, Pasal 34 huruf e untuk Hak Guna Usaha yang diterlantarkan, Pasal 40 huruf e untuk Hak Guna Bangunan yang diterlantarkan dan sedang Hak Pakai yang diterlantarkan diatur Pasal 56 ayat (1) huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

3 Soetomo, *Politik Dan Administrasi Agraria*, (Surabaya : Usaha Nasional Indonesia, 1986), halaman 73

tentang Penertiban Tanah di Daerah Perkotaan yang dikuasai oleh Badan Hukum/Perseorangan yang tidak dimanfaatkan/diterlantarkan. Kemudian diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 ini tidak dapat lagi dijadikan acuan penyelesaian penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar sehingga perlu dilakukan penggantian⁴. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tidak dapat berjalan efektif karena tidak jelasnya mengenai kriteria tanah terlantar, kewenangan dan mekanisme dalam melaksanakan penertiban tanah terlantar. Sebagai pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 dikeluarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Keputusan tersebut mengatur mengenai kriteria tanah terlantar dan tata cara identifikasi tanah-tanah yang diduga terlantar. Namun pada kenyataannya penerapan di lapangan masih belum maksimal sesuai dengan yang diharapkan, sehingga dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang mencabut dan menyatakan tidak berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 mengatur tentang obyek penertiban tanah terlantar, identifikasi dan penelitian, peringatan, penetapan tanah terlantar, dan pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 kemudian diikuti dengan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar dan Peraturan Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar, namun peraturan-peraturan tersebut masih belum dapat

4 Diktum Menimbang Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

mentuntaskan permasalahan terkait penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.

Pelaksanaan penertiban tanah terlantar yang sering diangkat baru menjangkau terhadap tanah yang diterlantarkan yang diberikan dengan Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan yang dimiliki badan hukum. Terhadap Hak Milik yang diterlantarkan masih belum terjangkau walaupun di lapangan ditemukan beberapa Hak Milik yang diterlantarkan, yang memerlukan penyelesaian untuk kepastian hukum atas penguasaan dan pemanfaatannya. Diperoleh informasi bahwa di Kabupaten Jember ditemukan Hak Milik diterlantarkan seluas 6 ha yang telah dimanfaatkan untuk tempat tinggal sampai sejumlah 100 Kepala Keluarga. Hak milik tersebut adalah tanah dengan Hak Milik Nomor 26, 27, 28 dan 29/WIROLEGI seluas masing-masing 1500 M2 sehingga totalnya 6 Ha, yang diterlantarkan oleh pemegang hak yang tertulis dalam 4 buah sertifikat tersebut.

Pada awalnya tanah tersebut adalah tanah negara bekas Hak Erfpact yang tercatat dalam Verponding Nomor 414 seluas 354,825 Ha tercatat atas nama *Landbouuw Maatschappij Oud Djember (LMOD)* yang telah berakhir 5 Pebruari 1954, dimana sebagian tanah tersebut kurang lebih 6 Ha diantaranya adalah tanah yang menjadi objek sengketa. Tanah tersebut sebenarnya telah dikuasai oleh Amri, dkk sejak sekitar tahun 1960AN dan tidak ada gangguan dari pihak manapun. Namun ketika beberapa warga akan melakukan permohonan pendaftaran tanahnya ke Kantor Pertanahan Kabupaten Jember, ternyata diketahui bahwa tanah yang akan diajukan permohonan sertifikat tersebut sudah bersertipikat dan merupakan bagian dari bidang tanah sertifikat hak milik atas nama 4 orang yakni Pak Din, Muhamad, Warno dan Moerdijanto.

Para Pemohon sempat akan melakukan tindakan anarkis kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Jember karena permohonan pensertipikatan tanahnya tidak dapat diproses oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Jember. Kemudian para pemohon yang

diwakili oleh beberapa orang pemohon yang tergabung dalam Panitia Pemohon Pensertipikatan Tanah berusaha untuk melakukan upaya menyelesaikan permasalahan.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum. Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁵ Isu hukum yang diteliti mengenai tanah hak milik terlantar. Penelitian ini didasarkan pada logika keilmuan dalam penelitian hukum normatif yang dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja Ilmu Hukum normatif, yaitu ilmu yang objeknya hukum itu sendiri.⁶ Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi dalam hal ini masalah tanah hak milik terlantar. Pemecahan masalah terhadap isu hukum penelitian ini dilakukan melalui cara pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), studi kasus (*case study*) dan jalur litigasi. Lokasi penelitian di Kabupaten Jember Provinsi Jawa Timur, dalam hal ini ditemukan kasus penelantaran tanah hak milik seluas kurang lebih 6 Ha. Penelitian dikhususkan pada lokasi Kelurahan Karangrejo Kecamatan Summersari Kabupaten Jember yang terdapat tanah hak milik terlantar dan sudah menjadi pemukiman penduduk sebanyak kurang lebih 100 kepala keluarga dengan fokus kajian Putusan Pengadilan Negeri Kelas I Jember Nomor 30/PDT.G/2004/PN.JR.

B. Tinjauan Umum Hak Atas Tanah dan Tanah Negara

Setiap hukum mengenai pertanahan terdapat pengaturan mengenai berbagai hak penguasaan atas tanah. Demikian juga UUPA

5 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2005), halaman 35

6 Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia), halaman 57

menetapkan tata jenjang/*hierarchi* hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah material:

1. Hak Bangsa;
2. Hak Menguasai dari Negara;
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, sepanjang menurut kenyataan masih ada;
4. Hak-hak perorangan/individu yaitu:
 - a. Hak-hak atas tanah
 - 1) Primer: Hak Milik; HGU; HGB; yang diberikan oleh Negara dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara (Pasal 16)
 - 2) Sekunder: HGB dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai; Hak Usaha Bagi Hasil; Hak Menumpang; Hak sewa dll (Pasal 37, 41 dan 53 UUPA)
 - b. Wakaf (Pasal 49)
 - c. Hak milik atas satuan rumah susun (UU No.16 Tahun 1985).
 - d. Hak jaminan atas tanah

Berdasarkan status hukumnya, pengaturan tanah dalam UUPA dibagi menjadi dua:

1. Tanah Negara yaitu semua tanah yang langsung dikuasai oleh Negara;
2. Bukan tanah Negara atau disebut tanah hak, yaitu semua tanah yang dikuasai orang atau badan hukum berdasarkan hak tertentu.

Pengertian tanah Negara tidak secara tegas disebut dan diatur dalam UUPA dan Undang-Undang yang terkait dengan tanah beserta peraturan pelaksanaannya. Istilah tanah Negara itu sendiri muncul dalam praktek administrasi pertanahan, dimana penguasa-

annya dilakukan oleh otoritas pertanahan.⁷ Kewenangan otoritas pertanahan tersebut meliputi: tanah-tanah yang bukan tanah wakaf, bukan tanah hak pengelolaan, bukan tanah-tanah hak ulayat, bukan tanah-tanah Kaum, dan bukan pula tanah-tanah Kawasan Hutan.⁸

Menurut Boedi Harsono terdapat batasan tanah Negara yang meliputi tanah Negara dalam arti sempit yaitu tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dan tanah Negara dalam arti luas yaitu tanah yang dikuasai tidak langsung oleh negara karena telah mendapat kewenangan penguasaan atas tanah-tanah tersebut.

C. Tanah Terindikasi Terlantar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

Pengertian tanah terindikasi terlantar tidak ditemukan dalam UUPA, namun dalam UUPA tersebut mengatur dan menyebutkan bahwa hak atas tanah akan hapus karena tanahnya diterlantarkan. Beberapa ketentuan pengaturan tersebut antara lain:

- a. Hak milik atas tanah hapus bila tanahnya jatuh kepada Negara karena ditelantarkan (Pasal 27 poin a. 3). Penjelasan Pasal 27 menyatakan: “Tanah ditelantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya”.
- b. Hak Guna Usaha hapus karena ditelantarkan (Pasal 34 e)
- c. Hak Guna Bangunan hapus karena ditelantarkan (Pasal 40 e)

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar merupakan Peraturan pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang

⁷ Boedi Harsono, Hukum Agraria Nasional. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, (Jakarta: Djambatan, 1997), halaman 241 dan 248

⁸ *Ibid*, halaman 242

Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar sudah tidak mampu mengakomodir ketentuan-ketentuan terkait dengan tanah terlantar sehingga perlu disesuaikan dengan peraturan yang baru, sehingga terbitlah Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (selanjutnya disebut dengan PP 11 Tahun 2010) menyatakan bahwa objek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh Negara berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

Tata cara penertiban tanah terlantar diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 14 PP 11 Tahun 2010. Tata cara penertiban tanah terlantar diawali dengan kegiatan identifikasi dan penelitian. Kegiatan identifikasi dan penelitian dilaksanakan oleh Panitia yang disebut dengan Panitia C. Dasar untuk melaksanakan identifikasi dan penelitian adalah data tanah yang terindikasi terlantar yang telah disiapkan oleh Kepala Kantor Wilayah. Kegiatan identifikasi dan penelitian dilaksanakan 3 tahun terhitung sejak diterbitkan hak atas tanah atau sejak berakhirnya iizin/keputusan/surat dasar penguasaan tanah. Identifikasi dan penelitian tanah terlantar meliputi: nama dan alamat pemegang hak, letak, luas, status hak atau dasar penguasaan tanah dan keadaan fisik tanah, dan keadaan yang mengakibatkan tanahnya menjadi terlantar. Hasil dari kegiatan tersebut adalah laporan hasil identifikasi dan penelitian dan Berita Acara yang disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah.

Tahapan selanjutnya adalah jika kesimpulan dari laporan menyatakan merupakan tanah terlantar maka Kepala Kantor Wilayah

memberitahukan dan sekaligus memberikan peringatan tertulis pertama kepada pemegang hak. Jangka waktu peringatan pertama adalah 1 (satu) bulan. Apabila pemegang hak tidak mengindahkan peringatan pertama maka diberikan peringatan kedua dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan pertama yaitu 1 (satu) bulan. Apabila pemegang hak tetap tidak mengindahkan peringatan kedua, maka diberikan peringatan ketiga dengan jangka waktu yang sama dengan peringatan kedua dan peringatan ketiga tersebut sekaligus dilaporkan Kepala Kantor Wilayah kepada Kepala BPN. Apabila di atas tanah tersebut terdapat hak tanggungan maka peringatan tersebut disampaikan juga kepada pemegang hak tanggungan.

Selanjutnya jika pemegang hak tetap tidak mengindahkannya setelah jangka waktunya habis maka Kepala Kantor Wilayah mengusulkan kepada Kepala BPN untuk menetapkan tanah yang bersangkutan sebagai tanah terlantar. Setelah diusulkan oleh Kepala Kantor Wilayah sampai dengan ditetapkannya tanah tersebut menjadi tanah terlantar oleh Kepala BPN maka status tanahnya menjadi *status quo*. Kemudian tanah tersebut ditetapkan sebagai tanah terlantar oleh Kepala BPN. Selanjutnya tanah yang bersangkutan menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh Negara. Tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar, dalam jangka waktu maksimal 1 tahun wajib dikosongkan oleh bekas pemegang haknya.

D. Hukum Acara Perdata di Indonesia

Mertokusumo mendefinisikan hukum acara perdata sebagai peraturan hukum yang mengatur bagaimana caranya menjamin ditaatinya hukum perdata materiil dengan perantaraan hakim.⁹ Asas hukum acara perdata antara lain: 1) hakim bersifat menunggu 2) hakim bersifat pasif 3) peradilan terbuka untuk umum 4)

⁹ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia Edisi Kedelapan*, (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2009), halaman 2

mendengar kedua belah pihak 5) putusan disertai alasan 6) beracara dikenai biaya, dan 7) tidak ada keharusan mewakilkan.

Jenis gugatan dalam perkara perdata terdiri dari: 1) gugatan yang mengandung sengketa (*contentious*) dan 2) gugatan yang tidak mengandung sengketa (*voluntair*). Pada dasarnya, para pihak harus menghadap sendiri dalam mengajukan gugatan. Tetapi mereka dapat diwakili oleh seorang kuasa. Berdasarkan pasal 123 ayat (1) HIR dan pasal 147 ayat (1) RBg, kuasa ini dapat diberikan secara lisan, yaitu apabila pihak yang bersangkutan atau pemberi kuasa hadir juga secara pribadi di persidangan. Atau para pihak dapat memberi kuasa kepada wakilnya secara tertulis dengan surat kuasa khusus.

Selain itu, suatu gugatan bisa diajukan oleh perwakilan kelompok, yang berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok disebut dengan gugatan *Class Action* yaitu di mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk dirinya sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau kesamaan dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya.

Setelah gugatan diajukan ke pengadilan, maka tahap selanjutnya adalah pemeriksaan berkas dan pemanggilan para pihak yang berperkara oleh panitera (juru sita). Dalam hukum acara perdata, pemanggilan para pihak yang berperkara adalah menyampaikan surat panggilan secara resmi (*official*) dan patut (*properly*) kepada pihak-pihak yang berperkara di pengadilan, agar mau memenuhi dan melaksanakan hal-hal yang diminta dan diperintahkan majelis hakim atau pengadilan.¹⁰

Berdasarkan Pasal 390 ayat (1) HIR dan Pasal 2 ayat (3) Rv, panggilan secara patut dilakukan dalam bentuk:

- a. Surat tertulis (*in writing*);
- b. Lazim disebut dengan surat panggilan atau *relas* panggilan maupun berita acara panggilan; dan
- c. Panggilan tidak dibenarkan dalam bentuk lisan (*oral*), karena sulit membuktikan keabsahannya. Oleh karena itu, panggilan dalam bentuk lisan tidak sah menurut hukum.

Selain itu, berpijak pada pendekatan perubahan sosial (*social change*), bentuk-bentuk seperti bentuk-bentuk panggilan elektronik melalui radio, televisi, atau internet dan bentuk iklan melalui media cetak dapat diakomodasi. Bahkan khusus mengenai bentuk panggilan melalui media cetak atau mass media, telah dibenarkan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut PP Nomor 9 Tahun 1975). Meskipun ketentuan Pasal 27 PP Nomor 9 Tahun 1975 dimaksudkan untuk pemanggilan para pihak dalam perkara perceraian, ketentuan ini dapat diterapkan secara analogis dalam perkara perdata yang lain.

Sedangkan untuk pemanggilan secara sah bagi tergugat yang tidak diketahui tempat tinggalnya berdasarkan Pasal 390 ayat (3) HIR dan Pasal 6 ke-7 Rv adalah:

- a. Surat panggilan (surat jurusita) disampaikan kepada bupati atau walikota, sesuai dengan yuridiksi atau kompetensi relatif yang dimilikinya.
- b. Bupati atau walikota tersebut:
 - 1) Mengumumkan atau memaklumkan surat jurusita itu;
 - 2) Caranya, dengan menempelkannya pada pintu umum kamar persidangan pengadilan negeri yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ke-7 Rv, pemanggilan tersebut harus dimuat dalam salah satu harian atau surat kabar yang terbit

¹⁰ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), halaman 213

di wilayah hukum atau yang terbit berdekatan dengan wilayah hukum PN yang bersangkutan. Panggilan seperti itu disebut dengan panggilan umum atau pemberitahuan (*general convocation*).

Pasal 125 ayat (1) HIR menyebutkan bahwa:

Jika tergugat, meskipun dipanggil dengan sah tidak datang pada hari yang ditentukan dan tidak menyuruh orang lain menghadap sebagai wakilnya maka tuntutan itu diterima dengan putusan tanpa kehadiran (*verstek*) kecuali kalau nyata bagi pengadilan negeri bahwa tuntutan itu melawan hak atau tiada beralasan.

Pasal 78 Rv menyebutkan bahwa:

Jika tergugat tidak datang menghadap setelah tenggang waktu serta tata tertib acara dipenuhi maka putusan dijatuhkan tanpa kehadiran tergugat dan gugatan penggugat dikabulkan kecuali jika hakim menganggap gugatan itu tanpa hak atau tanpa dasar hukum.

Apabila gugatan dikabulkan tanpa kehadiran tergugat, maka putusan pengadilan diberitahukan kepada tergugat serta dijelaskan bahwa tergugat berhak mengajukan perlawanan (*verzet*) terhadap putusan *verstek* itu kepada hakim yang memeriksa perkara itu juga (Pasal 123 ayat (3) jo. 129 HIR dan Pasal 149 ayat (3) jo. 153 RBg).¹¹ Perlawanan dapat diajukan dalam 14 (empat belas) hari sesudah pemberitahuan putusan *verstek* tersebut kepada tergugat secara pribadi (*in person*). Apabila pemberitahuan itu tidak disampaikan kepada tergugat pribadi, maka perlawanan dapat diajukan sampai hari ke-8 (kedelapan) setelah teguran untuk melaksanakan putusan *verstek* itu atau apabila tergugat tidak datang menghadap untuk ditegur, perlawanan tergugat dapat diajukan sampai hari ke-8 (kedelapan) sesudah putusan *verstek* itu dijalankan (Pasal 129 ayat (2) HIR dan Pasal 153 ayat (2) RBg). Apabila perlawanan diterima oleh pengadilan, maka pelaksanaan putusan *verstek* terhenti, kecuali kalau ada perintah untuk melanjutkan pelaksanaan putusan *verstek* itu.

¹¹ Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.* halaman 111

Permasalahan utama yang ditimbulkan sebagai implikasi dari putusan pengadilan mengenai hak atas tanah adalah adanya pembatalan hak. Pembatalan hak atas tanah menurut Pasal 1 butir 14 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 (selanjutnya disebut Perkaban 9 Tahun 1999) tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan bahwa pembatalan keputusan pemberian suatu hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dalam hal keputusan pembatalan hak atas tanah karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap diatur dalam Pasal 124 sampai Pasal 133 Perkaban 9 Tahun 1999.

E. Riwayat Obyek Sengketa Tanah Hak Milik Nomor 26, 27, 28, dan 29/WIROLEGI Dengan Jalur Litigasi

Pada mulanya, terdapat tanah bekas hak *erfpact verponding* 414 seluas 354,825 Ha yang tercatat atas nama Landbouw Maatschappij Oud Djember (LMOD) di wilayah Kelurahan Wirolegi (sekarang Kelurahan Karangrejo) Kecamatan Summersari Kabupaten Jember. Tanah bekas hak *erfpact* tersebut berakhir haknya pada tanggal 5 Pebruari 1954 dan tidak diperpanjang sehingga tanahnya menjadi tanah negara. Hal ini sesuai dengan ruang lingkup tanah negara yang dimaksud oleh Julius Sembiring yang salah satunya adalah tanah yang berasal dari tanah hak yang telah berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi.¹² Sesuai dengan ketentuan UUPA selain hak milik, hak atas tanah yang lain ditentukan jangka

¹² Julius Sembiring, *Op. Cit.*, halaman 10 ruang lingkup tanah negara adalah Tanah Negara yang berasal dari tanah hak yang telah berakhir jangka waktunya dan berdasarkan kebijakan pertanahan tidak boleh diperpanjang lagi

waktu berlakunya. Dengan berakhirnya jangka waktu ini, dan tidak diperpanjang lagi oleh pemegang hak, maka status tanahnya menjadi tanah negara.

Selain itu pada kenyataannya, tanah bekas hak erfpact verponding 414 tersebut merupakan kebun terlantar sehingga berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26 Mei 1964 Nomor SK.50/KA/64 dinyatakan sebagai tanah yang akan dibagikan kepada rakyat dalam rangka pelaksanaan land-reform. Landreform merupakan perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan - hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah.¹³ Di mana salah satu programnya adalah redistribusi tanah yaitu pembagian tanah oleh pemerintah kepada rakyat yang membutuhkan.

Program landreform terhadap tanah bekas hak erfpact verponding 414 adalah program redistribusi tanah pertanian. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 56/PRP/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian menyebutkan bahwa luas minimum pemilikan tanah pertanian adalah 2 Ha. Ketetapan luas minimum 2 Ha dengan asumsi bahwa hasil produksi dari pengerjaan tanah seluas 2 Ha diperkirakan dapat mencukupi kebutuhan hidup 1 keluarga. Tetapi karena luas tanah pertanian di sebagian besar wilayah Pulau Jawa khususnya Provinsi Jawa Timur mulai menyempit, maka ketentuan luas tanah untuk kegiatan redistribusi tanah pertanian untuk rakyat jauh di bawah luas minimum tanah pertanian 2 Ha, namun luas tanah yang dibagikan maksimum 0,5 Ha untuk setiap keluarga.

Pada kenyataannya, sampai ketika penelitian ini dilakukan, program redistribusi tanah pertanian berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria tanggal 26 Mei 1964 Nomor SK.50/KA/64 belum terealisasi. Namun, ditemukan 4 (empat) buah sertifikat hak milik atas nama P. Din, Muhamad, Warno, dan

Moerdijanto di atas sebagian tanah negara bekas hak erfpact verponding 414 yang total luasnya adalah 6 Ha dengan luas masing-masing 1,5 Ha. Tanah seluas 6 Ha tersebut terletak di Lingkungan Kluncing, Kelurahan Karangrejo, Kecamatan Summersari dengan batas-batas sebagai berikut:

Sebelah utara	:	Saluran air
Sebelah timur	:	Jalan Piere Tendean
Sebelah selatan	:	Saluran air
Sebelah barat	:	Tanah negara ex. RVE 414

Berdasarkan keterangan dari Kepala Seksi Sengketa, Konflik, dan Perkara Kantor Pertanahan Kabupaten Jember 4 (empat) buah sertifikat hak milik tersebut diterbitkan melalui proses pemberian hak pada tahun 1964. Pada saat dilakukan pencarian terhadap Surat Keputusan pemberian hak untuk 4 (empat) buah sertifikat hak milik tersebut, ternyata Surat Keputusannya (SK) tidak ditemukan karena berdasarkan catatan di ruang arsip, SK tersebut pernah dibon oleh salah satu pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Jember dan sampai saat penelitian dilakukan belum dikembalikan. Bila dilihat dari luas tanah masing-masing bidang dari keempat sertifikat tersebut yaitu seluas 1,5 Ha, maka dapat disimpulkan bahwa tanah tersebut bukan berasal dari kegiatan redistribusi tanah obyek landreform tanah negara bekas hak erfpact verponding 414.

Selain itu, bila dilihat dari produk sertifikatnya, keempat buah sertifikat hak milik tersebut merupakan sertifikat sementara produk dari PP Nomor 10 Tahun 1961 untuk kegiatan pendaftaran tanah desa tidak lengkap karena tidak dilengkapi dengan Gambar Situasi (GS). Sesuai dengan ketentuan Pasal 17 ayat (2) PP Nomor 10 Tahun 1961, sertifikat sementara mempunyai kekuatan sebagai sertifikat, hal ini artinya bahwa pendaftaran tanah secara tidak lengkap tetap harus memenuhi persyaratan kadaster hak walaupun sertifikat sementara merupakan sertifikat tanpa surat ukur.

¹³ Boedi Harsono, Op. Cit. Halaman 364

Kenyataan yang terjadi Sertipikat Sementara banyak yang tidak dilengkapi gambar bidang tanah seperti halnya keempat sertipikat hak milik tersebut, sehingga kepastian hukum objek hak belum jelas dan sering menimbulkan permasalahan. Bagaimana sertipikat sementara yang tanpa dilengkapi dengan GS dapat mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan sertipikat yang dilengkapi dengan GS. Bagaimana sertipikat yang berdasarkan Pasal 19 UUPA merupakan tanda bukti hak atas tanah yang mempunyai kekuatan hukum, tidak dilengkapi dengan gambar bidang tanahnya? Sehingga kepastian hukum obyeknya patut dipertanyakan.

Kita bisa melihat secara lebih gamblang melalui penelusuran kronologi permasalahan ini. Pada tahun 1991, Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah menerima permohonan konversi hak milik yang berasal dari tanah milik adat dengan alas hak berupa girik di atas tanah bekas hak erfacht Verponding 414 yang terletak di desa Wirolegi Kecamatan Summersari Kabupaten Jember. Tanah bekas hak erfacht merupakan tanah Negara. Sesuai dengan ruang lingkup tanah Negara sebagaimana telah diuraikan dalam daftar pustaka di atas, tanah bekas hak erfacht menjadi tanah Negara. Permohonan hak di atas tanah Negara seharusnya tidak diproses melalui permohonan penegasan konversi tetapi diproses melalui pemberian hak dengan terlebih dahulu dikeluarkan Surat Keputusan Pemberian Hak oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Jember. Sesuai dengan Pasal 24 ayat (1) UUPA huruf k, girik merupakan salah satu jenis alat bukti tertulis hak lama yang dapat digunakan sebagai alas hak untuk permohonan pendaftaran tanah melalui proses penegasan konversi.

Dari uraian di atas maka jelas terjadi kesalahan dalam proses permohonan. Tanah Negara bekas hak erfpacht tidak seharusnya tidak dikeluarkan girik, tetapi pada kenyataannya keluar girik yang digunakan sebagai alas hak dalam melakukan pendaftaran tanah. Melihat kegagalan ini, maka Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah melakukan identifikasi pada peta pendaftaran. Hasilnya

diketahui bahwa permohonan tersebut berada di atas bidang tanah bekas hak erfpacht RVE 414 yg telah diterbitkan 4 sertipikat HM seluas 6 ha yg terbit tahun 1964. Selain itu dilaksanakan identifikasi lapangan yang diperoleh data bahwa bidang tanah seluas 6 ha tersebut telah terdapat penguasaan fisik berupa pemukiman sebanyak ± 100 bidang. Berdasarkan data di kantor pertanahan dan fakta dilapangan, maka permohonan pendaftaran tanah tersebut kemudian ditolak, karena terjadi tumpang tindih dengan 4 (empat) buah sertipikat SHM yang telah terbit sebelumnya.

Namun berdasarkan informasi dari Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, sebelum tahun 1991 pernah terbit sertipikat melalui permohonan konversi Tanah Milik Adat dengan alas hak girik.¹⁴ Berdasarkan keterangan dari Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara jumlah sertipikat dengan alas hak girik yang pernah terbit adalah sebanyak 1 (satu) sertipikat.¹⁵ Ketika terjadi sengketa, sertipikat tersebut sempat akan diperbaharui tetapi ketika penelitian ini dilakukan, peneliti tidak menemukan sertipikat tersebut. Padahal seharusnya sertipikat tersebut harus dibatalkan, karena sertipikat tersebut cacat hukum dalam penerbitannya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 104 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak, pembatalan hak atas tanah dapat dilakukan karena cacat hukum administrasi dalam penerbitan keputusan pemberian dan/atau sertipikat hak atas tanahnya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Selanjutnya permasalahan ini terhenti karena pejabat yang menangani hal ini pindah tugas. Faktanya, penguasaan fisik bidang tanah tersebut ternyata diperjualbelikan. Pembeli yang tidak

¹⁴ Berdasarkan wawancara dengan Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, Bapak Kusnun Irfanie pada hari Kamis tanggal 3 Juli 2014.

¹⁵ Berdasarkan wawancara dengan Kepala Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan, Bapak Handoko, SH. pada hari Selasa tanggal 1 Juli 2014

mengetahui riwayat tanah yang dibelinya ternyata kembali mengajukan permohonan sertipikat atas tanahnya. Hal tersebut tentunya akan langsung ditolak oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Jember. Puncaknya pada tahun 2000 terjadi gejolak. Berdasarkan keterangan dari salah satu masyarakat pelaku pada waktu itu, yaitu bapak Amri sempat terjadi gejolak dalam masyarakat.¹⁶ Masyarakat yang permohonan pendaftaran ditolak sempat mengancam akan melakukan tindakan anarkis dan membakar Kantor Pertanahan Kabupaten Jember.

Namun, aksi masyarakat dapat diselesaikan oleh sebagian masyarakat lain dengan jalan damai. Akhirnya dibentuklah Panitia Perwakilan Pemohon Sertipikat yang diketuai oleh Bapak Amri. Bapak Amri bersama dengan beberapa masyarakat yang mewakili masyarakat seluruh pemohon sertipikat kemudian mendatangi Kantor Pertanahan kabupaten Jember untuk menanyakan dan meminta penjelasan dari Kantor Pertanahan Kabupaten Jember terkait dengan tidak dapat diprosesnya permohonan pensertipikatan tanah mereka.

Selanjutnya penjelasan dari Kantor Pertanahan Kabupaten Jember memberikan penjelasan bahwa tanah yang dimohon oleh sebagian masyarakat Karangrejo tersebut pendaftaran tanahnya ditolak karena di atas tanah tersebut telah terbit 4 (empat) sertipikat hak milik. Empat sertipikat tersebut adalah sertipikat SHM Nomor 26, 27, 28 dan 29/WIROLEGI. Sertipikat-sertipikat tersebut adalah atas nama Pak Din, Muhamad, Warno dan Moerdijanto.

Kejanggalan terjadi ketika masyarakat pemohon sertipikat tersebut merasa asing dengan nama-nama pemegang keempat sertipikat tersebut. Masyarakat mengaku bahwa selama mereka tinggal dan menempati lokasi tanah sejak tahun 1960-AN tidak pernah mengenal dan mengetahui keempat nama pemegang sertipikat tersebut. Oleh karena itu kemudian masyarakat melaku-

kan berbagai upaya-upaya untuk mencari keberadaan keempat orang tersebut untuk diajak bermusyawarah menyelesaikan permasalahan ini. Upaya-upaya yang dilakukan oleh masyarakat adalah menanyakan ke kelurahan terkait pemegang SHM nomor 26, 27, 28, 29/WIROLEGI. Kemudian dilakukan pengecekan di buku Krawangan (Buku C Desa). Hasilnya tidak ada satupun penduduk yang bernama Pak Din, Muhamad, Warno, dan Moerdijanto. Tindak lanjut Lurah setelah menerima laporan dari masyarakat adalah membuat surat dan pengumuman yang ditujukan kepada seluruh masyarakat Kelurahan Karangrejo terkait identitas Pak Din, Muhamad, Warno, dan Moerdijanto. Namun, hasil yang didapat adalah tidak ada satupun penduduk kelurahan yang mengetahui rekam jejak Pak Din, Muhamad, Warno, dan Moerdijanto.

Dari keterangan Bapak Amri, diperoleh informasi bahwa sebagian besar penduduk di Desa Karangrejo yang melakukan permohonan pendaftaran tanahnya merupakan warga pendatang dan bukan warga asli yang menempati wilayah tersebut. Sehingga sesuai dengan asas pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, warga masyarakat pemohon sertipikat tersebut memperoleh hak atas tanahnya dengan itikad baik. Masyarakat memperoleh tanah tersebut dengan cara jual beli, waris maupun dari hibah. Bahkan ketika permohonan pendaftaran tanah mereka tidak dapat diproses, mereka berusaha mencari para pemegang sertipikat melalui pengumuman dan di Kelurahan dengan tujuan menyelesaikannya dengan musyawarah.

Namun karena berbagai jalan untuk mencari keberadaan keempat pemegang sertipikat Hak Milik tersebut telah dilakukan dan tanpa mendapatkan hasil apapun, pada tahun 2003 Panitia Perwakilan Pemohon Sertipikat kembali meminta masukan jalan keluar penyelesaian masalahnya kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Jember. Dengan mempertimbangkan kendala dan kondisi yang telah dialami masyarakat untuk menempuh jalur musyawarah, akhirnya Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten

¹⁶ Berdasarkan wawancara dengan Pak Amri, di rumah Pak Amri Desa Karangrejo Kecamatan Sumbersari, hari Sabtu, Tanggal 28 Juni 2014

Jember menyarankan keluar melalui jalur litigasi. Masyarakat yang dibantu dengan kuasa hukumnya yaitu Bapak Suyatna, SH., mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Kelas I Jember untuk menyelesaikan permasalahan tanah dimaksud.

F. Analisis Penyelesaian Sengketa Tanah Hak Milik Nomor 26, 27, 28, dan 29/WIROLEGI Dengan Jalur Litigasi

Penyelesaian sengketa tanah hak milik terlantar nomor 26, 27, 28, dan 29/WIROLEGI atas nama Pak Din, Muhamad, Warno, dan Moedijanto dilakukan dengan jalur litigasi yaitu penyelesaian sengketa dengan jalur pengadilan. Hal ini dikarenakan pemegang hak milik terlantar tersebut tidak diketahui keberadaannya dan sampai saat ini tidak ada gangguan dan tuntutan terhadap masyarakat yang menggunakan tanahnya. Selain itu, masyarakat maupun Lurah Karangrejo tidak pernah mengetahui eksistensi keempat pemegang sertifikat hak milik nomor 26, 27, 28, dan 29/WIROLEGI di lokasi. Dengan tidak adanya dan tidak diketahuinya keempat orang tersebut maka masyarakat tidak bisa menyelesaikan sengketa tersebut dengan cara non litigasi seperti dengan konsiliasi, mediasi, negosiasi, maupun dengan arbitrase.

Berdasarkan jenisnya, gugatan nomor 30/PDT.G/2004/PN.JR merupakan gugatan *contentius* karena terdapat pihak penggugat dan tergugat. Selain itu, karena jumlah penggugat sesungguhnya sebanyak 96 orang dan pada saat beracara di Pengadilan hanya diwakili oleh 33 orang, maka gugatan seperti ini disebut gugatan *class action* (gugatan perwakilan kelompok) berdasarkan pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.

Tata cara pemanggilan tergugat atas nama Pak Din, Muhamad, Warno, dan Moedijanto secara faktual tidak diketahui tempat tinggalnya di Indonesia maupun di luar negeri, maka Pengadilan

Negeri Jember melakukan pemanggilan secara sah dan patut berdasarkan undang-undang, yaitu:

- a. Surat panggilan disampaikan kepada Bupati Jember sesuai dengan yurisdiksi atau kompetensi relatif yang dimilikinya; dan
- b. Kemudian Bupati Jember:
 - 1) Mengumumkan surat panggilan jurusita itu dengan menempelkannya pada pintu umum kamar persidangan Pengadilan Negeri Kelas I Jember; dan
 - 2) Mengumumkan surat panggilan jurusita itu dalam media massa yaitu:
 - a) surat kabar nasional seperti Jawa Pos, Memorandum, dan Surya; dan
 - b) Pengumuman melalui Radio Republik Indonesia sebanyak 3 (tiga) kali.

Selama proses persidangan, ternyata tergugat tidak pernah hadir atau mengirimkan kuasanya, sehingga dengan demikian, perkara Nomor 30/PDT.G/2004/PN.JR diputus dengan putusan *verstek* oleh pengadilan dengan mengabulkan gugatan seluruhnya. Apabila gugatan penggugat dikabulkan tanpa kehadiran tergugat (*verstek*), maka tergugat berhak mengajukan perlawanan (*verzet*) terhadap putusan *verstek* itu kepada hakim. Berdasarkan Pasal 129 ayat (2) HIR dan Pasal 153 ayat (2) RBg, *verzet* dapat diajukan dalam waktu 14 (empat belas) hari sesudah pemberitahuan putusan *verstek* tersebut kepada tergugat secara pribadi (*in person*). Apabila pemberitahuan itu tidak disampaikan kepada tergugat pribadi, maka perlawanan dapat diajukan sampai hari ke-8 (kedelapan) setelah teguran untuk melaksanakan putusan *verstek* itu atau apabila tergugat tidak datang menghadap untuk ditegur, perlawanan tergugat dapat diajukan sampai hari ke-8 (kedelapan) sesudah putusan *verstek* itu dijalankan. Namun pada kenyataannya, sampai

upaya perlawanan verzet tersebut habis waktu (mengalami kadaluarsa), para tergugat tidak mengajukan perlawanan verzet. Akibatnya putusan verstek hakim atas perkara Nomor 30/PDT.G/2004/PN.JR telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).

Dalam perkara ini, alasan hakim untuk mengabulkan gugatan seluruhnya adalah:

- a. Karena para penggugat dapat membuktikan bahwa dalam kenyataannya baik tergugat I, II, III dan tergugat IV (para tergugat) keberadaannya fiktif belaka berdasarkan surat keterangan dari Lurah Karangrejo Nomor 234/436.596/IV/2004 tanggal 29 April 2004 yang menyatakan bahwa tergugat I, II, III dan tergugat IV sesuai dengan Buku Induk Penduduk sejak tahun 1966 sampai surat dibuat tidak tercatat sebagai penduduk Kelurahan Karangrejo dan dari dahulu hingga pada saat putusan ditetapkan sama sekali tidak pernah menguasai tanah-tanah yang telah diterbitkan SHM atas nama tergugat I, II, III dan tergugat IV, bahkan para penggugat tidak pernah kenal dan bertemu dengan tergugat I, II, III dan tergugat IV.
- b. Karena para penggugat dapat membuktikan bahwa sebelum tahun 1960 atau setidaknya sebelum dikeluarkannya Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria, tanggal 26 Mei 1964 No. SK.50/KA/64 tanah sengketa (sertipikat hak milik nomor 26, 27, 28, 29/WIROLEGI) telah dikuasai oleh para penggugat secara terus-menerus dan tidak terputus-putus serta tidak pernah ada gangguan ataupun tuntutan dalam bentuk apapun dari pihak manapun hingga sekarang;
- c. Karena para penggugat dapat membuktikan bahwa tanah sengketa (sertipikat hak milik nomor 26, 27, 28, 29/Wirolegi) yang telah dikuasai oleh para penggugat secara terus-menerus, tidak terputus-putus dan turun temurun serta tidak adanya

gangguan ataupun tuntutan dari pihak manapun tersebut dalam kenyataannya sesuai dengan fakta data yang ada di kantor Kelurahan Karangrejo, Kecamatan Sumbersari, Kabupaten Jember telah tercatat atas nama Amri, dkk (para penggugat). Bahkan para penggugat secara terus-menerus pula telah membayar Pajak Bumi dan Bangunan dan kewajiban-kewajiban lain yang berkaitan dengan tanah sengketa tersebut.

Sedangkan dalam amar putusan perkara nomor 30/PDT.G/2004/PN.JR menyatakan bahwa:

- a. oleh karena SHM Nomor 26, 27, 28, dan 29/Wirolegi, atas nama nama tergugat I, II, III dan tergugat IV (para tergugat) adalah fiktif, maka menurut hukum keempat SHM tersebut adalah tidak sah atau setidaknya cacat hukum dan karenanya haruslah dinyatakan batal demi hukum atau setidaknya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum (*buiten effect stellen*).
- b. bahwa sebaliknya oleh karena penguasaan atas tanah sengketa yang dilakukan oleh Para Penggugat secara terus menerus tidak terputus-putus dan turun temurun, terhitung sejak sebelum tahun 1960 atau setidaknya sebelum dikeluarkannya Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria, tanggal 26 Mei 1964 Nomor SK.50/KA/64 atau setidaknya pula sebelum Turut Tergugat menerbitkan 4 (empat) buah SHM atas nama Tergugat I, II, III dan Tergugat IV (Para Tergugat) yang cacat hukum tersebut yang kenyataannya hingga sekarang ini tidak pernah ada gangguan atau tuntutan dari pihak siapapun, termasuk Para Tergugat serta Para Penggugat secara terus menerus pula telah membayar Pajak Bumi dan Bangunan maupun kewajiban-kewajiban lain yang berkaitan dengan tanah sengketa, maka menurut hukum penguasaan atas tanah sengketa yang dilakukan oleh Para Penggugat adalah merupakan penguasaan yang dilandasi dengan itikad baik;

- c. Bahwa oleh karena penguasaan atas tanah sengketa yang dilakukan oleh Para Penggugat dilandasi dengan itikad baik, maka Para penggugat tidak melakukan yang bertentangan dengan hukum (melawan hukum) dan karenanya penguasaan atas tanah sengketa tersebut adalah sah menurut hukum dan lebih dari itu Para Penggugat berhak memperoleh perlindungan hukum, yakni sebagai pihak yang paling berhak untuk mengajukan permohonan hak atas tanah sengketa kepada Turut Tergugat.

Selanjutnya, berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tersebut, maka para penggugat mengajukan permohonan pembatalan sertifikat Hak Milik Nomor 26, 27, 28, dan 29/WIROLEGI kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Jember. Karena keempat sertifikat Hak Milik Nomor 26, 27, 28, dan 29/WIROlegi tidak diserahkan, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Jember mengajukan permohonan pembatalan Sertipikat Hak Milik Nomor 26, 27, 28, dan 29/WIROLEGI, atas nama tergugat I, II, III dan tergugat IV kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur sesuai dengan surat nomor 570.135.34-2360 tanggal 1 November 2004 karena berdasarkan Pasal 130 Perkaban 9 Tahun 1999 permohonan pembatalan hak karena melaksanakan putusan pengadilan secara mutatis mutandis merupakan kewenangan Kepala Kantor Wilayah.

Berdasarkan permohonan pembatalan hak dari Kantor Pertanahan Kabupaten Jember, maka Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional menerbitkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur Nomor 08-520.1-35.2005 tanggal 25 April 2005 tentang Pembatalan Hak Milik Nomor 26/DESA Wirolegi, seluas 15.000 m², Tercatat Atas Nama P. Din, Hak Milik Nomor 27/DESA Wirolegi, seluas 15.000 m², Tercatat Atas Nama Muhamad, Hak Milik Nomor 28/Desa Wirolegi, seluas 15.000 m², Tercatat Atas Nama P. Warno,

dan Hak Milik Nomor 29/Desa Wirolegi, seluas 15.000 m², Tercatat Atas Nama P. Moerdijanto Terletak Di Desa Wirolegi, Kecamatan Sumbersari, Kabupaten Jember.

Selanjutnya, berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur tersebut, Kantor Pertanahan Kabupaten Jember mengajukan surat permohonan pengumuman pembatalan sertipikat kepada pemimpin Redaksi Surat Kabar “Memorandum” Nomor 640.353.4- 1463 tanggal 1 Agustus 2005 (*lampiran 13*). Pengumuman pada surat kabar nasional dilakukan karena sertipikat asli Hak Milik Nomor 26, 27, 28, dan 29/WIROLEGI, atas nama Pak Din, Muhamad, Warno, dan Mordijanto tidak diketahui keberadaannya dan dimaksudkan agar masyarakat mengetahui bahwa keempat sertipikat hak milik tersebut batal demi hukum berdasarkan putusan pengadilan nomor 30/PDT.G/2004/PN.JR yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sehingga terhadap sertipikat yang bersangkutan tidak dapat dilakukan perbuatan hukum apapun.

Keputusan pengadilan nomor 30/PDT.G/2004/PN.JR yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap mempunyai akibat hukum berupa tanah tersebut kembali menjadi tanah negara, sehingga masyarakat berhak untuk mengajukan sertipikat hak atas tanahnya melalui proses pemberian hak. Masyarakat yang berhak mengajukan sertipikat atas tanahnya tidak serta merta mengajukan permohonan pemberian hak dikarenakan sebagian masyarakat tidak mampu membayar Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).¹⁷ Sampai dengan Juli 2014, berdasarkan data dari Kantor Pertanahan terdapat 29 orang yang baru mengajukan permohonan pemberian hak berdasarkan Pengadilan Nomor 30/PDT.G/2004/PN.JR tanggal 29 Oktober 2004.

¹⁷ Hasil wawancara dengan Pak Amri (Ketua Panitia Pemohon Sertipikat tanah Negara persil 414 Sukorejo/Lingkungan Kluncing, Kelurahan Karangrejo, Kecamatan Sumbersari, Kabupaten Jember) pada hari sabtu tanggal 28 Juni 2014 pukul 11.10 WIB

G. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa cara yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Jember dalam menyelesaikan kasus tanah hak milik terlantar SHM No. 26, 27, 28 dan 29/Wirolegi adalah:

1. Menyurati Kepala Kelurahan Karangrejo Kecamatan Sumbersari Kabupaten Jember dengan suratnya tanggal 28 September 1991 No. 570/96/513.07/1991, sehingga diperoleh keterangan bahwa:
 - a. Semenjak 4 (empat) sertipikat tersebut diterbitkan, pemegang hak atau ahli warisnya hingga saat ini tidak diketahui keberadaannya dan tidak pernah menguasai dan mengelola tanahnya; dan
 - b. Sejak sebelum Surat Keputusan pemberian hak atas tanah atas nama para pemegang hak tersebut diterbitkan, tanah sengketa telah dikuasai dan dikelola oleh masyarakat setempat (*in casu* para penggugat) untuk pertanian dan sebagian untuk perumahan.
2. Menyurati Bank Indonesia dan Persatuan Bank-Bank Swasta apakah terdapat Hak Tanggungan atas tanah SHM 26, 27, 28, 29/WIROLEGI atas nama Pak Din, Muhamad, Warno, dan Moerdijanto (surat tidak diketemukan). Namun sampai dengan saat saat penelitian dilakukan surat tersebut tidak pernah mendapat balasan; dan
3. Mengajukan permohonan pembatalan sertipikat atas tanah sengketa SHM No. 26, 27, 28, 29/WIROLEGI kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui surat tanggal 28 Agustus 2001 Nomor 570.135.34-2442 namun hingga saat penelitian dilakukan belum ada keputusannya.

- a. Pertimbangan hakim Pengadilan Negeri Kelas I Jember dalam menyelesaikan kasus tanah hak milik terlantar SHM No. 26, 27, 28 dan 29/WIROLEGI adalah:
 - 1) Karena para penggugat dapat membuktikan bahwa dalam kenyataannya baik tergugat I, II, III dan tergugat IV (para tergugat) keberadaannya adalah fiktif belaka berdasarkan surat keterangan dari Lurah Karangrejo Nomor 234/436.596/IV/2004 tanggal 29 April 2004 yang menyatakan bahwa tergugat I, II, III dan tergugat IV sesuai dengan Buku Induk Penduduk sejak tahun 1966 sampai surat dibuat tidak tercatat sebagai penduduk Kelurahan Karangrejo dan dari dahulu hingga pada saat putusan ditetapkan sama sekali tidak pernah menguasai tanah-tanah yang telah diterbitkan SHM atas nama tergugat I, II, III dan tergugat IV, bahkan para penggugat tidak pernah kenal dan bertemu dengan tergugat I, II, III dan tergugat IV.
 - 2) Karena para penggugat dapat membuktikan bahwa sebelum tahun 1960 atau setidaknya sebelum dikeluarkannya Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria, tanggal 26 Mei 1964 No. SK.50/KA/64 tanah sengketa (sertipikat hak milik nomor 26, 27, 28, 29/Wirolegi) telah dikuasai oleh para penggugat secara terus-menerus dan tidak terputus-putus serta tidak pernah ada gangguan ataupun tuntutan dalam bentuk apapun dari pihak manapun hingga sekarang;
 - 3) Karena para penggugat dapat membuktikan bahwa tanah sengketa (sertipikat hak milik nomor 26, 27, 28, 29/WIROLEGI) yang telah dikuasai oleh para penggugat secara terus-menerus, tidak terputus-putus dan turun temurun serta tidak adanya gangguan ataupun tuntutan dari pihak manapun tersebut dalam kenyataannya

sesuai dengan data yang ada di kantor Kelurahan Karangrejo, Kecamatan Summersari, Kabupaten Jember telah tercatat dikuasai atas nama Amri, dkk (para penggugat). Bahkan para penggugat secara terus-menerus pula telah membayar Pajak Bumi dan Bangunan dan kewajiban-kewajiban lain yang berkaitan dengan tanah sengketa tersebut;

Daftar Pustaka

- Harahap, M. Yahya. 2013. *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*. Jakarta: Sinar Grafika
- Harsono, Boedi. 1997. *Hukum Agraria Nasional. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Edisi revisi. Jakarta: Djambatan
- Harsono, Boedi. 2007. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional. Perkembangan, Pemikiran dan Hasilnya sampai menjelang kelahiran UUPA 24 September 1960*. Jakarta: Universitas Trisakti
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia
- Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media
- Mertokusumo, Sudikno. 2009. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Edisi Kedelapan, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta
- Sembiring, Julius. 2012. *Tanah Negara*. Yogyakarta: STPN Press

- Soekanto, Soerjono dan Soleman B. Taneko. 2001. *Hukum Adat Indonesia*. Cetakan Keempat. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada
- Soetomo. 1986. *Politik Dan Administrasi Agraria*. Surabaya: Usaha Nasional

Daftar Peraturan

- Undang-Undang Dasar 1945
- Burgerlijke Wetboek (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata)
- Het Herziene Indonesisch Reglement (HIR)
- Recht Reglement Buitengewesten (RBg)
- Reglement Op. de Burgerlijke Rechtsvordering (Rv)
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999, tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan

PENETAPAN BEA PEROLEHAN HAK ATAS TANAH DAN BANGUNAN (BPHTB) BERDASARKAN UNDANG- UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2009 DAN DAMPAKNYA TERHADAP PENDAFTARAN TANAH DI KABUPATEN MAGELANG

Priyo Katon, Sudibyanung, dan Theresia Supriyanti

A. Pendahuluan

Pemerintah memerlukan dana untuk melaksanakan tugasnya dalam menyelenggarakan kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk juga untuk memenuhi program-program kerja yang bermuara pada terciptanya kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Secara umum di berbagai daerah di Indonesia, sektor pajak merupakan sumber dana atau pendapatan yang paling besar diperoleh oleh pemerintah. Hal tersebut mencerminkan bahwa pajak merupakan primadona dari pendapatan pemerintah pusat ataupun daerah. Pajak secara umum merupakan pendapatan yang diperoleh oleh pemerintah yang berasal dari iuran pihak lain yang bersifat memaksa, dan pihak lain tersebut tidak secara langsung menerima manfaat atas iuran yang diberikan. Di era otonomi daerah dewasa ini, ada kewenangan mengenai pajak yang telah dialihkan atau diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah yang dirasa sangat

penting untuk menopang rumah tangga bagi pemerintahan di daerah, baik untuk daerah provinsi maupun kabupaten/kota.

Dalam upaya menyederhanakan dan memperbaiki jenis dan struktur pajak daerah, meningkatkan pendapatan daerah, serta memperbaiki sistem perpajakan dan distribusi daerah, maka telah diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Penerbitan undang-undang tersebut merupakan langkah yang sangat strategis untuk lebih memantapkan kebijakan desentralisasi fiskal, khususnya dalam rangka membangun hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang lebih ideal.

Kebijakan desentralisasi fiskal tersebut tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang telah disahkan oleh Presiden RI pada tanggal 15 September 2009. Dengan terbitnya undang-undang ini, diharapkan basis atau sumber pajak bagi daerah menjadi lebih luas, sehingga kemandirian daerah dapat lebih meningkat. Salah satu pajak pusat yang kewenangannya diserahkan kepada daerah kabupaten/kota sesuai UU Nomor 28 Tahun 2009 adalah Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).¹

Besarnya presentase penerimaan pajak daerah yang berasal dari BPHTB, membuka peluang bagi daerah untuk menetapkan besarnya BPHTB yang sesuai dengan nilai pasar atau nilai transaksi seperti yang telah diatur pada pasal 87 ayat (2) UU Nomor 28 Tahun

2009. Besarnya BPHTB yang harus dibayarkan oleh wajib pajak, tidak lagi hanya mengacu pada akta yang dibuat di hadapan pejabat pembuat akta tanah (PPAT) atau tidak juga hanya berdasar pada nilai jual obyek pajak (NJOP), tetapi harus mengacu pada nilai pasar nyata. Penetapan BPHTB yang sesuai dengan nilai pasar atau nilai transaksi ini, bukan suatu hal yang mudah bagi pemerintah daerah. Permasalahan yang pertama muncul adalah, belum adanya basis data tentang nilai tanah yang bersifat representatif untuk berbagai penggunaan. Kedua, validasi nilai tanah membutuhkan aparatur pemerintah daerah yang benar-benar siap dan mampu untuk melaksanakan penilaian. Ketiga, pelaksanaan penilaian membutuhkan waktu dan biaya yang tidak sedikit. Dan keempat, mengingat nilai validasi yang dihasilkan merupakan suatu opini penilai, maka nilai tersebut sangat menentukan besar kecilnya pajak BPHTB yang harus ditanggung wajib pajak. Jika benar sesuai dengan nilai pasar maka besarnya pajak dapat dikatakan memenuhi rasa keadilan, namun jika terjadi *over assessment* ataupun *under assessment* maka rakyat atau pemerintah daerah-lah yang dirugikan.

Dari beberapa permasalahan yang mungkin muncul tersebut, jika dikaitkan dengan bidang pertanahan akan memunculkan masalah baru, yaitu terhambatnya pelayanan pertanahan. Masalah baru ini sangat mungkin terjadi, mengingat hasil validasi penilai yang kemudian digunakan sebagai dasar dalam penentuan besarnya BPHTB, bukti pembayarannya digunakan sebagai salah satu dokumen yang harus dilampirkan dalam pelayanan pertanahan, atau dalam hal ini pelayanan peralihan dan pemindahan hak atas tanah. Artinya jika validasi nilai yang dilakukan aparatur pemerintah daerah membutuhkan waktu lama, tentunya pelayanan pertanahan akan mengalami hal yang sama juga, atau mengalami pengunduran waktu.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Menurut Nugroho (2012:26), metode

¹ Terkait dengan sektor pertanahan, BPHTB ini sangat dimungkinkan dominan di dalam menghasilkan sumber dana. Hal ini mengingat lalu lintas peralihan dan pemindahan hak atas tanah yang diatur dalam undang-undang tersebut terdiri atas beberapa jenis, seperti jual beli, waris, hibah dan lain sebagainya. Selain itu, pembagian BPHTB yang dahulunya diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 32/PMK.03/2005 tentang Tata Cara Pembagian Hasil Penerimaan BPHTB antara Pusat dan Daerah, khususnya Pasal 2 ayat (1) terdapat perbedaan dengan pengaturan di dalam UU Nomor 28 Tahun 2009. Jika sesuai peraturan menteri keuangan tersebut pembagian BPHTB adalah 80% untuk daerah dan 20% untuk pusat, namun berdasarkan UU nomor 28 Tahun 2009, 100% penerimaan BPHTB untuk daerah.

penelitian kualitatif merupakan suatu metode penelitian yang mengedepankan pengamatan atas suatu keunikan yang ada di suatu wilayah. Dengan metode ini diharapkan peneliti mampu memahami peristiwa atau gejala-gejala yang terjadi, sehingga mampu menghasilkan uraian yang mendalam mengenai suatu peristiwa atau gejala yang ada diperkuat dengan dukungan data.

B. Pajak, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Daerah

Menurut Prof. DR. M.J. Smeets, Pajak adalah prestasi pemerintahan yang terutang melalui norma-norma umum, dan yang dapat dipaksakan tanpa adanya kontraprestasi, yang dapat ditunjukkan dalam hal yang individual, maksudnya adalah membiayai pengeluaran pemerintah. Menurut Prof. DR. H. Rochmat Soemitro, SH, Pajak ialah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbul (kontraprestasi), yang langsung dapat ditunjukan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009, Pajak adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-undang dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Sementara itu, sesuai Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009, BPHTB merupakan pajak daerah yang dipungut oleh kabupaten/kota. Dalam Penjelasan Pasal 2 ayat 1, dijelaskan bahwa obyek pajak BPHTB ini merupakan perolehan hak atas tanah dan bangunan, yang secara rinci antara lain: a) Tanah termasuk tanaman yang ada di atasnya; b) Tanah dan bangunan; dan c) Bangunan. Dari beberapa jenis atau kategori tersebut, Nilai Perolehan Obyek Pajak (NPOP) merupakan dasar pengenaan BPHTB. Ketentuan NPOP untuk setiap perolehan hak yang dikenakan BPHTB tentunya berbeda-

beda. Berdasar ketentuan tersebut disebutkan di dalam pasal 87 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009, yaitu NPOP dalam hal: a) Jual beli adalah harga transaksi; b) Tukar menukar adalah nilai pasar; c) Hibah adalah nilai pasar; d) Hibah wasiat adalah nilai pasar; e) Waris adalah nilai pasar; f) Pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lain adalah nilai pasar; g) Pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan adalah nilai pasar; h) Peralihan hak karena pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap adalah nilai pasar; i) Penggabungan usaha adalah nilai pasar; j) Peleburan usaha adalah nilai pasar; k) Pemekaran usaha adalah nilai pasar; l) Hadiah adalah nilai pasar; dan/atau m) Penunjukan pembeli dalam lelang adalah harga transaksi yang tercantum dalam risalah lelang.

Penggunaan basis nilai seperti yang telah diuraikan di atas dapat saja tidak mutlak digunakan sebagai dasar pengenaan BPHTB. Pada beberapa kasus Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) Pajak Bumi dan Bangunan dapat dijadikan sebagai dasar pengenaan BPHTB dengan syarat apabila NPOP dalam perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan tidak diketahui atau nilainya lebih rendah dari NJOP Pajak Bumi dan Bangunan pada tahun yang sama dengan terjadinya perolehan hak tersebut. Aturan ini secara jelas telah diatur di dalam Pasal 87 ayat 3.

Selain mengetahui NPOP sebagai dasar di dalam pengenaan BPHTB, tidak kalah penting perlu untuk mengetahui Nilai Perolehan Obyek Pajak Tidak Kena Pajak (NPOPTKP). Hal ini penting karena NPOPTKP yang ditetapkan untuk setiap kabupaten/kota berbeda-beda. Perbedaan di dalam pengenaan NPOPTKP di masing-masing daerah disesuaikan dengan nilai pasar dan NJOP PBB di daerah tersebut. Penetapan NPOPTKP tersebut diatur dengan peraturan daerah/kota yang tidak berlaku surut serta tidak boleh bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009. Mengacu pada undang-undang tersebut utamanya pasal 53 ayat 3 disebutkan bahwa: “Dalam hal peraturan

daerah bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Menteri Keuangan merekomendasikan pembatalan peraturan daerah dimaksud kepada presiden melalui menteri dalam negeri”.

Dalam konteks perpajakan, pajak daerah berperan penting di dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini sejalan dengan pendapat Kaho (1998), yang menyatakan bahwa ciri daerah otonom salah satunya adalah mempunyai kemampuan *self supporting* di bidang keuangan sehingga faktor keuangan yang di antaranya digali dari sektor pajak harus memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan otonomi daerah. Faktor keuangan ini menjadi salah satu indikator tingkat kemampuan daerah dalam penyelenggaraan otonominya.. Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah salah satunya dipengaruhi oleh cukup tidaknya kemampuan daerah tersebut dalam bidang keuangan yang salah satunya ditunjang dari sektor pajak.

Dengan terbitnya Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tentunya akan semakin mudah bagi daerah untuk menggali potensi pajak yang ada serta mempunyai payung hukum yang lebih kuat. Hal ini termasuk aturan mengenai tata cara pemungutan pajak daerah yang di dalam undang-undang tersebut diatur pada pasal 96. Aturan-aturan tersebut antara lain: pemungutan pajak tidak boleh diborongkan; setiap wajib pajak wajib membayar pajak yang terutang berdasarkan surat ketetapan pajak atau dibayar sendiri oleh wajib pajak berdasarkan peraturan perundang-undangan, serta tata cara pengenaan pajak.

Dengan kewenangan yang ada pada daerah setelah berlakunya undang-undang tersebut di atas, daerah Kabupaten Magelang dalam hal ini, menerbitkan Peraturan Daerah (Perda), yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

(BPHTB) diatur dalam bab XII mulai pasal 57 sampai dengan pasal 65, dalam peraturan daerah ini didefinisikan antara lain :

“Wajib pajak adalah orang pribadi atau Badan, meliputi pembayar pajak, pemotong pajak, dan pemungut pajak, yang mempunyai hak dan kewajiban perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan daerah. Dasar pengenaan BPHTB adalah nilai perolehan objek pajak bisa berupa nilai transaksi ataupun nilai pasar dengan besaran pajak sebesar 5 % dari nilai perolehan objek pajak, sedangkan objek pajak tidak kena pajak ditetapkan sebesar 60.000.000 untuk setiap wajib pajak.”

C. Prosedur Pemungutan BPHTB di Kantor Pertanahan

Prosedur pemungutan BPHTB yang dilaksanakan di Kantor Pertanahan, dilaksanakan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah atau PPAT dan dilakukan setelah pihak yang bersangkutan (penjual dan pembeli proses jual beli atau ahli waris) datang menghadap di hadapan PPAT. Setelah para pihak menghadap di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, proses pemungutan BPHTB itu dimulai dengan pengakuan para pihak tentang besarnya harga yang disepakati tentang suatu obyek yang dijadikan dasar perjanjian. Setelah mendengar besarnya transaksi harga yang disepakati, PPAT membandingkan atau melihat di dalam tabel Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) yang telah diterbitkan oleh DPKKAD. Dengan mengacu pada nilai dari NJOP yang telah ada, pejabat pembuat akta tanah dapat melihat apakah nilai transaksi yang telah dilakukan oleh para pihak (penjual dan pembeli) lebih tinggi atau lebih rendah dari NJOP. Berdasarkan pengakuan dari pembeli tersebut, PPAT menuangkan dalam akta.

Alur prosedur pemungutan BPHTB yang dilakukan selama ini adalah Penetapan BPHTB yang mengacu pada UU Nomor 28 Tahun 2009 terhadap pelaksanaan pelayanan pendaftaran pertama kali di Kabupaten Magelang. Penetapan BPHTB, dikerjakan oleh PPAT

berdasarkan pengakuan para pihak yang mennghadap, yaitu penjual dan pembeli. Waktu peralihan dari pajak BPHTB yang dulunya merupakan pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat, sekarang telah dilimpahkan ke daerah sehingga membutuhkan waktu yang lebih lama.

Mekanisme dan jangka waktu penetapan nilai sebagai dasar dalam penentuan besarnya BPHTB yang harus dibayarkan oleh wajib pajak, dimulai ketika para pihak menghadap PPAT berdasarkan bukti transaksi, kemudian dilakukan pengecekan dengan besarnya NJOP di daerah letak tanah, kemudian diajukan validasi ke DPKKAD. Apabila tidak ada permasalahan, maka dibuatkan akta dan selanjutnya didaftarkan ke Kantor Pertanahan.

D. Dasar Penghitungan dan Penetapan Besarnya BPHTB

Berdasarkan UU No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang tertuang dalam pasal 87, pasal 1, dasar pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan adalah Nilai Jual Objek Pajak. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan NJOP adalah suatu tabel tentang besaran pajak yang harus ditanggung oleh para pihak sesuai dengan undang-undang dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Tarif BPHTB paling besar adalah 5 % (lima persen).

Amanat yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 2009, mengharuskan setiap daerah mempersiapkan peraturan daerah. Setelah pengelolaannya diserahkan, pemerintah daerah Kabupaten Magelang meresponnya dengan menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang No 13 Tahun 2010 tentang Pajak Daerah. Dalam pasal 1 ketentuan umum No. 26, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan yang selanjutnya disingkat BPHTB adalah pajak atas perolehan hak atas tanah dan/atau bangunan. Dari beberapa jenis atau kategori tersebut, Nilai Perolehan Obyek Pajak

(NPOP) merupakan dasar pengenaan BPHTB. Ketentuan NPOP untuk setiap perolehan hak yang dikenakan BPHTB tentunya berbeda-beda.

Penetapan NJOP dilakukan oleh DPPKAD. Permasalahan yang sering terjadi adalah seringnya keterlambatan di dalam penetapan surat keputusan penetapan Nilai Jual Objek Pajak, seperti diungkapkan berikut ini:

“Permasalahan yang sering terjadi, pada awal tahun karena SK Penetapan NJOP, ini disebabkan NJOP belum pasti”. Hal seperti ini terjadi pada awal tahun, sehingga mengakibatkan pengunduran tanggal dan kenaikan NJOP yang akan terjadi, menunggu SK NJOP kurang lebih 10 hari baru validasi atau tanggal awal tahun mundur tanggal validasi kurang lebih 3 hari. Pada awal tahun NJOP belum jadi, tanggal pekerjaan jadi mundur. Kita minta SK NJOP, kejadiannya hitung-hitungan di awal tahun kita mereka-reka besaran NJOP, ini jadi masalah (kendala di awal tahun). Validasi setelah UU (pelimpahan BPHTP ke daerah) berjalan, sebelum BPKKAD sudah validasi dari kantor pajak, bisa ditunggu tetapi setelah kurang lebih 3 hari”

Dari ungkapan-ungkapan informan tersebut, mengemuka kenyataan bahwa dengan diberikannya mandat oleh undang-undang kepada pemerintah daerah untuk mengelola BPHTB, seharusnya setiap daerah harus menyiapkan diri, baik sarana dan prasarana serta sumber daya manusia yang mampu melaksanakan amanat undang-undang. Sampai dengan penelitian ini berlangsung nampaknya pemerintah daerah Kabupaten Magelang belum mempersiapkan diri dengan optimal. Langkah yang diambil, salah satunya dengan membuat peraturan daerah/Perda No 13 Tahun 2010 Tentang Pajak Daerah. Meskipun demikian, penentuan besarnya Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) belum dilakukan dengan cepat. Hal ini dibuktikan dengan belum dapat diterbitkannya SK NJOP pada awal tahun. Dengan belum diterbitkannya SK tersebut pemberian tanggal dalam Akta yang dibuat oleh PPAT tidak seperti yang terjadi sebenarnya (tanggal mundur).

E. Dampak Pemungutan BPHTB terhadap Proses Pendaftaran Tanah

Pemungutan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan yang diselenggarakan oleh DPPKAD berdasarkan pelimpahan wewenang yang telah diberikan oleh Undang-Undang No.28 Tahun 2009 dan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Magelang No.13 Tahun 2010, pada awal penerapan pemungutan oleh daerah belum bisa berjalan dengan lancar. Dalam hal ini Kabupaten Magelang mengalami hambatan selama satu bulan. Dalam rentang waktu tersebut, telah dilakukan koordinasi antara pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang dan pihak DPPKAD agar kendala-kendala dalam proses pemungutan BPHTB dapat berjalan dengan lancar seperti disampaikan berikut ini:

“Proses peralihan dengan menghadap PPAT sudah harus divalidasi sama dengan waktu berarti menjadi kembali (Kasi HT&PT). Pengaruh pada waktu tersendat untuk PPAT, ketika para pihak menghadap PPAT (pemohon menawar tentang waktu agar lebih cepat)”

Pelimpahan BPHTB kepada pemerintah daerah, menyebabkan waktu bertambah untuk proses validasi. Hal inilah yang seharusnya diperbaiki agar proses validasi dapat berjalan lebih cepat, sehingga proses pendaftaran hak yang di kantor pertanahan dapat berjalan lancar. Proses validasi sesuai dengan perundang-undangan telah dilaksanakan sebelum pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah. Hal ini menjadi masalah karena waktu yang diperlukan berbeda. Apabila dahulu bisa ditunggu dalam arti satu hari selesai, tetapi setelah dikerjakan DPPKAD memerlukan waktu kurang lebih 3 hari. Waktu akan bertambah lagi apabila harga yang diajukan PPAT selaku pejabat pembuat akta tanah tidak disetujui karena harus dilakukan perhitungan ulang tentang harga yang disepakati.

Apabila harga yang diajukan ditolak, berarti ada pengulangan proses pengajuan, karena berbeda dengan sebelum ada pelimpahan

wewenang. Sebelumnya, pajak dibayar baru diadakan proses validasi (waktu di kantor pajak), akan tetapi sekarang harga diajukan dulu dalam akta yang belum ditandatangani. Apabila validasi disetujui, akta ditandatangani. Apabila tidak disetujui, proses diulang.

Hal ini bisa dipahami dengan karakter para pihak yang dalam hal pengurusan akta bertindak sebagai pembeli “meminta pelayanan yang baik”. PPAT sebagai pejabat atau dalam hal ini bertindak sebagai penjual jasa pembuatan akta tanah akan menerapkan prinsip *service costumer* atau pembeli adalah raja. Maka akan muncul istilah “*podho ngertine*” (sama-sama tahu). Hal ini tentunya dalam hal penentuan harga dari obyek yang diperjualbelikan berkaitan dengan pajak yang harus ditanggung. Kepentingan DPPKAD sebagai instansi yang bertugas menggali potensi pajak untuk Pendapatan Asli Daerah (PAD), tentu akan berusaha menaikkan harga agar mendapat pajak BPHTB lebih besar.

Terkait dengan proses validasi yang dilakukan oleh DPPKAD, hal ini menunjukkan kurangnya koordinasi atau ketidakpercayaan terhadap lembaga yang lain (PPAT dan BPN), seperti diungkapkan berikut ini:

“Harga terlihat bila sertifikat itu pernah dijamin, tetapi di NJOP lebih kecil (terjadi perdebatan), ini termasuk “pintar-pintarnya” DPPKAD. Bila belum bersertifikat, terlihat lewat NJOP (dilebihkan sedikit). Dalam Surat Edaran Kepala BPN, tetap dilakukan validasi, bagian pendaftaran (kantah) minta validasi, BPN malas repot. Validasi menghambat kurang lebih 1 minggu, Harusnya validasi tanggal menyusul BPHTB, pengunduran tanggal dengan PPH menjadikan masalah hukum”.

Ada beberapa persoalan setelah pelimpahan BPHTB. Ada suatu ketidakjelasan mengenai besaran pajak yang harus dibayarkan oleh para pihak, Bila yang diacu adalah NJOP, padahal NJOP yang menetapkan adalah DPPKAD, maka seharusnya bila nilai transaksi lebih kecil terjadi perdebatan yang intinya harus lebih besar dari harga yang tertera dalam NPOP atau diistilahkan NJOP Plus. Hal

ini tidak terlepas dari usaha tiap daerah untuk menggali potensi pajak daerah.

F. Dasar Hukum Validasi

Dasar hukum pelaksanaan pemungutan pajak BPHTB adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dan kemudian disempurnakan kembali dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009. Menteri Keuangan bersama Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Bersama Nomor 186/PMK.07/2010 dan Nomor 53 Tahun 2010 tentang Tahapan Persiapan Pengalihan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebagai Pajak Daerah untuk menegaskan pengalihan kewenangan pemungutan pajak ini. Dalam peraturan ini ditegaskan bahwa pemungutan BPHTB dialihkan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah mulai tanggal 1 Januari 2011 serta memerintahkan kepada Pemerintah Daerah untuk mempersiapkan pengalihan paling lambat tanggal 31 Desember 2010 (Pasal 2).

Dasar hukum melakukan pemungutan pajak di Kabupaten Magelang, diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Peraturan ini memuat ketentuan-ketentuan untuk melakukan pungutan pajak tersebut yang di dalamnya juga menerangkan mengenai subyek dan objek pajak, bentuk serta besarnya pembayaran, saat terutangnya pajak, serta saat timbulnya kewajiban bagi Wajib Pajak. Dasar pelaksanaan pemungutan pajak di wilayah Kabupaten Magelang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2010.

Undang-Undang perpajakan khususnya mengenai pajak BPHTB yang berlaku saat ini merupakan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Hal ini disebabkan adanya kewajiban setiap daerah untuk membuat suatu peraturan pelaksanaan lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Daerah

(Perda) sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang PDRD dan surat pemberitahuan Nomor: PEM-01/PJ.09/2010 Tentang Pengalihan Pengelolaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan atau Bangunan. Dalam membayar pajak BPHTB, wajib pajak tidak lagi membayar pajak BPHTB pada Kantor Pajak Pratama melainkan pada DPPKAD Kabupaten Magelang

Dalam pasal 1 angka (4) Peraturan pemerintah Nomor 74 Tahun 2011 tentang tata cara pelepasan hak dan pemenuhan kewajiban disebutkan sebagai berikut:

“Verifikasi adalah serangkaian pengujian pemenuhan kewajiban subyektif dan obyektif atau perhitungan dan pembayaran pajak, berdasarkan permohonan wajib pajak atau berdasarkan data dan informasi perpajakan yang dimiliki atau diperoleh Direktorat Jenderal Pajak dalam rangka menerbitkan surat ketetapan pajak, menerbitkan/menghapus pengukuhan Pengusaha Kena Pajak”

Dengan diterbitkannya Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 500-1757 Tahun 2004, bahwa setiap jenis pelayanan pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak atas tanah yang dilakukan di kantah pertanahan, terlebih dahulu diisyaratkan untuk melakukan verifikasi bukti setoran pembayaran BPHTB pada instansi yang berwenang. Sementara itu setelah ditetapkan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5/SE/IV/2013, tidak lagi memerlukan verifikasi bukti setoran pembayaran BPHTB dalam setiap jenis pelayanan pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak atas tanah.

Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang belum dapat menerapkan surat edaran yang dimaksud. Surat edaran yang diterbitkan oleh BPNRI, untuk tidak melakukan proses validasi BPHTB tidak bisa dilaksanakan karena tidak mau terkendala dalam proses selanjutnya. Surat Edaran tersebut diterjemahkan tetap harus melakukan validasi dalam bentuk lain. Muncul indikasi belum adanya koordinasi yang baik antara instansi BPN dengan DPPKAD

mengenai verifikasi. Dengan proses validasi yang tetap dilaksanakan oleh PPAT dan Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang, waktu dalam proses pendaftaran tanah menjadi lebih panjang.

G. Jangka Waktu Pelayanan Pendaftaran Tanah dan Jumlah Produk Layanan yang Terkait BPHTB di Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang

Waktu pelayanan yang diperlukan Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang dengan proses validasi yang dilakukan oleh DPPKAD, dirasakan tidak memunculkan kendala. Proses validasi tidak menjadi hambatan. Hambatan yang muncul berkaitan dengan waktu yang diperlukan dan dikabulkannya berkas yang diajukan atau tidak. Tersendatnya proses validasi yang dilakukan, berakibat pada bertambahnya waktu yang diperlukan dalam proses pendaftaran tanah di kantor pertanahan. Dengan adanya proses validasi yang dilakukan menjadikan proses yang berjalan di PPAT mundur kurang lebih 1 minggu.

Produktifitas kantor pertanahan sangat ditentukan oleh jumlah pekerjaan yang dapat diselesaikan dalam suatu periode atau tahun tertentu. Dari jumlah pekerjaan yang berhubungan dengan BPHTB yang dapat diselesaikan dalam satu tahun mulai dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2013, dapat diketahui bahwa proses pendaftaran tanah melalui pengakuan dan penegasan hak yang dijalankan di kantor pertanahan Kabupaten Magelang mengalami periode yang naik turun dengan sangat tajam.

Dalam tahun 2010 pengakuan dan penegasan hak dengan dana bersumber dari APBN atau pekerjaan proyek mencapai 1000 bidang atau 2,69 %, tetapi pekerjaan yang sama tidak terjadi dalam tahun 2011. Hal ini dikarenakan pembiayaan untuk kegiatan tersebut tidak ada atau biaya untuk kegiatan tersebut turun menjelang pergantian tahun 2012. Hal ini terjadi karena jumlah kegiatan dalam tahun 2012 mencapai 22.285 atau 59,81 % bidang atau naik 21,285

bidang. Dalam tahun 2013, pekerjaan turun kembali menjadi 13,974 bidang atau 37,50%.

Proses pengakuan dan penegasan hak secara sporadis di Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang mengalami kenaikan pada tahun 2010. Jumlah mengalami kenaikan yang sangat besar pada tahun 2011 sebesar 5931 bidang atau 59,35 %, akan tetapi pada tahun selanjutnya terjadi penurunan sebesar 1439 atau 14,41 %. Pada tahun 2013 menurun kembali sebesar 1200 bidang atau 12 %. Produktifitas berdasarkan jenis peralihan hak yang dilakukan, berdasarkan jumlah banyaknya produk yang dihasilkan berturut-turut adalah, jual beli 14326 bidang atau 67,03 %, pewarisan 3674 bidang atau 17,19 %, hibah 1658 bidang atau 7,76 %, pembagian bersama 1558 bidang atau 54,21 %, lelang 100 bidang atau 0,47 % dan tukar menukar 30 bidang atau 0,14 %.

H. Kesimpulan

Dampak penetapan BPHTB yang mengacu pada UU Nomor 28 Tahun 2009 terhadap pelaksanaan pelayanan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Magelang, memberikan dampak yang tidak begitu besar, hal ini hanya berpengaruh sekitar satu bulan semenjak Perda 13 tahun 2011 diberlakukan dan dalam kesehariannya proses keterlambatan yang terjadi di PPAT sekitar 3 hari. Mekanisme dan jangka waktu penetapan besarnya BPHTB mengacu pada perda no 13 tahun 2011. Dengan cara PPAT membuat biaya akta berdasarkan keterangan para pihak dan di validasi oleh DPPKAD. Koordinasi atau kerja sama antara Kantor Pertanahan dengan DPPKAD dapat menjadi kunci dalam menindaklanjuti terhadap hambatan yang terjadi dalam proses pemungutan dan validasi. Keterlambatan dalam proses validasi dapat disiasati dengan meningkatkan dan menambah Sumber Daya Manusia dan sarana dan prasarana Di DPPKAD serta berkoordinasi kontinyu antara PPAT dan DPPKAD.

Daftar Pustaka

- Budi Ispriyarso, 2005, *Aspek Perpajakan Dalam Pengalihan Hak Atas Tanah dan/atau Bangunan Karena Adanya Transaksi Jual Beli*, Masalah-masalah Hukum Volume 34 No. 4, Oktober-Desember 2005.
- Erly Suandi, 2002, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta.
- Indra Ismawan, 2000, *Memahami Reformasi Perpajakan*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Kaho, Josef Riwu, 1998, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Perimbangan, 2011, *Keuangan, Tinjauan Pelaksanaan Pengalihan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Menjadi Pajak Daerah*, Jakarta.
- Kesit Bambang Prakoso, 2005, *Pajak dan Retribusi Daerah*, Edisi Revisi, UII Press, Yogyakarta.
- Lexy J. Moleong, 2010, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung
- Mardiasmo, 2002, *Perpajakan*, Edisi Revisi, Andi, Yogyakarta.
- Mardijaya, Tri, 2014, *Implikasi Penghapusan Verifikasi BPHTB Terhadap Pelayanan Pertanahan*, Skripsi, STPN, Yogyakarta.
- Marihot Pahala Siahaan, 2003, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan Teori Dan Praktek*, Edisi I, Cet. I, PT. Raja Grafindo, Jakarta.
- Nugroho, Aristiono, 2012, *Pengetahuan Ringkas Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta, STPN.
- Nugroho, Aristiono, 2014, *Seeds for a Better Tomorrow*, Yogyakarta, Empowerment of Society Institute.

- R. Santoso Brotodiharjo, 1987, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Cet. 3, PT. Eresco, Bandung.
- Redaksi Sinar Grafika, 2002, *Seri Perpajakan PBB*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sugiyono, 2008, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung.
- Wirawan B. Ilyas dan Richard Burton, 2004, *Hukum Pajak*, Edisi Revisi, Salemba Empat, Jakarta.
- Y. Sri Pudiarmoko, 2002, *Pengantar Hukum Pajak*, Penerbit Andi, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Pajak Bea Perolehan HAK Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Pajak Bea Perolehan HAK Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 32/PMK.03/2005 tentang Tata Cara Pembagian Hasil Penerimaan BPHTB antara Pusat dan Daerah
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pengaturan dan Pelayanan Pertanahan (SP3).

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia
No. 1 Tahun 2013 tentang Pola jenjang Karier Pegawai
Negeri Sipil Di Lingkungan Badan Pertanahan Republik
Indonesia.

PEMBERIAN HAK ATAS TANAH DI SEKITAR SEMPADAN SUNGAI KALIANYAR

Dwi Wulan Titik Andari, Slamet Muryono, Sarjita, dan Mujiati

A. Pendahuluan

Permasalahan penggunaan tanah menjadi sesuatu permasalahan yang sangat kompleks. Permasalahan tanah bukan masalah sektoral lagi, tetapi merupakan masalah yang multisektoral. Upaya yang memungkinkan untuk mengantisipasi masalah ini adalah dengan memberikan kepastian hukum kepada yang berhak atas tanah dan mengoptimalkan penggunaan tanah sesuai dengan kemampuan tanahnya. Oleh karena itulah diperlukan perencanaan, penatagunaan tanah, pengaturan penguasaan tanah, peningkatan pengurusan hak-hak tanah, penyediaan peta-peta pendaftaran tanah dengan kegiatan pengukuran, pemetaan dan pelaksanaan pendaftaran tanah. Ketidakseimbangan antara persediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah dapat menimbulkan berbagai persoalan. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu adanya pengaturan tentang penguasaan dan penggunaan tanah atau dapat disebut sebagai hukum tanah (K.Wantjik Saleh, 1997:7).

Sudjito (1987:3) menyatakan bahwa UUPA sebagai landasan yuridis di bidang pertanahan, merupakan tonggak yang penting bagi politik pertanahan Indonesia. Adanya kepastian hukum hak-hak atas tanah itu, akan memberikan kejelasan tentang:

1. Kepastian mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah, yang disebut juga sebagai kepastian mengenai subyek hak;
2. Kepastian mengenai letak, batas-batasnya, luasnya, dibebani dengan hak-hak lain atau tidak, dan sebagainya.

Kenyataan bahwa keberadaan tanah adalah tetap, sementara penduduk semakin bertambah mengharuskan pengelolaan sumber daya tanah oleh pemerintah harus dilakukan dengan sangat bijaksana. Kewenangan terhadap pengelola sumber daya tanah ada pada penyelenggara negara (pemerintah). Tanah yang dimaksud meliputi tanah yang sudah ada haknya maupun terhadap tanah yang belum ada haknya. Pelaksanaan kewenangan negara di sini lebih luas terhadap tanah-tanah yang belum dilekati oleh suatu hak. Tanah yang belum ada haknya/belum dilekati oleh suatu hak disebut Tanah Negara.

Daerah pusat perkembangan ekonomi sebagai *Central Business District (CBD)*, merupakan pusat kegiatan yang sangat dinamis, hidup tetapi gejala spesialisasinya semakin kentara. Daerah ini masih merupakan tempat utama dari perdagangan, hiburan-hiburan dan lapangan pekerjaan. Hal ini ditunjang oleh adanya sentralisasi sistem transportasi dan sebagian besar penduduk kota masih tinggal pada bagian dalam kota-kotanya (*innersections*) (Hadi Sabari Yunus 2000:38). Pada umumnya tanah-tanah negara telah berada dalam penguasaan penduduk atau rakyat. Di sisi lain banyak penduduk yang bermukim pada *Zone of Peripheral Squatter Settlements* yaitu zona yang banyak ditempati oleh pemukiman liar. Hal ini terjadi sebagai akibat para buruh atau tenaga kerja yang berpenghasilan rendah atau para migran yang pada umumnya memilih daerah ini karena biaya akomodasi yang jauh lebih murah dibanding tempat-tempat lainnya di kota. Hal ini juga terjadi di pusat kota Surakarta. Selain sebagai pusat-pusat perkembangan ekonomi, masyarakat memanfaatkan sempadan sungai untuk

aktifitas dan tempat tinggal. Padahal sungai bagi daerah perkotaan memiliki manfaat dan fungsi drainase, irigasi transportasi, air minum, ilmu pengetahuan dan teknologi serta ekologis. Fungsi ini dalam perkembangannya jarang diperhatikan dan dipertahankan seiring dengan perkembangan kebutuhan akan tanah untuk pemukiman masyarakat. Hal tersebut juga dialami oleh masyarakat Kota Surakarta yang berada pada wilayah sempadan Sungai Kalinyar di Kelurahan Nusukan dan Kelurahan Gilingan. Daerah Sempadan sungai sebagai pemukiman tentunya bukan tempat yang nyaman, sebagai Daerah Pemukiman kelas rendah, sehingga wilayah ini diisi oleh golongan penduduk yang berpenghasilan rendah.

Suparno (2005:120) dalam penelitiannya tentang permohonan hak atas tanah menyimpulkan bahwa di sekitar bantaran sungai di Kelurahan Semanggi dan Kelurahan Gilingan Kota Surakarta, telah terjadi permohonan hak atas tanah secara kolektif atas inisiatif masyarakat, dengan alasan bahwa tanah yang ditempati masyarakat tersebut sudah lama didiami dan sesuai peruntukannya. Selain itu juga ada kesanggupan dari masyarakat untuk mentaati segala peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah. Selanjutnya ditindaklanjuti persetujuan dari Walikota Surakarta dengan pertimbangan bahwa pemohon sudah lama menempati daerah tersebut; pemohon akan ditata agar lingkungan tidak menjadi kumuh. Menurut hasil pengukuran Tim Teknis Tata Kota Surakarta, daerah tersebut berada di luar sempadan sungai. Pemohon telah mentaati peraturan dan sanggup menjalankan kewajiban. Daerah tersebut layak dijadikan tempat hunian dan dapat lebih produktif dalam menghasilkan PAD Kota Surakarta. Lokasi memiliki kontur tanah yang keras; aman dari daerah banjir dan tidak berbahaya bagi daerah lain.

Secara umum tanah sempadan sungai di Indonesia merupakan tanah yang strategis karena tanah tersebut mempunyai akses ke lokasi lain. Oleh karena itu, tanah sempadan perlu diatur penggunaannya supaya mendukung pengelolaan fungsi sungai yang baik. Pemerintah selaku pengelola, pembina serta pengembang

memiliki wewenang dan tanggung jawab dalam mengatur daerah sempadan sungai secara terpadu dan menyeluruh. Tanah sempadan sungai yang berada di sekitar kota harus lebih diperhatikan karena banyak pihak yang berebut ingin memanfaatkan tanah tersebut dengan motivasi yang saling bertentangan, sehingga sering menimbulkan konflik antara pihak-pihak tersebut, antara lain: Pemerintah, Masyarakat dan Pihak Swasta. Pemerintah berkeinginan mengelola tanah sempadan sungai dengan tujuan agar bisa dikelola dengan baik. Masyarakat berkeinginan menguasai tanah tersebut untuk dirinya sendiri dan keluarganya sedangkan Pihak Swasta ingin menguasai tanah untuk kepentingan bisnisnya.

Hak penguasaan merupakan hal yang paling pokok yang terdapat dalam sistem agraria di satu negara maupun di satu masyarakat. Penguasaan terhadap tanah merupakan permasalahan penting dalam keagrariaan. Dari titik inilah akan ditentukan bagaimana struktur agraria yang akan terbangun, yang akan berkaitan erat dengan struktur masyarakatnya (Wiradi, 1984). Di Indonesia UU No.5 Tahun 1960 atau UUPA menempatkan aspek penguasaan jauh lebih penting dari aspek penggunaan. Aspek penguasaan ditempatkan pada bab khusus (Bab II) dan mendominasi seluruh isi UUPA, yaitu dari pasal 16 sampai pasal 51, padahal batang tubuh UUPA hanya berisi 58 pasal. Selain jumlah yang lebih dominan, juga terbaca dengan mudah bahwa aspek "penggunaan" tanah diatur setelah hak penguasaan dimiliki (seseorang, pemerintah ataupun badan hukum). Hal ini dapat dilihat pada pasal 2 ayat 2, pasal 4 ayat 2, dan pasal 14 ayat 1. Hal ini dapat dimengerti karena UUPA lahir pada saat permasalahan penguasaan tanah menjadi sangat penting, yaitu bagaimana "merebut" tanah-tanah yang dikuasai oleh pengusaha asing dan pemerintah kolonial.

B. Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah

Penggunaan Tanah adalah wujud kegiatan menggunakan tanah secara alami maupun buatan, atau wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia. Contoh dari jenis penggunaan tanah ini misalnya: permukiman, sawah, kebun, hutan, dan sebagainya. Adapun pemanfaatan tanah diartikan kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik penggunaan tanahnya, atau wujud penyelenggaraan kegiatan penggunaan tanah baik pertanian maupun non pertanian, dalam upaya untuk memberi peningkatan nilai tanah sesuai dengan fungsi tanah, lingkungan, kepentingan masyarakat dan waktu, berupa hasil atau jasa tertentu. Contoh jenis pemanfaatan tanah seperti: penggunaan tanah permukiman, pemanfaatannya untuk warung, kios, jasa, dsb. Pemanfaatan penggunaan tanah kebun misalnya untuk agrowisata, tanaman bunga, tanaman buah-buahan. Penggunaan tanah hutan, pemanfaatannya untuk hutan produksi, hutan wisata, hutan cagar alam, dsb.

Berdasarkan fungsinya, sungai merupakan salah satu jenis kawasan lindung. Penggunaan dan pemanfaatan tanah sungai di kawasan lindung dan kawasan budidaya harus sesuai dengan fungsi kawasan dan rencana tata ruang wilayah di suatu daerah. Penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung tidak boleh mengganggu fungsi alam dan tidak mengubah bentang alam dan ekosistem alami. Berdasarkan Pasal 15 PP No. 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah bahwa pemanfaatan tanah di daerah sempadan sungai harus memperhatikan:

- a. Kepentingan umum
- b. Keterbatasan daya dukung, pembangunan berkelanjutan, ekosistem, ke-aneka ragaman hayati serta kelestarian lingkungan.

Erna Witoelar (2000) dalam Suparno (2005:30) menyatakan bahwa dalam rangka mendukung proses pembangunan, pemerintah harus mengambil kebijakan, pertama memberikan ijin, namun setelah diberikannya ijin yang perkembangan selanjutnya adalah:

- a. Memberikan ijin pemanfaatan sempadan sungai kepada masyarakat untuk digunakan sebagai perumahan dan lahan perkebunan tanaman semusim, seperti: pisang, kacang, tomat dan cabai.
- b. Berdirinya gedung pertokoan (*mall*) dan pasar pengganti pasar yang terbakar mulailah dibangun pompa-pompa air pengambilan bahan baku Industri disempadan sungai, satu-persatu masyarakat pendatang membangun rumah tidak permanen.
- c. Ijin penghijauan yang diberikan sebagian dialihtangankan kepada pihak kedua yang selanjutnya melakukan pembangunan rumah permanen.

Dari pendapat Erna Witoelar tersebut, ada sisi positifnya yaitu pemerintah memberikan ijin pemanfaatan sempadan sungai kepada masyarakat untuk digunakan sebagai perumahan atau permukiman sebagai bentuk kepedulian terhadap golongan berpenghasilan rendah. Kota juga membutuhkan tenaga kerja dari masyarakat, semula sebagai tempat tinggal sementara dengan memberikan ijin pemanfaatannya dan mulailah masyarakat membangun rumah tidak permanen. Namun setelah diberikan ijin tersebut berkembanglah bangunan-bangunan seperti: pertokoan (*mall*) karena memang lokasinya strategis. Hal ini terjadi karena masyarakat yang semula mendapat ijin permukiman kemudian mengalih tangankan atau menjual kepada pihak ke dua yang kondisi ekonominya lebih kuat (menengah ke atas). Disini terlihat adanya persaingan bebas untuk mendapatkan lokasi yang dekat dengan pusat kota, yang selanjutnya satu persatu melakukan pembangunan rumah permanen.

Pada Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai, disebutkan bahwa garis sempadan pada sungai tidak bertanggul di dalam kawasan perkotaan adalah:

- a. Paling sedikit berjarak 10 m (sepuluh meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai kurang dari atau sama dengan 3 m (tiga meter);
- b. Paling sedikit berjarak 15 m (lima belas meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai lebih dari 3 m (tiga meter) sampai dengan 20 m (dua puluh meter);
- c. Paling sedikit berjarak 30 m (tiga puluh meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai lebih dari 20 m (dua puluh meter).

Menurut Pasal 11 ayat (2) UU No.38/2011, garis sempadan sungai bertanggung di dalam kawasan perkotaan, ditentukan paling sedikit berjarak 3 m (tiga meter) dari tepi luar kaki tanggul sepanjang alur sungai. Uraian diatas dapat memberikan gambaran bahwa penggunaan dan pemanfaatan tanah di sempadan sungai terutama pada kawasan perkotaan, dalam mendukung kebutuhan pemukiman warga ekonomi lemah, pemerintah daerah dapat memberikan ijin pemanfaatan sempadan sungai dengan tetap memperhatikan keterkaitan ekosistem, kelestarian lingkungan, kepentingan umum serta rencana tata ruang wilayah yang bersangkutan. Hal tersebut merupakan bentuk kewajiban masyarakat dalam memanfaatkan kawasan lindung dan dapat menggunakan tanah secara optimal. Setelah diberikannya ijin masyarakat harus menggunakan tanah sesuai dengan fungsi dan peruntukannya. Selain itu juga ikut berpartisipasi dalam mencegah kerusakan-kerusakan dan hilangnya kesuburan tanah yaitu ikut serta dalam mensukseskan program K3

yaitu kebersihan, keindahan dan ketertiban di lingkungan sekitarnya.

C. Pemberian Hak Atas Tanah di Sempadan Sungai

1. Status Penguasaan Tanah di Sekitar Sempadan Sungai

Sistem ketatanegaraan Indonesia dalam hal tanah, sebetulnya bersumber pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa: “Bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Penjabaran lebih lanjut dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut mengenai kebijakan di bidang pertanahan adalah dengan dikeluarkannya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan sebutan Undang Undang Pokok Agraria (UUPA). Perkataan “dikuasai” menunjukkan adanya hubungan hukum antara bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu dengan negara. Perkataan dikuasai sudah jelas artinya bukan “dimiliki”. Dari pengertian kewenangan tersebut, maka struktur kewenangan negara atas tanah, ditetapkan berturut-turut sebagai berikut: Pertama-tama negara ditetapkan fungsi dan peranannya yaitu sebagai penguasa yang mengatur, menata dan mengendalikan serta mengawasi baik perbuatan maupun perhubungan hukum atas tanah. Kemudian ditetapkan bahwa atas “hak/kewenangan menguasai dari negara” ditetapkan hak-hak atas tanah yaitu permukaan bumi. Hal ini berarti bahwa apa yang disebut “hak” sebagai kemampuan bertindak dari subyek pemegang hak atas tanah, lahir dari sumber kewenangan tertinggi dari negara tersebut.

Menurut ketentuan UUPA, hak menguasai dari Negara itu meliputi: semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah di-haki

dengan hak-hak perorangan. Terhadap tanah-tanah yang belum di-haki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang lebih dikenal dengan istilah tanah negara. Dengan demikian pengertian Tanah Negara menurut UUPA adalah mencakup semua tanah yang dikuasai Negara di luar tanah-tanah hak. Adapun pendapat para pakar mengenai tanah negara adalah sebagai berikut:

- a. Boedi Harsono: Tanah-tanah yang belum di-haki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara (Pasal 28, 37, 41, 43, 49) atau disebut Tanah Negara.
- b. Maria SW. Sumardjono: Tanah-tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah negara, hak pengelolaan serta hak ulayat dan tanah wakaf disebut tanah negara.

Berdasarkan pengertian tersebut, tanah sempadan sungai termasuk tanah-tanah yang belum di-haki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA yang disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara (Pasal 28, 37, 41, 43, 49) atau disebut Tanah Negara. Pengelolaan tanah negara berkaitan dengan proses lahirnya suatu hak atas tanah adalah sesuai dengan pokok-pokok kebijakan pertanahan di Indonesia, yang dalam pelaksanaan dan penataan penguasaan tanah negara pada dasarnya akan membicarakan mengenai apakah tanah itu akan tetap dibiarkan sebagai tanah negara atau akan diproses menjadi tanah hak.

Masalah tanah di Indonesia masih merupakan suatu masalah yang amat peka dalam kehidupan rakyat. Hal ini disebabkan adanya berbagai kepentingan dan kebutuhan pembangunan, bahkan tanah mempunyai nilai yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Dalam menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah Republik Indonesia dalam bidang pertanahan, maka setiap tanah yang ada di

wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia termasuk di dalam hak menguasai negara harus didaftarkan. Hak Menguasai dari Negara ini dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat.

2. Alas Hak dalam Hukum Pertanahan

Pada hakikatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep sehingga boleh digolongkan kepada sesuatu yang abstrak. Satjipto Raharjo (mengutip pendapat Redbruch) mengatakan bahwa hakekat hukum adalah ide atau konsep abstrak, bertindak dari hakekat hukum tersebut. Penegakan hukum sebenarnya merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan tersebut menjadi kenyataan. Proses perwujudan inilah yang merupakan hakikat penegakan hukum. Pengertian penegakan hukum adalah suatu proses logis yang mengikuti kehadiran suatu peraturan hukum, apa yang harus terjadi menyusul kehadiran peraturan hukum hampir sepenuhnya terjadi melalui pengolahan logika.

Hak pada hakikatnya merupakan hubungan hukum antara subjek atau subjek hukum dengan subjek hukum yang lain, dan dilindungi oleh hukum serta menimbulkan kewajiban. Untuk bisa memperoleh perlindungan hukum, maka sesuatu hak harus didasarkan pada suatu alas hak. Alas hak formal ini pada umumnya berupa surat-surat tanah, yang biasanya diterbitkan oleh instansi yang berwenang untuk itu. Di samping alas hak yang formal, dalam penetapan atau pemberian hak atas tanah harus pula memperhatikan alas hak material. Alas hak material adalah keadaan nyata yang harus dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan. Dalam hal ini adalah mengenai objek, subjek, dan hubungan hukum antara subjek dan objeknya. Alas hak material merupakan faktor yang sangat penting bagi pelaksanaan kewenangan administrasi negara.

3. Tinjauan Hukum Terjadinya Tanah Hak Milik

a. Tinjauan Hukum Adat tentang Hak Milik atas Tanah

Dalam Pasal 5 UUPA dirumuskan bahwa “Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Budi Harsono (2003:179) berpendapat bahwa “Hukum adat adalah hukum aslinya golongan rakyat pribumi yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan yang berasaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan.” Penerapan konsepsi hukum dan asas-asas hukum ditentukan oleh suasana dan keadaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan serta oleh nilai-nilai yang dianut oleh sebagian besar para anggotanya. Oleh karena itu, biarpun konsepsi dan asas-asasnya hukumnya sama, norma-norma hukum yang merupakan hasil penetrapannya bias berbeda di suatu masyarakat hukum adat dengan masyarakat hukum adat yang lain.

Pemilikan tanah diawali dengan menduduki suatu wilayah yang oleh masyarakat adat disebut sebagai tanah komunal (milik bersama). Khususnya di wilayah perdesaan di luar Jawa, tanah ini diakui oleh hukum adat tak tertulis baik berdasarkan hubungan keturunan maupun wilayah. Seiring dengan perubahan pola sosial ekonomi dalam setiap masyarakat, tanah milik bersama masyarakat adat ini secara bertahap dikuasai oleh anggota masyarakat melalui penggarapan yang bergiliran. Sistem pemilikan individual kemudian mulai dikenal di dalam sistem pemilikan komunal. Situasi ini terus berlangsung di dalam wilayah kerajaan dan kesultanan sejak abad ketujuh belas yang membawa konsep hukum pertanahan mereka. Selama masa penjajahan Belanda, pemilikan tanah secara perorangan menyebabkan dualism hukum pertanahan, yaitu

tanah-tanah dibawah hukum adat dan tanah-tanah yang tunduk kepada hukum Belanda. Menurut hukum pertanahan kolonial, tanah bersama milik adat dan tanah milik adat perorangan adalah tanah di bawah penguasaan Negara. Hak individual atas tanah, seperti hak milik atas tanah, diakui terbatas kepada yang tunduk kepada hukum barat. Hak milik ini umumnya diberikan atas tanah-tanah di perkotaan dan tanah perkebunan di pedesaan. Dikenal pula beberapa tanah instansi pemerintah yang diperoleh melalui penguasaan.

Berbeda dengan politik *domein-verklaaring* di masa penjajahan Belanda, dewasa ini tanah yang belum atau tidak melekat atau terdaftar dengan sesuatu hak atas tanah di atasnya, tanah tersebut adalah tanah Negara. Di Pulau Jawa, hal ini ditandai dengan tidak terdaftarnya tanah tersebut sebagai tanah obyek pajak di Buku C Desa, atau tercatat dalam buku desa sebagai Tanah Negara atau GG (*Government Grond*). Pemahaman hak ulayat menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat disebutkan bahwa hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam termasuk tanah dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah secara turun temurun. Sedangkan tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

b. Pemberian Hak Atas Tanah dari Tanah Negara

Tanah Negara dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu tanah negara bebas dan tanah negara tidak bebas, Tanah Negara bebas adalah tanah negara yang langsung di bawah penguasaan negara, di atas tanah tersebut tidak ada satupun hak yang dipunyai oleh pihak lain selain negara. Tanah negara bebas ini bisa langsung kita mohon kepada pemerintah/negara dengan melalui prosedur yang lebih pendek dari pada prosedur terhadap tanah negara yang tidak bebas. Sedangkan tanah negara tidak bebas adalah tanah negara yang di atasnya sudah ditumpangi oleh suatu hak kepunyaan pihak lain, misalnya:

- 1) Tanah negara yang di atasnya ada hak pengelolaan yang dipunyai oleh: Pemerintah Daerah/Kota, Perum Perumnas, Pertamina, Bulog, Badan Otoritas khusus (seperti Badan Otoritas Batam di Pulau Batam), kawasan Industri, PDAM, PLN, PT.INKA/PJKA, Dinas Pengairan, dan Badan-badan Pemerintah. Berlakunya hak pengelolaan ini adalah sepanjang diperlukan oleh pemegangnya, Pemegang hak ini diberikan kewenangan oleh negara untuk memberikan sebagian tanahnya kepada pihak ketiga seperti kita dengan seizin pemerintah (dalam hal ini Kepala BPN) untuk menjadi hak milik.
- 2) Tanah negara yang di atasnya ada hak seperti Hak Guna Usaha, yang dipunyai baik Badan Usaha Milik Negara (BUMN, seperti PTP dan Perhutani) maupun Badan Usaha Swasta yang bergerak pada bidang usaha: pertanian, perkebunan, peternakan, atau perikanan. Masa berlaku hak guna usaha adalah 35 tahun, tetapi bisa diperpanjang 25 tahun dan seterusnya sepanjang negara mengizinkannya.
- 3) Tanah negara yang di atasnya ada hak pakai, dipunyai oleh orang (WNI), atau badan-badan usaha baik swasta dalam negeri (PMDN) maupun swasta asing (PMA) atau usaha

patungan PMDN-PMA, perwakilan negara asing atau internasional. Hak Pakai ini berlaku selama 20 tahun dan bisa diperpanjang untuk setiap 20 tahun sepanjang negara mengizinkannya.

- 4) Tanah Negara yang di atasnya telah ada hak-hak lain seperti hak guna bangunan. Hak ini berlaku 30 tahun, namun dapat diperpanjang untuk setiap 20 tahun sepanjang negara mengizinkannya.

Tanah negara tidak bebas tersebut baru bisa dimohonkan kepada Negara menjadi tanah hak milik, jika kita telah memperoleh izin dan atau membebaskan hak-hak yang ada di atas tanah Negara tersebut dari pemegang haknya dengan cara membayar sejumlah uang tertentu ataupun secara gratis. Yang mempunyai kewenangan memberi hak milik asal tanah negara ataupun membatalkannya tentu saja pemerintah, yang terdiri dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Pusat. Sebelum disahkan atau dibatalkannya hak milik atas asal tanah Negara, harus direkomendasikan oleh Kepala Daerah (Bupati/Walikota) yang berwenang. Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk memberikan hak milik atas tanah negara adalah sebagai berikut:

- a. Tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 hektar (20.000m^2);
- b. Tanah bukan pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000m^2 ;
- c. Tanah dalam rangka pelaksanaan program-program:
 - 1) transmigrasi;
 - 2) redistribusi tanah (*land reform*);
 - 3) konsolidasi tanah; dan

- 4) pendaftaran tanah secara massal, baik dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis maupun pendaftaran tanah sporadis.

Kewenangan untuk membatalkan keputusan pemberian hak milik atas tanah adalah karena suatu alasan, misalnya cacat hukum dalam proses pemberian haknya atau subyeknya tidak lagi memenuhi persyaratan/kewajiban yang ditentukan maka keputusan pemberian hak milik atas tanah dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota bisa dibatalkan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi atau Kepala BPN Pusat. Sedangkan keputusan pemberian hak milik dari Kepala Kanwil BPN Propinsi hanya dapat dibatalkan oleh Kepala BPN Pusat, hingga saat ini belum ada aturan yang jelas, akan tetapi dimungkinkan dengan Keputusan Presiden

D. Kesesuaian Penggunaan Tanah di Sempadan Sungai Kalianyar Dengan RTRW Kota Surakarta

1. Penggunaan Tanah Di Kota Surakarta

Kota Surakarta merupakan salah satu kota di Provinsi Jawa Tengah. Seperti halnya ciri khas dari suatu kota pada umumnya, bahwa sebagian besar penggunaan tanahnya cenderung berupa penggunaan tanah untuk permukiman (perumahan, jasa, perdagangan, dan sebagainya). Suatu kota banyak penggunaannya bercorak non pertanian. Penggunaan tanah pertanian lebih banyak ditemui di daerah perdesaan. Demikian pula di Kota Surakarta, jenis penggunaan terbesar adalah untuk permukiman yang terdiri dari jenis penggunaan perumahan, perdagangan, jasa. Secara terperinci jenis dan luas penggunaan tanah di Kota Surakarta dapat dilihat pada tabel 1 sebagai berikut:

Tabel 1.
Jenis dan Luas Penggunaan Tanah Kota Surakarta
Menurut Kecamatan

No.	Jenis Penggunaan Tanah	Kec. Laweyan (Ha)	Kec. Serengan (Ha)	Kec. Pasar Kliwon (Ha)	Kec. Jebres (Ha)	Kec. Banjarsari (Ha)	Jumlah (Ha)	Persentase (%)
1.	Perumahan	568,32	230,80	310,96	721,39	1.042,04	2.873,51	65,20
2.	Jasa	102,40	19,34	48,31	149,63	64,83	384,51	8,70
3.	Perdagangan	67,43	33,21	36,47	45,38	62,91	245,40	5,60
4.	Industri	39,40	6,14	7,17	27,43	17,81	97,95	2,20
5.	Tanah Kosong	4,17	2,13	12,18	44,31	50,20	112,99	2,60
6.	Tegalan	0	0	0	67,37	43,37	110,74	2,50
7.	Sawah	21,63	0	0	17,10	60,73	99,46	2,30
8.	Kuburan	6,08	1,38	1,54	31,05	28,78	68,83	1,60
9.	Lapangan OR	12,03	2,06	8,17	9,03	28,76	60,05	1,40
10.	Taman Kota	0,25	0	0	8,34	3,49	12,08	0,30
11.	Lain-lain	42,15	24,34	56,72	137,15	78,18	338,54	7,7
	Jumlah	863,86	319,40	481,52	1.258,10	1.481,10	4.404,06	100,00

Sumber : Kantor BPS Kota Surakarta, 2013

Dari Tabel 1 dapat diketahui bahwa penggunaan tanah perumahan adalah penggunaan tanah yang terluas di Kota Surakarta (65,20%). Ini menunjukkan bahwa sebagai daerah perkotaan, ini merupakan problem umum yang sering dihadapi. Di satu pihak masyarakat semakin banyak jumlahnya, namun di lain pihak, keberadaan tanah luasnya tetap. Oleh karena itu ada kecenderungan bahwa masyarakat akan semakin mendesak keberadaan tanah kosong (2,60%) untuk menghuninya. Berkaitan dengan jenis penggunaan tanah yang tersempit yaitu taman kota (0,30%), ini seakan-akan menunjukkan bahwa keberadaan tanah yang seharusnya menjadi taman kota kemungkinan digunakan oleh

masyarakat untuk penggunaan tanah perumahan. Kemungkinan lainnya bisa juga disebabkan karena pemerintah kota sendiri kurang begitu memperhatikan keberadaan taman kota yang seharusnya justru harus diperhatikan dalam kaitan dengan keberadaan paru-paru kota.

2. Penggunaan Tanah Di Sempadan Sungai

Menurut PP No. 38 Tahun 2011 tentang Sungai, yang dimaksud dengan sempadan sungai adalah wilayah yang berada di luar kaki tanggul sungai yang berjarak 3 m. Adapun yang dimaksud dengan bantaran sungai, adalah bagian wilayah sungai yang berada diantara kaki tanggul sungai sebelah dalam dengan palung sungai.

Penggunaan tanah di sempadan sungai di sepanjang Sungai Kalianyar pada umumnya sudah merupakan daerah permukiman, jasa, dan perdagangan. Hanya sebagian kecil wilayah sempadan sungai yang berfungsi sebagai jalur hijau atau daerah yang masih ditumbuhi dengan tanaman. Daerah tersebut ditemui di pinggiran sungai yang berada di depan (seberang) Terminal Bus Tirtonadi Surakarta yang termasuk dalam wilayah Kelurahan Gilingan. Menurut sejarahnya, daerah itupun dahulunya dihuni penduduk untuk dijadikan permukiman secara liar, kemudian oleh pemerintah kota, ditertibkan dan dijadikan taman kota sampai sekarang ini.

Di sepanjang Sungai Kalianyar di Kelurahan Gilingan pada umumnya tidak ditemui lagi wilayah yang disebut sebagai bantaran sungai. Rata-rata permukiman penduduk sudah mencapai pinggiran sungai. Tidak ada jarak lagi antara lokasi permukiman dengan Sungai Kalianyar. Hal ini disebabkan masyarakat membangun rumahnya sampai persis di pinggir sungai, yang pada umumnya adalah penambahan bangunan rumah aslinya. Ada sisa tanah yang di pinggir sungai dimanfaatkan untuk membangun dapur maupun bangunan-bangunan bagian rumah lainnya. Adapun di wilayah sepanjang sempadan sungai yang sudah dimanfaatkan masyarakat rata-rata berupa penggunaan tanah untuk perumahan, jasa, dan perdagangan. Ini salah satu yang mencirikan bahwa wilayah

Kelurahan Gilingan ini sudah merupakan wilayah perkotaan yang sebenarnya karena dilihat dari jenis penggunaan tanahnya yang sudah begitu padat. Secara terperinci, jenis dan luas penggunaan tanah yang berada di Kelurahan Gilingan dapat dilihat pada tabel 2 sebagai berikut.

Tabel 2.

Jenis dan Luas Penggunaan Tanah Kelurahan Gilingan

No.	Jenis Penggunaan Tanah	Luas (Ha)	Persentase (%)
1.	Pemukiman	77,26	72,75
2.	Jasa	9,40	8,85
3.	Perusahaan	17,41	16,40
4.	Industri	2,13	2,00
5.	Tanah Kosong	00	0
6.	Tegalan	00	0
7.	Sawah	00	0
	Jumlah	106,2	100,00

Sumber: Monografi Kecamatan Banjarsari, 2013

Di Kelurahan Nusukan, berbeda dengan di bagian wilayah Kelurahan Gilingan, di bagian wilayah Nusukan sebagian besar juga merupakan wilayah perkotaan, namun di pinggir Sungai Kalianyar masih ditemui yang disebut sebagai bantaran sungai. Di Kelurahan

Nusukan masih dijumpai tanggul-tanggul sungai, sehingga batas antara bantaran sungai dan sempadan sungai masih jelas kelihatan. Namun demikian, di daerah bantaran sungai yang seharusnya merupakan jalur hijau yang berstatus tanah negara sebagai jalur penyangga Sungai Kalianyar untuk melindungi terjadinya banjir, pada kenyataannya sudah banyak dibangun rumah-rumah penduduk sehingga sudah tampak sebagai daerah permukiman. Diantara permukiman penduduk di bantaran sungai inipun dijumpai lapangan sepak bola seperti layaknya di permukiman penduduk yang resmi. Di bantaran sungai pada kenyataannya

an tanah yang ada di sepanjang sungai, setempat-setempat masih dijumpai tumbuh-tumbuhan sebagai pelindung sungai. Secara terperinci jenis dan luas penggunaan tanah wilayah Kelurahan Nusukan dapat dilihat pada tabel 3 berikut ini.

Tabel 3.

Jenis dan Luas Penggunaan Wilayah Kelurahan Nusukan

No.	Jenis Penggunaan Tanah	Luas (Ha)	Persentase (%)
1.	Perumahan	143,32	81,33
2.	Jasa	17,42	9,89
3.	Perdagangan	13,52	7,67
4.	Industri	1,12	0,64
5.	Tanah Kosong	0,83	0,47
6.	Tegalan	0	0
7.	Sawah	0	0
	Jumlah	176,21	100,00

Sumber : Monografi Kecamatan Banjarsari, 2013

Melihat jenis penggunaan tanah yang ada di sempadan Sungai Kalianyar baik di Kelurahan Gilingan maupun Nusukan, setelah di cek kesesuaiannya, ternyata penggunaan tanah tidak sesuai dengan RTRW. Ketidaksesuaian tersebut antara lain disebabkan karena penggunaan tanah di sempadan sungai sebagian besar sudah berupa permukiman penduduk. Sementara itu, menurut RTRW, daerah sempadan sungai merupakan kawasan perlindungan setempat.

E. Status Penguasaan Atas tanah di Sekitar Sempadan Sungai Kalianyar

1. Sejarah Penguasaan Tanah

Di antara Kelurahan Gilingan dan Kelurahan Nusukan Kecamatan Banjarsari membelah sungai Kalianyar, semula penggunaan tanahnya berupa daerah rerumputan yang melindungi keberadaan dari sungai tersebut. Pada awalnya (sekitar tahun 1960-an) di sekitar daerah aliran sungai ini, penguasaan tanah diawali dengan pendudukan wilayah sempadan yang oleh masyarakat disebut sebagai tanah milik bersama. Tanah itu akhirnya dimanfaatkan penduduk sekitar untuk ditanami beberapa jenis tanaman semusim seperti pisang, ubi kayu, dan sayur-sayuran. Selain itu dengan dalih untuk pengamanan daerah pinggiran sungai, maka beberapa penduduk sekitar juga menanam tanaman tahunan seperti mangga, jambu dan kelapa. Seiring dengan perubahan pola sosial ekonomi dalam masyarakat tersebut, tanah milik bersama masyarakat itu secara bertahap dikuasai oleh anggota masyarakat dengan sistem penguasaan individual atau secara perorangan dan oleh masyarakat diakui secara tak tertulis baik berdasarkan hubungan keturunan maupun penguasaan. Dalam perjalanan waktu, Kota Surakarta semakin berkembang menjadi kota yang semakin sibuk dan dinamis. Sejalan dengan itu, jumlah penduduk Kota Surakarta juga semakin bertambah. Konsekuensinya kebutuhan akan rumah tinggal-pun semakin banyak diperlukan penduduk. Mulailah sekitar tahun 1970-AN tanah yang ditanami tanaman semusim maupun tanaman tahunan bahkan tanah yang tumbuh rerumputan, dibersihkan masyarakat dan didirikanlah rumah-rumah tinggal oleh penduduk setempat. Setelah beberapa penduduk mendirikan rumah bersama-sama dan tidak ada peringatan sama sekali dari

pemerintah, mulailah penduduk yang lain mengikuti jejaknya mendirikan rumah di sekitar Sungai Kalianyar. Rumah-rumah yang ada luas tanahnya berbeda-beda sesuai dengan keinginan penduduk masing-masing. Hal ini tentunya berkaitan dengan kemampuan ekonomi dari masing-masing penduduk ketika mendirikan rumah. Ada yang mampu mendirikan rumah dengan ukuran agak besar, ini tentu saja didirikan pada tanah yang lebih luas. Ada pula yang mendirikan rumah kecil saja yang memerlukan tanah yang tidak begitu luas. Untuk menjamin keamanan penduduk yang menempati daerah sekitar Sungai Kalianyar tersebut, mulailah penduduk mengklaim bahwa tanah yang sekarang ada rumahnya tersebut diakuinya sebagai tanah miliknya yang merupakan warisan dari nenek moyang mereka.

Sementara itu dalam peraturannya, tanah yang belum atau tidak melekat atau terdaftar dengan sesuatu hak atas tanah di atasnya, maka tanah tersebut adalah tanah negara. Di pulau Jawa hal ini ditandai dengan tidak terdaftarnya tanah tersebut sebagai tanah obyek pajak di Buku C Desa, atau tercatat dalam buku desa sebagai Tanah Negara atau *Government Grond* (GG).

Dalam hal tanah negara sebagai obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan Tanah Negara dalam daftar tanah. Berkaitan dengan ketentuan tersebut di atas, ketika pemerintah kota mulai melihat gelagat dari penduduk setempat, ditanyakanlah bukti kepemilikan tanah yang mereka tempati. Ternyata mereka tidak bisa menunjukkan bukti kepemilikan tanah tersebut. Di sisi lain, ternyata Pemerintah Kotamadya Surakarta juga tidak bisa membuktikan bahwa tanah di sekitar Sungai Kalianyar adalah tanah negara yang di atas tanah tersebut tidak ada satupun hak yang dipunyai oleh pihak lain selain Pemerintah Kota Surakarta. Oleh karena itu semakin kuat anggapan

masyarakat bahwa tanah tersebut adalah tanah negara bebas. Atas dasar itulah, akhirnya masyarakat mengajukan secara bersama-sama kepada Pemerintah Kotamadya Surakarta melalui Pemerintah Kecamatan Banjarsari bahwa mereka menguasai tanah negara bebas tersebut.

Awal pengajuan permohonan penguasaan tanah negara oleh masyarakat ini sebetulnya diinisiasi oleh masyarakat Kelurahan Gilingan. Melalui Pemerintah Kelurahan Gilingan yang disetujui oleh Camat Banjarsari, masyarakat mengajukan permohonan tanah negara untuk dikuasainya kepada Pemerintah Kotamadya Surakarta. Akhirnya pada Tahun 1998 Walikotamadya Daerah Tingkat II Surakarta mengeluarkan persetujuan permohonan tanah negara tersebut berupa surat rekomendasi kepada masyarakat melalui Camat Banjarsari. Pada waktu itu Walikotamadya Daerah Tingkat II Surakarta menyarankan agar tanah negara yang sudah direkomendasikan tersebut segera didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kota Surakarta.

2. Proses Pemberian Hak Atas Tanah

Masyarakat mengajukan permohonan pemberian hak atas tanah ke Kantor Pertanahan Kota Surakarta berdasarkan rekomendasi yang dikeluarkan oleh Walikota Surakarta. Mengingat sudah ada rekomendasi dari Walikota Surakarta tersebut, maka Kantor Pertanahan Kota Surakarta pada waktu itu minta masyarakat untuk melengkapi berkas permohonan hak atas tanah-nya. Kelengkapan berkas permohonan hak atas tanah tersebut antara lain:

- a. Surat Rekomendasi dari Walikota Surakarta;
- b. Surat Persetujuan dari Kepala Proyek Bengawan Solo;

- c. Fotocopy KTP dan PBB;
- d. Surat Keterangan Tanah (SKT) dari Lurah;
- e. Membayar biaya Panitia A (Panitia Pemeriksaan Tanah).

Beberapa ketentuan lain yang harus dipenuhi oleh masyarakat dalam rangka pemanfaatan tanah di daerah sekitar sungai secara umum adalah sebagai berikut:

- a. Memenuhi persyaratan yang sudah ditentukan;
- b. Harus seijin Dinas Proyek Bengawan Solo;
- c. Mengikuti ketentuan menurut aturan Dinas Pekerjaan Umum;
- d. Tidak mengganggu kelancaran sungai di Surakarta.

Beberapa dasar yang dijadikan pertimbangan diberikannya rekomendasi kepada pemohon penguasaan tanah negara antara lain:

- a. Pemohon sudah lama menempati daerah tersebut;
- b. Pemohon mau ditata untuk menghindari lingkungan dari kekumuhan;
- c. Menurut tim teknis Tata Kota, daerah tersebut bukan merupakan sempadan sungai;
- d. Daerah tersebut layak dijadikan daerah hunian;
- e. Lokasi dapat lebih produktif dalam menghasilkan PAD Kota Surakarta;
- f. Sesuai dengan RTRW Kota Surakarta.

Menurut keterangan Kasubsi Pengukuran tahap pelaksanaan pemberian sertipikat di Kantor Pertanahan Kota Surakarta adalah sebagai berikut: Tahap awal, petugas ukur mengadakan pengukuran pada bidang-bidang tanah yang dimohon, dengan berdasarkan surat rekomendasi Walikota. Tahap ke dua, setelah dilakukan

pengukuran dan pemetaan, kemudian Panitia A meneliti berkas-berkas yang diajukan. Tahap ke tiga, jika sudah cukup, Kepala Kantor Pertanahan Kota Surakarta menanda tangani sertifikat dan beralihlah status tanah negara menjadi hak milik.

Adapun isi surat rekomendasi tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Bahwa permohonan tanah negara dimaksud dapat disetujui dengan ketentuan:
 - 1). warga sanggup ditata neburut peraturan perundangan yang berlaku dengan melampiri syarat foto copy KTP, KK, SPPT dan PBB;
 - 2). partisipasi perbaikan lingkungan secara swadaya;
 - 3). menyelesaikann perbaikan lingkungan secara swadaya;
 - 4). menyelesaikan sendiri masalah intern (antar warga) dan tidak melibatkan pihak yang tidak berkepentingan.

Untuk selanjutnya dapat diproses menurut prosedur yang berlaku. Setelah resmi dan diberikan surat rekomendasi maka

tanda bukti pemilikan yaitu sertifikat dengan melampirkan syarat *fotocopy* KTP, KK, SPPT, PBB, surat permohonan, rekomendasi dan persyaratan diajukan pada Kantor Pertanahan Kota Surakarta dan pemohon mermbayar uang sidang (Panitia A) sesuai peraturan pada saat itu.

Setelah mendapat Surat Keputusan mengenai tanah yang dimohon dan biaya pengukuran pensertipikatan tanah tersebut diselesaikan, maka selanjutnya warga membayar biaya uang pemasukan kepada negara, namun nilai tanah dan bangunan tidak melebihi ketentuan dan luas tanah yang dimiliki masing-masing warga tidak melebihi ketentuan yang berlaku, maka warga dibebaskan dari biaya/uang pemasukan negara pada saat itu sesuai Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan

Nasional Nomor 6 Tahun 1988 tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Agraris/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1988 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Jadi warga masyarakat yang mengajukan permohonan tanah hak milik, masing-masing warga masyarakat terkena biaya rekomendasi, biaya ukur dan biaya pendaftaran tanah. Dan dalam pembayaran biaya-biaya tersebut harus dibayar secara kontan atau tidak dapat dibayar secara diangsur. Jenis Hak Atas Tanah yang diberikan pada sekitar sempadan Sungai Kalianyar adalah Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Milik. Pada saat proses pemberian hak, ada sebagian warga yang tidak ikut melakukan permohonan hak, baik di Kalurahan Nusukan maupun Gilingan.

3. Dasar Pertimbangan Pemberian Sertipikat di Wilayah Sempadan Sungai Kalianyar

Pemohon telah melengkapi persyaratan yang disyaratkan untuk permohonan tanah negara menjadi hak milik. Adapun persyaratan yang harus dilengkapi oleh pemohon adalah:

- 1) Surat rekomendasi dari Walikota Surakarta;
- 2) Surat persetujuan dari Kepala Proyek Bengawan Solo;
- 3) Foto copy KTP dan PBB;
- 4) Surat Keterangan Tanah (SKT) dari Kepala Kalurahan;
- 5) Membayar biaya permohonan ganti rugi untuk surat rekomendasi;
- 6) Membayar biaya uang pemasukan negara yang ditetapkan;
- 7) Membayar BPHTB;
- 8) Membayar biaya proses sidang Panitia A dan proses sertipikat di BPN.

Tanah negara yang dimohon menjadi tanah hak betul-betul

merupakan tanah negara bebas. Tanah di sekitar sempadan sungai Kalianyar adalah tanah negara yang langsung di bawah penguasaan Pemerintah Kota Surakarta. Di atas tanah tersebut tidak ada satupun hak yang dipunyai oleh pihak lain selain Pemerintah Kota Surakarta dan pengelolaannya diserahkan kepada Proyek Bengawan Solo. Tanah di sekitar sempadan sungai Kalianyar yang masuk Kelurahan Nusukan dan Gilingan belum terdaftar di Kantor Pertanahan Kota Surakarta. Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Menteri PU No. 63/PRT/1993 tentang Garis Sempadan Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah Penguasaan Sungai dan Bekas Sungai, bahwa: "lingkup pengaturan yang tercantum pada Peraturan Menteri ini terdiri dari: a. Penetapan garis sempadan sungai termasuk danau dan waduk; b. Pengelolaan dan pemanfaatan lahan pada daerah manfaat sungai; c. Pemanfaatan lahan pada daerah penguasaan sungai dan daerah pemanfaatan lahan pada bekas sungai." Dengan demikian penguasaannya dimiliki oleh Pemerinyah Kota Surakarta, sehingga Pemerintah Kota Surakarta bekerja sama dengan Kantor Pertanahan Kota Surakarta memper- bolehkan masyarakat mengajukan permohonan hak atas tanah (sertipikat).

b. Lokasi yang dimohon juga telah diukur secara teknis dan dengan pertimbangan area tersebut tidak termasuk dalam area terlarang sempadan sungai, karena telah sesuai dengan Pasal 6 Permen PU No.63/PRT/1993 tentang Garis Sempadan Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah Penguasaan Sungai dan Bekas Sungai yang berbunyi:

(1) Garis sempadan sungai bertanggul ditetapkan sebagai berikut:

a. Garis sempadan sungai bertanggul di luar kawasan perkotaan ditetapkan sekurang-kurangnya 5 (lima)

meter di sebelah luar sepanjang kaki tanggul;

b. Garis sempadan sungai bertanggul di dalam kawasan perkotaan ditetapkan sekurang-kurangnya 3 (tiga) meter di sebelah luar sepanjang kaki tanggul.

(2) Dengan pertimbangan untuk peningkatan fungsinya, tanggul sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diperkuat, diperlebar dan ditinggikan, yang dapat berakibat bergesernya letak garis sempadan sungai.

4. Pelaksanaan Permohonan Hak Atas Tanah di Sekitar Sempadan Sungai Menjadi Tanah Hak Milik di Kelurahan Gilingan dan Nusukan

a. Kelurahan Gilingan merupakan salah satu kalurahan yang termasuk di dalam wilayah Kecamatan Banjarsari, Kota Surakarta. Apabila dihitung maka wilayah kalurahan Gilingan luas tanahnya sekitar 127,2 Ha. Dari 127,2 Ha dapat dikelompokkan dalam 3 jenis penggunaan tanahnya:

- 1) Tanah untuk terminal Tirtonadi;
- 2) Tanah untuk rumah penduduk;
- 3) Sungai.

Sungai yang disebut oleh penduduk dengan sebutan Sungai Kalianyar tersebut merupakan sungai yang memisahkan antara Kelurahan Gilingan dan Kelurahan Nusukan. Di sepanjang Sungai Kalianyar ini terdapat tanaman rerumputan yang oleh penduduk disebut dengan tanaman rumput kolonjono (rumput gajah). Selain terdapat rumput kolonjono, di sekitar sungai tersebut juga terdapat tanah negara yang masih kosong dan belum ditanami, maka pada tahun 1967 tanah tersebut ditanami oleh beberapa penduduk dengan beberapa tanaman yang dapat diambil hasilnya, misalnya yaitu: pohon pisang, pohon jambu, ketela pohon, mangga, jagung dan sebagainya.

Seiring dengan laju pertumbuhan penduduk yang semakin pesat, maka kebutuhan penduduk akan perumahan pun juga semakin meningkat. Karena penduduk memerlukan rumah untuk tempat tinggal, maka tanah yang semula ditanami oleh penduduk dengan tanaman pohon pisang, jambu, mangga dan ketela pohon tersebut pada tahun 1997 tanah tersebut diratakan dan mulailah penduduk mendirikan rumah secara bersama-sama.

Mereka mendirikan rumah-rumah tidak permanen secara bersama-sama. Setelah berdiri dan tidak ada gangguan maka mulailah penduduk yang lain mengikuti mendirikan rumah mereka. Rumah yang telah dibangun tersebut masing-masing luas tanahnya tidak sama antara yang satu dengan yang lain, selain itu bahan bangunan yang dipergunakan untuk membangun pun juga berlainan, hal ini disebabkan kekuatan ekonomi masing-masing penduduk yang berbeda-beda.

Setelah 19 tahun menempati tanah tersebut, ada sebagian warga yang mengklaim bahwa tanah yang mereka tempati adalah tanah hak miliknya dan bukan tanah negara. Dengan alasan bahwa mereka menempati tanah tersebut sudah turun temurun dari nenek moyangnya. Maka untuk lebih menjamin ketenangan tanah yang mereka tempati kemudian ada warga

yang mengajukan sertipikat tanahnya. Namun setelah dimintai bukti mengenai tanah yang mereka tempati sebagai syarat di Kantor Pertanahan mereka tidak bisa menunjukkan bukti. Namun demikian di Kantor Pertanahan tanah tersebut juga belum tercatat sebagai tanah hak. Sehingga dapat disimpulkan bahwa tanah di area tersebut merupakan tanah negara bebas. Maka mulailah mereka mengajukan permohonan tanah negara yang mereka tempati secara kolektif kepada Walikota Surakarta, melalui Kecamatan Banjarsari. Kemudian perwakilan warga mendata ulang tanah yang dimohonkan tersebut. Disamping data ulang Kelurahan Gilingan juga mengadakan program kerja partisipasi pembangunan lingkungan seperti pengaspalan jalan kampung, pembuatan jalan setapak, pembuatan jalan gang dan pembuatan saluran air, serta pembuatan jembatan. Program kerja tersebut dilaksanakan untuk mendukung pengajuan permohonan atas tanah negara, dengan melalui Kelurahan Gilingan dan disetujui oleh Camat Banjarsari untuk mengajukan permohonan pemilikan tanah tersebut kepada Walikota Surakarta pada sekitar Juni 1998 (menurut hasil wawancara dengan Ketua RT 01 Cinderejo)

Setelah beberapa waktu (tahun 2000) maka Walikota Surakarta yang pada waktu itu dijabat oleh Bapak Slamet Suryanto mengeluarkan surat persetujuan permohonan tanah negara (surat rekomendasi) tersebut kepada Camat Banjarsari Kota Surakarta. Setelah memberikan persetujuan permohonan tanah negara tersebut, maka Walikota Surakarta menyarankan segera mengajukan permohonan tanah negara tersebut kepada Kantor Pertanahan Kota Surakarta. Setelah rekomendasi Walikota dikeluarkan, maka tanah segera didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kota Surakarta dengan disertai syarat-syarat yang lain. Berdasarkan acuan rekomendasi Walikota tersebut, Kepala Kantor Pertanahan mengirim petugas untuk mengukur tanah dan membuat peta lokasi tanah yang dimohon. Setelah diadakan

pengukuran tanah dan pemetaan, kemudian diadakan sidang panitia A untuk pemeriksaan tanah. Panitia A perlu meyakinkan dan perlu melihat/cek lokasi yang dimohon.

Berdasarkan data yang diperoleh di lokasi penelitian Kelurahan Gilingan, warga masyarakat yang mengajukan permohonan tanah hak milik, terkena biaya rekomendasi, biaya ukur dan biaya pendaftaran tanah. Jenis Hak Atas Tanah yang ada di sekitar sempadan Sungai Kalianyar di wilayah Kelurahan Gilingan adalah Hak Guna Bangunan dan Hak Milik. Untuk Hak Pakai tidak ada yang mengajukan permohonannya. Demikian juga halnya di Kelurahan Nusukan, pada saat proses pemberian hak ada sebagian warga yang tidak ikut melakukan permohonan hak. Dengan alasan sama yaitu warga yang tidak ikut mengajukan permohonan haknya karena pada saat itu masih merasa berat dengan biaya yang harus dibayar kontan tersebut.

Jumlah bidang yang ada di sempadan Sungai Kalianyar di Kelurahan Gilingan yaitu sejumlah 177 bidang, sedangkan yang diajukan permohonannya sebanyak 135 bidang, sehingga sisanya sebanyak 42 bidang belum diajukan permohonan haknya. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 5 berikut:

Tabel 5.

Jumlah bidang tanah yang berada di Sempadan Sungai Kalianyar yang dimohonkan Sertipikat Hak Atas Tanah oleh Penduduk di Kelurahan Gilingan

No	Status Tanah	Jumlah Bidang
1	Hak Milik	46
2	Hak Guna Bangunan	89
3	Hak Pakai	0
4	Belum Bersertipikat	42
	Jumlah	177

Sumber : Pengolahan Data Primer, 2014

- b. Kelurahan Nusukan luas tanahnya sekitar 206,30 Ha. Dari 127,2 Ha. Menurut hasil wawancara dengan Ketua RT 01 Nusukan, warga yang tidak ikut mengajukan permohonan haknya dengan alasan sama sebagaimana pada warga kelurahan Gilingan yaitu karena masih merasa berat dengan biaya yang harus dibayar secara kontan tersebut. Apabila dibandingkan dengan Kelurahan Gilingan, jumlah bidang yang berada di Sempadan Sungai Kalianyar di Kelurahan Nusukan lebih banyak. Berdasarkan data yang diperoleh di lokasi penelitian Kelurahan Nusukan diketahui jumlah bidang yang berada di Sempadan Sungai Kalianyar sejumlah 273 bidang, sedangkan yang didaftarkan dan mengajukan permohonan hak milik atas tanah negara belum semua yaitu sejumlah 246 bidang dengan status hak atas tanah hak milik sebagai berikut:

Tabel 6.

Jumlah bidang tanah yang berada di Sempadan Sungai Kalianyar yang dimohonkan Sertipikat Hak Atas Tanahnya oleh Penduduk di Kelurahan Nusukan

No	Status Tanah	Jumlah Bidang
1	Hak Milik	225
2	Hak Guna Bangunan	22
3	Hak Pakai	1
4	Belum bersertipikat	25
	Jumlah	273

Sumber : Pengolahan Data Primer, 2014

Penggunaan Tanah di Sekitar Sempadan Sungai Kalianyar tidak sesuai dengan RTRW Kota Surakarta. Pemberian Status Hak Atas Tanahnya tidak melanggar ketentuan daerah Sempadan Sungai Kalianyar. Dasar pertimbangan diberikannya sertipikat hak atas tanah khususnya di Kelurahan Gilingan dan Nusukan, yaitu diberikannya rekomendasi oleh Walikota Surakarta, karena pemohon sudah lama menempati daerah tersebut dan

pemohon mau ditata untuk menjaga lingkungan dari kekumuhan.

Untuk ketertiban dan keamanan lingkungan Sungai Kalianyar, perlu dilakukan penyesuaian Penggunaan Tanah dengan RTRW Kota Surakarta yang seharusnya ditindaklanjuti dengan RDTRK nya. Oleh karena itu perlu dilakukan penertiban penggunaan tanah agar sesuai dengan batas pemberian hak atas tanahnya.

G. Kesimpulan

Penggunaan Tanah di Sekitar Sempadan Sungai Kalianyar tidak sesuai dengan RTRW Kota Surakarta. Pemberian Status Hak Atas Tanah tidak melanggar ketentuan daerah Sempadan Sungai Kalianyar. Dasar pertimbangan diberikannya sertipikat tanah dan pelaksanaan permohonan hak atas tanah di sekitar bantaran sungai Kalianyar menjadi hak milik di Kota Surakarta khususnya di kelurahan Gilingan dan Kelurahan Nusukan, yaitu diberikannya rekomendasi oleh Walikota Surakarta, karena pemohon sudah lama menempati daerah tersebut, pemohon mau ditata untuk menjaga lingkungan dari kekumuhan. Oleh karena itulah ada beberapa hal yang perlu dilakukan yaitu: penyesuaian Penggunaan Tanah dengan RTRW Kota Surakarta yang seharusnya ditindaklanjuti dengan RDTRK Surakarta dan penertiban penggunaan tanah agar sesuai dengan batas pemberian hak atas tanahnya.

Daftar Pustaka

Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, 2014, *Surakarta Dalam Angka 2013*, BPS Kota Surakarta, Surakarta.

_____, 2013, *Kecamatan Banjarsari Dalam Angka 2012*, BPS Kota Surakarta, Surakarta.

Boedi Harsono, 2002, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam hubungannya dengan TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001*, Universitas Trisakti, Jakarta.

HB. Sutopo, 1993, *Metode Penelitian Untuk Kualitatif*, UNS-Press, Surakarta.

Kartini Kartono, 1990, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Mandar Maju, Bandung.

K. Wantjik Saleh, 1997, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Satjipto Rahardjo (Penyunting: Khudzaifah Dimiyati), 2002, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Muhammadiyah Universiti Press, Surakarta.

Soerjono Soekanto dan Srimamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pres, Jakarta. Sudjito, 1987, *Prona Persertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang Bersih, Strategis*, Liberti, Yogyakarta.

Suparno, 2005, Tesis Undip, Pelaksanaan Permohonan Hak Atas Tanah di Sekitar Bantaran Sungai di Kota Surakarta.

Yunus, Hadi Sabari, 2000, *Struktur Tata Ruang Kota*: Pustaka Pelajar (Anggota IKAPI), Yogyakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai
Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 63/PRT/1993 tentang
Garis Sempadan Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah
Penguasaan Sungai dan Bekas Sunga

**VALUASI EKONOMI
OPPORTUNITY LOSS PENERIMAAN
NEGARA BUKAN PAJAK (PNBP)
AKIBAT BELUM DIMANFAATKAN
PETA ZONA DIKANTOR PERTANAHAN
KABUPATEN KEDIRI PROVINSI JAWA TIMUR**

Senthot Sudirman

A. Pendahuluan

Sejak diberlakukannya PerPres No.10 Tahun 2006, BPN memiliki Direktorat Survei Potensi Tanah (Direktorat SPT) yang secara khusus mengerjakan tugas-tugas penilaian aset. Salah satu tugasnya adalah membangun dan mengembangkan Sistem Informasi Manajemen Aset Pertanahan (SIMASTAN). Dokumen dalam sistem informasi ini berisi Peta Zona Potensi Ekonomi Wilayah (Peta ZPEW) yang terdiri dari: (a) dokumen dan Peta Zona Nilai Tanah (Peta ZNT) dan (b) dokumen dan Peta Zona Ekonomi Kawasan (Peta ZNEK). Peta ZNEK untuk mewadahi informasi potensi nilai ekonomi sumberdaya alam dan lingkungan hidup sebagai kawasan, sedangkan Peta ZNT dimaksudkan untuk mewadahi informasi potensi nilai “*real property*” (BPN RI, 2011).

Sistem informasi tersebut diharapkan bermanfaat sebagai: (a) penyedia informasi umum nilai pasar tanah; (b) referensi nilai

untuk tukar menukar tanah dan properti, baik untuk kepentingan masyarakat, maupun khususnya untuk kepentingan pengamanan aset negara; (c) referensi penghitungan tarif layanan pertanahan melalui Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) menurut PP No.13 Tahun 2010; (d) referensi masyarakat dalam transaksi pertanahan dan properti; (e) informasi nilai dan pajak tanah yang lebih transparan dan adil (*fair*), yaitu sebagai *second opinion* bagi Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) Pajak Bumi Bangunan (PBB); (f) referensi dalam penetapan nilai ganti-rugi bagi masyarakat dan Tim/Lembaga Penilai Tanah (Perpres No.36 Tahun 2005 *juncto* No. 65 Tahun 2006:); (g) referensi nilai uang pemasukan ke negara dalam pemberian hak atas tanah negara; dan (h) piranti *monitoring* nilai dan pasar tanah (BPN RI, 2011).

Bagi Badan Pertanahan Nasional RI, Peta ZNT secara langsung bermanfaat sangat strategis sebagai sumber informasi “nilai pasar tanah” dalam penghitungan penerimaan negara bukan pajak (PNBP), layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah, dan layanan informasi nilai tanah (PP 13 Tahun 2010 dan Lampirannya). Oleh karenanya, kecepatan pengadaan Peta ZNT akan sangat menentukan keberhasilan BPN dalam menjalankan tugas tersebut. Mulai tahun 2008 Direktorat SPT dengan tupoksi yang telah digambarkan di atas, melakukan perancangan pemetaan ZNT yang dimulai dengan menyusun Kerangka Acuan Kerja (KAK) Pemetaan ZNT. Dalam KAK ini digariskan bahwa pemetaan ZNT akan dilaksanakan secara bersama-sama dengan Kantor Wilayah (Kanwil) BPN di Provinsi dan Kantor Pertanahan di Kabupaten/Kota. Para petugas di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota diyakini lebih menguasai kondisi wilayahnya sehingga dalam Pemetaan ZNT ini mereka bertugas mengumpulkan data “nilai pasar tanah”, sehingga data “nilai pasar tanah” yang dihasilkan betul-betul menggambarkan kondisi di lapangan. Data “nilai pasar tanah” ini selanjutnya dikirimkan ke Kantor Wilayah BPN Provinsi untuk diolah dan dipetakan menjadi draf Peta ZNT. Draft Peta ZNT ini selanjutnya dikirimkan kembali ke

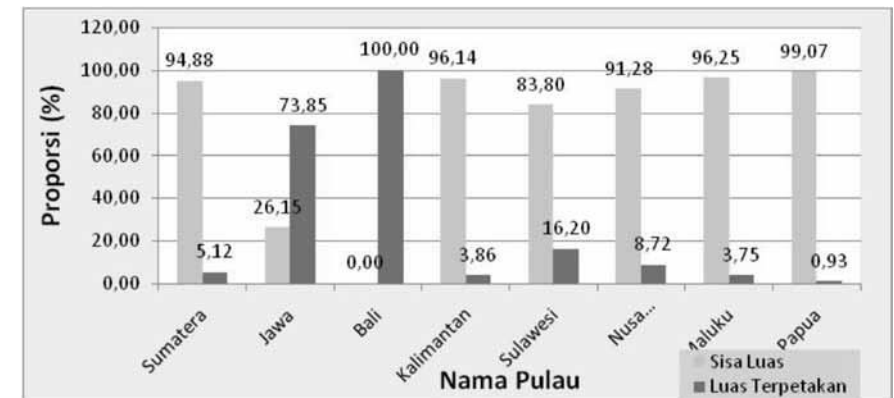
Kantor Pertanahan yang bersangkutan untuk dilakukan verifikasi kesesuaian dan kelazimannya, dengan harapan pencetakan final Peta ZNT sudah tidak ada masalah lagi. Jika verifikasi draft Peta ZNT telah diselesaikan, selanjutnya draft peta ini dikirimkan kembali oleh Kantor Pertanahan Kab/Kota ke Kantor Wilayah BPN untuk difinalisasi. Cetakan Peta ZNT final akhirnya ditandatangani oleh Kepala Bidang Survei, Pengukuran, dan Pemetaan (Kabd. SPP) di Kanwil BPN dan Kepala Kantor Pertanahan Kab/Kota yang bersangkutan. Ketentuan yang digariskan dalam KAK pemetaan ZNT tersebut sangat ideal, sehingga kebenaran data “nilai pasar tanah” dalam Peta ZNT sebenarnya adalah produk Kantor Pertanahan sendiri. Pertanyaannya adalah apakah SOP dalam KAK tersebut diikuti dalam proses Pemetaan ZNT?

Berdasarkan hasil penelitian Sudirman *et al.* (2012) dan Sudirman dan Sugiharto (2013) diperoleh informasi bahwa pada tahap pertama pelaksanaan pekerjaan Pemetaan ZNT hanya dikerjakan oleh Konsultan yang ditunjuk oleh BPN Pusat dan oleh Kanwil BPN tanpa melibatkan Kantor Pertanahan yang sebenarnya sangat diperlukan mengingat mereka lebih mengetahui kondisi lapangan di wilayahnya sendiri. Di samping itu, kaedah-kaedah teknis yang telah digariskan dalam KAK tidak dipenuhi dalam pemetaan ZNT tersebut. Sebagai akibatnya Peta ZNT yang dihasilkan belum dapat merepresentasikan keadaan “nilai pasar tanah” yang ada di lapangan. Sebagai contoh, ZNT yang terlalu luas dengan jumlah sampel yang sangat minimal dan bahkan tanpa adanya sampel yang menyebabkan informasi “nilai pasar tanah” yang dikandung dalam Peta ZNT produk konsultan ini masih jauh dari yang diharapkan. Dalam perjalanannya, dilakukan survei perapatan sampel “nilai pasar tanah” yang anggarannya dari DIPA BPN Pusat maupun DIPA Kanwil BPN rata-rata sebanyak 60-100 titik (sampel) untuk setiap Kabupaten/Kota. Dalam kegiatan perapatan sampel ini dikerjakan oleh para petugas Kantor Pertanahan, sehingga ada harapan lebih baik. Namun demikian, perlu diingat

bahwa tambahan sampel 60-100 titik setiap Kab./Kota jauh dari signifikan untuk meningkatkan kualitas informasi “nilai pasar tanah” yang tertuang dalam Peta ZNT. Informasi nilai pasar tanah yang dihasilkan dalam Peta ZNT tersebut adalah berbasis bentang bukan berbasis bidang tanah. Pertanyaannya adalah apakah sumber informasi “nilai pasar tanah” yang berbasis bentang ini layak untuk pelayanan pendaftaran peralihan hak yang berbasis bidang-bidang tanah? Apakah para Kepala Kantor Pertanahan bersedia menggunakan Peta ZNT yang demikian untuk dasar layanan pendaftaran tanah yang berbasis bidang tanah?

Sistem pemetaan ZNT seperti yang dijelaskan di atas terus berlangsung dari tahun ke tahun hingga pada akhir tahun 2012, dapat dihasilkan Peta ZNT berskala kecil hingga sedang (1:250.000-1:65.000) untuk beberapa bagian wilayah Kabupaten/Kota di Indonesia, terutama di Pulau Jawa dan Bali (Gambar 1), dengan sebaran spasial seperti pada Gambar 2. Berdasarkan Gambar 1 diketahui bahwa di beberapa pulau besar di Indonesia yaitu Sumatera, Jawa, Bali, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua, pemetaan ZNT skala kecil-sedang yang telah dilakukan hampir selesai adalah di Pulau Jawa (73%) dan Pulau Bali (100%). Di luar Pulau Jawa dan Bali, penyelesaiannya masih kurang dari 10% kecuali di Sulawesi yang telah mencapai angka penyelesaian 16,20%.

Kondisi di atas menggambarkan bahwa Direktorat SPT BPN RI masih memiliki pekerjaan rumah yang sangat besar dalam pengadaan Peta ZNT tersebut, sebaliknya tuntutan mendongrak penerimaan negara melalui PNBP sudah mendesak sejak tahun 2010 yang lalu. Kondisi itupun masih belum memperhatikan kualitas “informasi nilai pasar tanah” yang tertera dalam Peta ZNT tersebut.



Gambar 1. Proporsi (%) antara luas wilayah sudah dipetakan ZNT dan ZNEK-nya dan yang belum (2007-2012). Sumber: Hasil olahan data dari Direktorat SPT (2013).



Gambar 2. Kondisi sebaran spasial kondisi penyelesaian Peta ZNT dan Peta ZNEK sampai dengan tahun 2012. Sumber: Direktorat SPT (2013)

Dengan telah diproduksi Peta ZNT di beberapa wilayah tersebut, Direktorat SPT memerintahkan agar peta tersebut segera digunakan sebagai dasar pengenaan tarif PNBP layanan pertanahan yang berkaitan dengan nilai pasar tanah. Menurut PP Nomor 13 Tahun 2010 dan lapirannya, PNBP dari kegiatan layanan pertanahan yang mendasarkan pada nilai pasar tanah adalah seperti diterangkan dalam Pasal 1, 15, 16, 17, dan 18 tentang layanan pendaftaran tanah pertama kali dan pendaftaran peralihan hak atas tanah dan layanan informasi nilai tanah. Layanan-layanan pertanahan tersebut berbasis bidang-bidang tanah, sedangkan Peta ZNT yang digunakan

sebagai sumber “informasi nilai pasar tanah” adalah berbasis bentang lahan (tanah). Hal ini tentu mengundang pertanyaan bagi semua pihak yang berkaitan dengan kegiatan ini, termasuk pemohon, PPAT, dan para pejabat Kantor Pertanahan yang berkaitan. Pertanyaan dari pemohon berkaitan dengan adanya ketidaksesuaian antara “nilai pasar tanah” dalam Peta ZNT dan “nilai pasar tanah” senyatanya di lapangan, terutama bagi mereka yang “nilai pasar tanah” senyatanya lebih rendah daripada “nilai pasar tanah” dalam Peta ZNT (Sudirman *et al.* (2012). Pertanyaan dari PPAT berupa ketidakpastian penyelesaian layanan kepada *customer* karena masih diperlukan pelacakan “nilai pasar tanah” dari Kantor Pertanahan yang memerlukan waktu yang tidak pasti sebagai dasar penghitungan BPHTB dan PPH (Sudirman *et al.*, 2012). Pihak PPAT juga harus membuat sketsa letak bidang tanah secara spasial agar dapat dilacak dan dikenali di Citra Satelit *Ikonos* atau *Quickbird* dan Peta ZNT (Sudirman *et al.*, 2012). Pertanyaan bagi pejabat di Kantor Pertanahan Ka./Kota terutama Kepala Sub Seksi Tematik adalah berkaitan dengan tugas tambahannya untuk melakukan penelusuran “nilai pasar tanah” dari Peta ZNT yang tidak berbasis bentang sehingga cukup merepotkan. Oleh karena itu, diperlukan sistem pemetaan ZNT yang berbasis bidang-bidang tanah dan aplikasinya untuk layanan PNBPN layanan pertanahan tersebut.

Dalam menindaklanjuti perintah dari Direktorat SPT tersebut, di kebanyakan Kantor Pertanahan di Provinsi Jawa Tengah, Peta ZNT telah dimanfaatkan sebagai sumber informasi nilai pasar tanah dan sebagai dasar pengenaan PNBPN pelayanan pertanahan (PP 13 Tahun 2010 pasal 16 dan 17), sehingga hal ini mampu mendongkrak penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) layanan pertanahan, khususnya pendaftaran tanah (Sudirman *et al.*, 2012). Namun demikian, hal sebaliknya terjadi di Provinsi Jawa Timur yaitu bahwa pada umumnya peta ini belum dimanfaatkan untuk kepentingan yang sama di Kantor-kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di Jawa Timur (Sudirman, *et al.*, 2013).

Sebagai akibat dari sikap tersebut, maka para Kantor Pertanahan masih menggunakan NJOP atau nilai transaksi yang tertera dalam akta jual beli atau akta peralihan hak atas tanah lainnya yang dikeluarkan oleh PPAT sebagai dasar menjalankan PNBPN layanan pertanahan yang berkaitan dengan nilai tanah. Oleh karena nilai tanah dalam kedua sumber nilai tanah yang disebut terakhir ini jauh lebih rendah (1/3-1/6 kali) daripada nilai pasar yang tertera dalam Peta ZNT, kondisi ini dapat menyebabkan terjadinya “*income opportunity loss*” dari PNBPN. Oleh karena itu, perlu dilakukan valuasi ekonomi untuk mengetahui besarnya “*income opportunity loss*” dari PNBPN sebagai akibat dari belum dimanfaatkannya Peta ZNT sebagai dasar pengenaan tarif PNBPN layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah.

Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri merupakan salah satu Kantor Pertanahan Tipe A di Provinsi Jawa Timur yang memiliki volume layanan pertanahan yang sangat besar. Berdasarkan hasil komunikasi pribadi dengan Kepala Bagian Tata Usaha Kantor Pertanahan ini diperoleh informasi bahwa rata-rata besar layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah di Kantor Pertanahan ini mencapai kurang lebih 20.000 permohonan setiap tahun. Oleh karena itu, Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri diharapkan dapat menjadi representasi dari Kantor-kantor Pertanahan lainnya di Provinsi Jawa Timur terutama dalam kaitannya dengan kajian tentang “*income opportunity loss*” PNBPN layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah.

Tujuan dalam tulisan ini adalah mengestimasi besarnya potensi kehilangan pendapatan (*income opportunity loss*) PNBPN dari layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah, di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri sebagai salah satu Kantor Pertanahan bertipe A di Provinsi Jawa Timur. Metode utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah: (a) metode survei jika dikaitkan dengan obyek penelitiannya, (b) metode sampling jika dikaitkan dengan

populasinya, dengan (c) gabungan metode kualitatif-kuantitatif jika dikaitkan dengan analisisnya.

Pengumpulan data dilakukan dengan (1) dokumentasi, (2) wawancara menggunakan panduan wawancara, dan (3) *interview* mendalam untuk menggali informasi secara lebih lengkap dan mendalam. Oleh karena itu, dalam penelitian ini peralatan dokumentasi dan panduan wawancara merupakan instrument penelitian penting. Teknik tabulasi, analisis eksplanatif, dan analisis deskriptif kualitatif-kuantitatif digunakan untuk menganalisis besarnya “*income potential loss*” Negara dari PNBPN sebagai akibat dari belum diterapkannya Peta ZNT untuk kepentingan PNBPN. Tabel dan diagram digunakan untuk menyajikan informasi hasil penelitian.

Penelitian ini dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri (Tipe A), di Provinsi Jawa Timur, karena memiliki volume layanan pertanahan termasuk pendaftaran tanah, yang sangat tinggi sehingga diharapkan mampu menggambarkan besarnya “*income potential loss*” negara melalui PNBPN yang akan dikaji dalam penelitian ini. Populasi dalam penelitian ini adalah populasi responden yaitu seluruh pejabat dan populasi berkas-berkas permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri.

Sampel pejabat di lingkungan Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri adalah Kepala Kantor, Kasi SPP, Kasi HTPT, Ka.Subsi Tematik, Kasubbag Tata Usaha. Pengambilan sampel responden pejabat di Kantor Pertanahan lokasi studi ini dilakukan secara *purposive* dengan pertimbangan bahwa jabatannya memiliki tugas pokok dan fungsi yang mengurus mengenai pemetaan ZNT, pelayanan pendaftaran peralihan hak atas tanah, mengurus administrasi keuangan, dan pembuat kebijakan.

Sampel berkas pendaftaran peralihan hak atas tanah diambil sebanyak 30 berkas dengan pertimbangan ada yang berasal dari

wilayah desa dan ada yang berasal dari wilayah kota. Sampel berkas di setiap wilayah desa dan kota diambil secara random (acak).

Variabel, definisi operasional, dan pengukurannya dalam penelitian ini adalah:

1. Valuasi ekonomi adalah hitungan secara kuantitatif dalam satuan rupiah atas suatu barang, jasa, proses atau kegiatan. Kegiatan yang dimaksudkan adalah kegiatan layanan pendaftaran tanah yang mempersyaratkan pungutan PNBPN. Dalam penelitian ini valuasi ekonomi dilakukan terhadap besarnya potensi kehilangan pendapatan (*income potential loss*) negara melalui PNBPN dari kegiatan pendaftaran tanah yang masih menggunakan NJOP sebagai sumber data “nilai pasar tanah” (tidak mutakhir) untuk pengenaan PNBPN, yang selanjutnya diperbandingkan dengan hasil valuasi ekonomi terhadap variabel “besarnya potensi kehilangan pendapatan negara” yang seharusnya sudah memanfaatkan Peta ZNT sebagai sumber data “nilai pasar tanah” yang mutakhir.
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBPN) layanan pertanahan pendaftaran tanah adalah PNBPN dari layanan kegiatan pendaftaran tanah menurut Pasal 1, 15, 16, 17, dan 18 pada PP Nomor 13 Tahun 2010.
3. Besarnya potensi kehilangan pendapatan (*income potential loss*) melalui PNBPN adalah selisih antara PNBPN dari pendaftaran tanah peralihan hak atas tanah yang dihitung berdasarkan “harga pasar tanah” menurut NJOP dan atau “harga transaksi dalam akta PPAT” terhadap PNBPN dari pendaftaran tanah yang dihitung berdasarkan “harga pasar tanah” menurut Peta ZNT di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri. Potensi besarnya kehilangan PNBPN ini merupakan “*income opportunity loss*” bukan “*real income loss*”.

4. Harga pasar tanah menurut NJOP adalah harga pasar tanah yang tertera di dalam blanko Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT) PBB.
5. Harga pasar tanah menurut Akta PPAT adalah harga pasar

tanah yang tertera dalam Akta Peralihan Hak Atas Tanah yang dihasilkan oleh PPAT.

6. Harga pasar tanah menurut Peta ZNT adalah harga pasar tanah yang tertera dalam Peta ZNT produk BPN RI.
7. Besarnya Besarnya potensi kehilangan pendapatan (*income potential loss*) negara melalui PNBPN layanan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri dihitung melalui tahapan sebagai berikut:
 - a. Menghitung realisasi penyelesaian pendaftaran peralihan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri dalam setahun (2013), misal P berkas, pilahkan permohonan yang berasal dari wilayah desa (Misal P₁ berkas) dan dari wilayah kota (misal P₂ berkas)..
 - b. Mengestimasi rata-rata luas tanah yang didaftarkan setiap berkas baik yang berasal dari wilayah desa maupun yang berasal dari wilayah kota berdasarkan jumlah sampel dari

yang berasal dari wilayah desa dan wilayah kota tersebut, dengan cara sebagai berikut: (i) menghitung total luas terhadap seluruh sampel (misal Q m²) selanjutnya dibagi

dengan jumlah sampel (misalkan n), maka diperoleh besar rata-rata luas tanah yang didaftarkan oleh seorang pemohon yaitu $Qm^2/n = R$. Cara ini dilakukan terhadap sampel yang berasal dari wilayah desa dan wilayah kota yaitu R₁ m² di desa dan R₂ m² di kota.

- c. Mengestimasi₂ luas total tanah yang didaftarkan melalui peralihan hak atas tanah selama setahun dalam tahun 2013, dengan cara mengalikan antara banyaknya berkas terdaftar dalam setahun untuk wilayah desa dan kota yaitu P₁ dan P₂

dengan luas tanah per berkas untuk wilayah desa dan kota yaitu R₁ m² dan R₂ m² yaitu P₁R₁ = Ad di desa dan P₂R₂ = Ak di kota.

- d. Menghitung total luas tanah dari sampel berkas dari

wilayah desa dan wilayah kota dengan rumus $A_d = \sum^n A$

dan $A_k = \sum^n A$ dalam hal ini Ad dan Ak masing-masing

adalah jmlah luas tanah total sampel dari wilayah desa dan dari wilayah kota, i adalah nomor urut sampel dari nomor satu hingga n.

- e. Mengestimasi besarnya “*Income potential loss*” untuk layanan per m² tanah berdasarkan analisis sampel, dengan cara sebagai berikut: (i) menghitung PNBPN setiap sampel berkas berdasarkan “harga tanah dalam Peta ZNT” misal PNBPN_{ZNT} dan PNBPN setiap sampel berkas berdasarkan “harga tanah dalam NJOP-SPPT-PBB” misal PNBPN_{NJOP}, (ii) menghitung “*income potential loss*” untuk masing-masing sampel berkas yaitu (PNBPN_{ZNT} - PNBPN_{NJOP}) yaitu (IOL)₁, (iii) melakukan hal serupa untuk seluruh sampel berkas hingga diperoleh (IOL)_n, (iv) menghitung rata-rata dari IOL dari sampel nomor 1 hingga nomor n dengan rumus

$$(IOL)_s = \frac{\sum_l^n (PNBPN_{ZNT} - PNBPN_{NJOP})}{A_d}$$

yang dalam hal ini PNBPN_{ZNT} adalah besar PNBPN yang dihitung berdasarkan data harga tanah dalam Peta ZNT dan PNBPN_{NJOP} adalah besarnya PNBPN yang dihitung berdasarkan harga dalam NJOP-SPPT-PBB; l adalah nomor sampel dari angka 1 hingga n; dan A_d adalah total luas tanah sampel di wilayah desa. Dengan cara ini dihasilkan nilai “*income potential loss*” per m² baik yang terjadi di desa maupun di kota, misal untuk Desa disebut ILP_d dan untuk yang kota ILP_k.

- f. Mengestimasi besar “*Income Potential Loss*” dari layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah di wilayah desa dan di kota dalam setahun (misal tahun 2013) dengan cara mengalikan besar “*income Potential Loss*” per m² (IOL)s dengan Luas tanah total yang didaftarkan baik di wilayah desa (Ad) maupun kota (Ak) yang terjadi selama tahun 2013 yaitu dengan rumus $IPL = \sum_p^a \sum_j^k A_j(IOL)_s$ dalam hal ini IPL adalah “besarnya *income potential loss*” PNBPN setahun di desa dan kota; (IOL)s adalah “*income potential loss*” PNBPN per M²; Aj adalah luas tanah total yang didaftar melalui peralihan hak selama setahun (12 bulan); j adalah nomor urut bulan dalam setahun yaitu j =1 hingga k =12; p adalah nomor urut wilayah desa yaitu 1 dan wilayah kota yaitu q = 2.
8. Besarnya potensi kehilangan pendapatan (*income potential loss*) negara melalui PNBPN layanan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri dihitung dengan rumus sbb:

$$IPL = \sum_p^a \sum_j^k A_j(IOL)_s \quad \dots\dots\dots (1)$$

$$(IOL)_s = \frac{\sum_l^n (PNBP_{ZNT} - PNBP_{NJOP})_l}{A_d \text{ atau } A_k} \quad \dots\dots\dots (2)$$

$$PNBP_{ZNT} = (1\%_{oo} \times \text{Nilai Tanah}) + Rp. 50.000 \quad \dots\dots\dots (3)$$

Dalam hal ini nilai tanah dihitung berdasarkan harga tanah dalam Peta ZNT.

$$PNBP_{NJOP} = (1\%_{oo} \times \text{Nilai Tanah}) + Rp. 50.000 \quad \dots\dots\dots (4)$$

Dalam hal ini nilai tanah dihitung berdasarkan harga tanah dalam NJOP-SPPT-PBB.

Dalam hal ini:

IPL = Potensi Kehilangan PNBPN di Kantor Kabupaten Kediri tahun 2013 (Rp)

A = Luas tanah yang didaftarkan melalui peralihan hak setiap bulan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri (m²)

(IOL)s = Potensi kehilangan pendapatan PNBPN layanan

pendaftaran peralihan hak sampel (Rp/m²).

$PNBP_{ZNT}$ = PNBPN yang dihitung berdasarkan “harga pasar tanah” dalam Peta ZNT (Rp)

$PNBP_{NJOP}$ = PNBPN yang dihitung berdasarkan “harga pasar tanah” dalam NJOP-SPPT-PBB (Rp)

l = Nomor urut sampel berkas yang digunakan sebagai sampel, yaitu mulai nomor 1 hingga nomor m.

j = Nomor urut bulan mulai 1 hingga k = 12

p = nomor urut wilayah yaitu p = 1 untuk wilayah desa dan q = 2 untuk wilayah kota

9. Nilai pasar tanah menurut NJOP adalah nilai tanah yang tertera dalam SPPT, sedangkan nilai pasar tanah menurut Peta ZNT adalah nilai pasar tanah yang tertera dalam Peta ZNT BPN RI, dan nilai pasar tanah menurut transaksi di PPAT adalah nilai tanah yang tertera dalam Akta Peralihan Hak yang dibuat di PPAT.

Jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini meliputi: data primer dan data sekunder. Data primer yang dikumpulkan meliputi: (a) dasar kebijakan (pertimbangan) pemegang otoritas Kantor Pertanahan (Kepala Kantor, Kasi SPP, dan Kasubsi Tematik) di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri yang belum memanfaatkan data nilai pasar tanah dalam Peta ZNT BPN RI dalam pengenaan PNBPN pendaftaran tanah, dan (b) kondisi wilayah di lapangan.

Data sekunder dalam penelitian ini meliputi: data obyek dan subyek hak atas tanah yang didaftarkan selama tahun 2013 di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri meliputi (a) luas, (b) nilai tanah per m² dalam SPPT, (c) nilai tanah per m² yang tertera dalam Akta Peralihan Hak oleh PPAT, dan (d) nilai tanah per m² yang tertera dalam Peta ZNT produk BPN RI. Ketiga jenis nilai tanah tersebut untuk bidang yang bersesuaian dan untuk wilayah kabupaten diambil di dua bagian wilayah yaitu wilayah dengan karakter kota dan wilayah dengan karakter desa.

Data primer bersumber dari hasil wawancara dengan para pejabat dan pegawai di Kantor-kantor Pertanahan Kabupaten Kediri yang digunakan sebagai sampel. Pejabat tersebut meliputi Kepala Kantor, Kepala Seksi SPP, Kepala Seksi HTPT, Kepala Sub Seksi Pemberian Hak, dan Kepala Sub Seksi Peralihan Hak, Kepala Sub Seksi Tematik, Kepala Sub Bagian TU, Kepala Urusan Keuangan, dan beberapa staf di Sub Seksi Pemberian Hak, Sub Seksi Peralihan hak, dan Sub Seksi Tematik.

Data sekunder diperoleh dari hasil dokumentasi dari dokumen-dokumen yang berada di Seksi SPP, Seksi HTPT, Sub Seksi Pemberian Hak, Sub Seksi Peralihan Hak, Sub Seksi Tematik, Sub Bagian TU, Urusan Keuangan, Sub Seksi Pemberian Hak, Sub Seksi Peralihan hak, dan Sub Seksi Tematik.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah (a) wawancara digunakan untuk mengumpulkan data primer, dan (b) dokumentasi untuk mengumpulkan data sekunder. Analisis data dilakukan dengan langkah sebagai berikut: Besarnya potensi kehilangan pendapatan negara melalui PNBPN layanan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri pada tahun 2013 diestimasi menggunakan rumus-rumus seperti telah ditunjukkan pada

persamaan 3.1 s/d 3.4. Hasil perhitungan tersebut selanjutnya ditabulasikan dan/atau digambarkan dalam wujud diagram batang untuk dideskripsikan guna menggambarkan besarnya “*income opportunity loss*” melalui PNBPN dari pendaftaran peralihan hak

atas tanah sebagai akibat belum dimanfaatkannya “data termutakhir nilai tanah dalam Peta ZNT” oleh Kantor-Kantor Pertanahan di Provinsi Jawa Timur. Dipilahkan antara yang terjadi di wilayah desa dan wilayah kota.

B. Opportunity Loss

Penerimaan Negara Bukan Pajak

Potensi kehilangan penerimaan negara yang berkaitan dengan nilai pasar tanah dan diestimasi dalam penelitian ini adalah: (a) Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah dan (b) layanan informasi nilai tanah. Data harga tanah yang digunakan dalam penghitungan potensi kehilangan pendapatan negara melalui PNBPN adalah hasil survei seperti pada Tabel 1 berikut.

Tabel 1.

Kondisi nilai tanah menurut NJOP, harga transaksi PPAT, dan Peta ZNT

Harga Tanah (Rp/m ²) menurut:			
No	Transaksi di PPAT	NJOP	ZNT
1	765.306	160.000	1.100.000
2	970.874	160.000	1.000.000
3	375.375	243.000	844.595
4	128.527	128.000	289.185
5	729.927	128.000	1.642.336
6	729.927	103.000	1.150.000
7	636.943	103.000	1.433.121
8	200.980	200.000	452.206
9	252.918	243.000	569.066
10	716.216	128.000	1.611.486
11	106.667	82.000	240.000

Kota	Transaksi di PPAT	NJOP	ZNT
1	729.927	702.000	2.106.000
2	2.109.589	1.274.000	3.822.000
3	1.119.792	916.000	2.748.000
4	1.216.814	1.416.000	4.248.000
5	833.333	614.000	1.842.000
6	2.079.208	1.032.000	3.096.000
7	2.745.098	1.573.000	4.719.000
8	1.500.000	1.147.000	3.441.000
9	1.370.370	614.000	1.842.000
10	956.757	802.000	2.406.000
11	400.000	285.000	855.000
12	547.445	464.000	1.392.000
13	500.000	464.000	1.392.000
14	888.889	335.000	1.005.000
15	912.863	802.000	2.406.000
16	369.458	335.000	1.005.000
17	477.327	480.000	1.440.000
18	1.760.563	916.000	2.748.000
19	2.500.000	1.032.000	3.096.000

Sumber: Data hasil dokumentasi tahun 2014 di Kantor Pertanahan Kab. Kediri.

Analisis terhadap ketiga jenis data harga tanah dari Tabel 1 di atas disajikan dalam Tabel 2. Menurut Tabel 2 ini diketahui bahwa

baik di desa maupun di kota menunjukkan gejala bahwa harga tanah menurut Peta ZNT paling tinggi disusul oleh harga tanah dalam akta PPAT dan paling rendah adalah harga tanah menurut NJOP PBB. Urutan besar harga tanah menurut ketiga sumber yang demikian itu adalah wajar. Kewajaran tersebut, karena harga tanah menurut NJOP sangat tertinggal karena tidak pernah dimutakhirkan, harga tanah dalam akta PPAT telah diatur memang harus lebih tinggi daripada harga tanah menurut NJOP SPPT, dan harga tanah dalam Peta ZNT memang harga tanah terkini yang termutakhirkan.

Tabel 2 juga menunjukkan bahwa harga tanah di kota jauh lebih tinggi daripada harga tanah di desa dan hal ini merupakan fenomena yang wajar dan logis serta konsisten dengan teori *landrent*. Dalam teori ini diungkapkan bahwa nilai property termasuk tanah meningkat ke arah kota dan sebaliknya menurun ke arah desa. Menurut penjelasan teori ini dikemukakan bahwa kota adalah tempat tersedianya faktor produksi dan tempat memasarkan hasil produksi. Oleh karena itu, bagi mereka yang tinggal di wilayah kota tidak perlu mengeluarkan ongkos mahal untuk memperoleh faktor produksi tersebut, sebaliknya mereka yang tinggal di desa memerlukan ongkos besar untuk dapat memperoleh faktor produksi tersebut di kota. Demikian halnya dengan penjualan produksi yang adanya di kota, maka bagi mereka para produsen di desa harus mengeluarkan biaya yang besar untuk sampai ke kota. Biaya-biaya itulah yang bertindak sebagai faktor penyesuai sehingga nilai tanah di kota lebih tinggi daripada di desa.

Di desa, rasio antara harga tanah dalam akta PPAT terhadap harga tanah NJOP di desa mencapai 3,35, sedangkan rasio antara harga tanah menurut Peta ZNT terhadap harga tanah NJOP sebesar 6,16, dan rasio antara harga tanah menurut Peta ZNT terhadap harga tanah dalam akta PPAT sebesar 1,84. Angka 3,35 menunjukkan bahwa peningkatan harga tanah di desa-desa memang cukup tinggi, sedangkan harga tanah menurut NJOP sangat tertinggal (*not updated*) sehingga PPAT bersepakat mencantumkan harga tanah

dalam Akta PPAT secara logis agak tinggi walaupun masih jauh di bawah harga terkini (Peta ZNT). Angka 6,16 menunjukkan bahwa peningkatan harga riil di lapangan memang sudah tinggi, terlebih jika dibandingkan terhadap harga menurut NJOP yang tidak pernah dimutakhirkan sejak puluhan tahun yang lalu. Angka-angka itu menurut penulis sangat wajar dan senada dengan besaran-besaran peningkatan harga tanah riil di lapangan yang berkisar antara 3 hingga 6 kali dibandingkan harga tanah menurut NJOP (Sudirman *et al.*, 2012; Sudirman *et al.*, 2013).

Tabel 2.

Rerata dan rasio antara harga tanah menurut transaksi di PPAT, NJOP, Peta ZNT baik di desa maupun di kota

No	Harga Tanah (Rp/m ²) menurut:		
	Transaksi di PPAT	NJOP	ZNT
Desa			
Rerata	510.333	152.545	939.272
Rasio*	3,35	1,00	6,16
Rasio**			1,84
Kota			
Rerata	1.211.444	800.158	2.400.474
Rasio*	1,51	1,00	3,00
Rasio**			1,98

Sumber: Hasil olahan Tabel 1. Keterangan: * = rasio antara harga tanah terhadap harga NJOP dan ** = rasio antara harga menurut Peta ZNT terhadap harga transaksi di PPAT.

Di kota, rasio antara harga tanah dalam akta PPAT terhadap harga tanah NJOP di desa mencapai 1,51, sedangkan rasio antara harga tanah menurut Peta ZNT terhadap harga tanah NJOP sebesar 3,00, dan rasio antara harga tanah menurut Peta ZNT terhadap harga tanah dalam akta PPAT sebesar 1,98. Angka 1,51 menunjukkan bahwa peningkatan harga tanah di kota memang cukup tinggi namun sebelumnya juga sudah tinggi, di lain pihak harga tanah menurut NJOP juga tidak setertinggal di desa, sehingga PPAT bersepakat mencantumkan harga tanah dalam Akta PPAT secara logis sedikit agak tinggi walaupun masih jauh di bawah harga terkini (Peta ZNT). Angka 3,00 menunjukkan bahwa peningkatan harga riil di lapangan memang sudah tinggi, namun jika dibandingkan terhadap harga menurut NJOP yang juga sudah tinggi menyebabkan rasio antara harga tanah dalam Peta ZNT (termutakhir) terhadap harga tanah NJOP tidak setinggi di desa. Angka-angka itu menurut penulis sangat wajar dan senada dengan besaran-besaran

peningkatan harga tanah riil di lapangan yang berkisar antara 3 hingga 6 kali dibandingkan harga tanah menurut NJOP (Sudirman *et al.*, 2012; Sudirman *et al.*, 2013). Namun demikian, walaupun rasio antar harga-harga tersebut lebih tinggi di desa daripada di kota, namun selisih kuantitatif rupiahnya masih tinggi di kota mengingat harga-harga tanah menurut ketiga jenis sumber tersebut memang jauh lebih tinggi di kota daripada di desa. Sebagai contoh rasio antara harga tanah menurut NJOP di desa dan di kota adalah sebesar 5 kali lipat, rasio antara harga dalam akta PPAT sebesar 2 kali lipat, dan dalam Peta ZNT sebesar 3 kali lipat.

Besarnya PNBP layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah di lokasi studi dihitung berdasarkan ketentuan Pasal 16 PP No. 13 Tahun 2010 yaitu dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{PNBP} = (1\% \times (\text{Luas Tanah} \times \text{harga pasar tanah})) + \text{Rp. 50.000,-} \dots\dots\dots (4.1)$$

Atau

$$\text{PNBP} = (1\% \times (\text{Nilai Tanah})) + \text{Rp. 50.000,-} \dots\dots\dots (4.2)$$

Dalam hal ini, nilai tanah adalah hasil perkalian antara luas tanah dengan harga pasar tanah.

Dalam rumus ini yang dimaksud luas tanah adalah luas tanah yang didaftarkan melalui peralihan hak dan nilai tanah adalah nilai pasar tanah. Sumber informasi nilai pasar tanah ini adalah dapat berupa Nilai Jual Obyek Bumi (NJOB) dalam NJOP yang tertera dalam Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB) yang telah dimutakhirkan dan/atau Peta Zona Nilai Tanah (Peta ZNT) produk BPN RI. Namun dalam prakteknya, di Provinsi Jawa Timur termasuk di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri sebagai lokasi penelitian ini, NJOP belum pernah dimutakhirkan dan Peta ZNT produk BPN RI belum digunakan.

Oleh karena itu, untuk menghitung tarif PNPB layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah didasarkan pada suatu nilai tanah yang ditentukan di PPAT pada saat membuat Akta Peralihan Hak Atas Tanah. Nilai ini besarnya sengaja dibuat sedikit lebih tinggi daripada nilai tanah yang tertera dalam NJOP oleh PPAT dan pihak-pihak yang bertransaksi. Kata kunci “sedikit lebih tinggi” ini menjadi sangat relatif tergantung pembicaraan antara pihak yang bertransaksi dengan pihak PPAT. Namun demikian, secara umum nilai tanah dalam Akta PPAT ini dapat dipastikan lebih tinggi daripada nilai tanah dalam NJOP-nya. Selanjutnya, dalam kajian ini ketiga nilai tanah tersebut digunakan untuk mempelajari besarnya “*income potential loss*” yang terjadi dari PNPB layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah yang terjadi di Provinsi Jawa Timur, khususnya di Kabupaten Kediri sebagai lokasi studi.

Dari hasil dokumentasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri diperoleh 30 sampel berkas yang terdiri dari berkas pemohon dari dalam kota sebanyak 19 berkas dan dari desa sebanyak 11 berkas. Data ini telah disajikan pada Tabel 1. Berdasarkan tabel tersebut dapat dihitung nilai tanah masing-masing sampel dengan cara mengalikannya dengan masing-masing luas sampel tanah yang hasilnya untuk wilayah desa disajikan pada Tabel 3 dan sampel kota disajikan pada Tabel 4.

Tabel 3.

Nilai tanah untuk sampel di desa

no	Harga tanah			Luas (m ²)	nilai tanah (Ribuan Rupiah)		
	PPAT	nJOP	Znt		PPAT	nJOP	Znt
1	765.306	160.000	1.100.000	196	150.000	31.360	215.600
2	970.874	160.000	1.000.000	103	100.000	16.480	103.000
3	375.375	243.000	844.595	666	250.000	161.838	562.500
4	128.527	128.000	289.185	1.595	205.000	204.160	461.250
5	729.927	128.000	1.642.336	137	100.000	17.536	225.000

6	729.927	103.000	1.150.000	137	100.000	14.111	157.550
7	636.943	103.000	1.433.121	157	100.000	16.171	225.000
8	200.980	200.000	452.206	1.632	328.000	326.400	738.000
9	252.918	243.000	569.066	771	195.000	187.353	438.750
10	716.216	128.000	1.611.486	148	106.000	18.944	238.500
11	106.667	82.000	240.000	750	80.000	61.500	180.000

Sumber: Hasil analisis data primer (Lampiran 1, 2014)

Hal menarik dari data di atas adalah bahwa jumlah nilai tanah untuk 11 sampel tanah di wilayah desa tersebut adalah bahwa “harga tanah dalam ZNT” menghasilkan nilai tanah paling tinggi, disusul oleh nilai tanah dari “harga dalam Akta PPAT” dan paling kecil terjadi ada nilai tanah dari “harga dalam NJOP”. Hal ini mengindikasikan bahwa rata-rata harga tanah dalam Peta ZNT a

tertinggi, kemudian disusul harga tanah dalam akta PPAT, dan terendah untuk harga tanah dalam NJOP. Informasi ini juga menunjukkan bahwa pemutakhiran data harga tanah melalui Peta ZNT mampu meningkatkan nilai tanah.

no	Harga tanah			Luas (m ²)	nilai tanah (Juta Rp)		
	transaksi	nJOP	Znt		transaksi	nJOP	Znt
1	729.927	702.000	2.106.000	274	200.000	192.348	577.044
2	2.109.589	1.274.000	3.822.000	73	154.000	93.002	279.006
3	1.119.792	916.000	2.748.000	192	215.000	175.872	527.616
4	1.216.814	1.416.000	4.248.000	226	275.000	320.016	960.048
5	833.333	614.000	1.842.000	156	130.000	95.784	287.352
6	2.079.208	1.032.000	3.096.000	101	210.000	104.232	312.696
7	2.745.098	1.573.000	4.719.000	765	2.100.000	1.203.345	3.610.035
8	1.500.000	1.147.000	3.441.000	170	255.000	194.990	584.970
9	1.370.370	614.000	1.842.000	135	185.000	82.890	248.670
10	956.757	802.000	2.406.000	370	354.000	296.740	890.220

11	400.000	285.000	855.000	200	80.000	57.000	171.000
12	547.445	464.000	1.392.000	137	75.000	63.568	190.704
13	500.000	464.000	1.392.000	1.262	631.000	585.568	1.756.704
14	888.889	335.000	1.005.000	90	80.000	30.150	90.450
15	912.863	802.000	2.406.000	241	220.000	193.282	579.846
16	369.458	335.000	1.005.000	203	75.000	68.005	204.015
17	477.327	480.000	1.440.000	419	200.000	201.120	603.360
18	1.760.563	916.000	2.748.000	142	250.000	130.072	390.216
19	2.500.000	1.032.000	3.096.000	100	250.000	103.200	309.600

Sumber: Hasil analisis data primer Tabel 1 dan Lampiran 1 (2014)

Hal menarik dari data di atas adalah bahwa jumlah nilai tanah untuk 19 sampel tanah di wilayah kota tersebut adalah bahwa “harga tanah dalam ZNT” menghasilkan nilai tanah paling tinggi, disusul oleh nilai tanah dari “harga dalam Akta PPAT” dan paling kecil terjadi ada nilai tanah dari “harga dalam NJOP”. Hal ini mengindikasikan bahwa rata-rata harga tanah dalam Peta ZNT adalah tertinggi, kemudian disusul harga tanah dalam akta PPAT, dan terendah untuk harga tanah dalam NJOP. Informasi ini juga menunjukkan bahwa pemutakhiran data harga tanah melalui Peta ZNT mampu meningkatkan nilai tanah.

Selanjutnya dengan menggunakan Rumus 3 dapat dihitung PNBPNya berdasarkan nilai tanah tersebut (Tabel 2 dan Tabel 3) seperti ditunjukkan pada Tabel 4 untuk wilayah desa dan Tabel 5 untuk wilayah kota.

Tabel 5.
Nilai PNBPN untuk sampel di desa

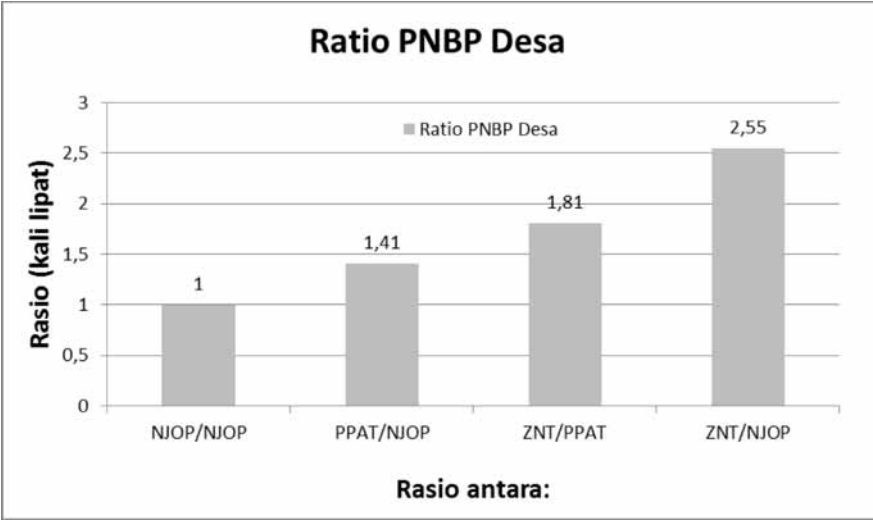
No.	Besar BBP berdasarkan harga:		
	Transaksi	NJOP	ZNT
1	200.000	81.360	265.600
2	150.000	66.480	153.000
3	300.000	211.838	612.500
4	255.000	254.160	511.250

5	150.000	67.536	275.000
6	150.000	64.111	207.550
7	150.000	66.171	275.000
8	378.000	376.400	788.000
9	245.000	237.353	488.750
10	156.000	68.944	288.500
11	130.000	111.500	230.000
12	2.264.000	1.605.853	4.095.150
Rerata	360	255	651
Rasio	1,41*	1,00*	2,55*
Rasio			1,81**

Sumber: Hasil analisis data Tabel 2. Keterangan: * = rasio antara PNBPN yang dihitung dengan harga tanah dalam akta PPAT, harga tanah dalam NJOP, dan harga tanah dalam Peta ZNT terhadap PNBPN yang dihitung berdasarkan harga dalam NJOP. Rasio** = perbandingan antara PNBPN harga Peta ZNT terhadap PNBPN harga Akta PPAT.

Hal menarik dari data di atas adalah bahwa jumlah PNBPN untuk 11 sampel tanah di wilayah desa tersebut adalah bahwa “harga tanah dalam ZNT” menghasilkan PNBPN paling tinggi, disusul oleh nilai tanah dari “harga dalam Akta PPAT” dan paling kecil terjadi adalah PNBPN dari “harga dalam NJOP”. Hal ini mengindikasikan bahwa rata-rata harga tanah dalam Peta ZNT adalah tertinggi, kemudian disusul harga tanah dalam akta PPAT, dan terendah untuk harga tanah dalam NJOP. Informasi ini juga menunjukkan bahwa pemutakhiran data harga tanah melalui Peta ZNT mampu meningkatkan PNBPN.

Rasio antara nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan ketiga harga tanah tersebut terhadap nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga tanah dalam NJOP di wilayah desa paling tinggi menunjukkan urutan dari yang tertinggi ke yang terendah adalah PNBPN-harga Peta ZNT (2,87), PNBPN-harga Akta PPAT (1,41), dan PNBPN-harga NJOP (1,00) (Gambar 5.5).



Gambar 3. Rasio antara nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga NJOP, Akta PPAT, dan Peta ZNT terhadap nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga NJOP, dan rasio antara nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan dalam Peta ZNT terhadap nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga Akta PPAT di wilayah desa.

Data tersebut menggambarkan bahwa pemutakhiran data harga tanah di Peta ZNT mampu meningkatkan PNBPN sebesar 2,87 kali lipat dibandingkan PNBPN berdasarkan NJOP di wilayah desa, namun hanya mampu meningkatkan PNBPN sebesar 1,41 lipat terhadap PNBPN berdasarkan harga dalam akta PPAT.

Tabel 6.
Nilai PNBPN untuk sampel di kota

No	Besar PNBPN berdasarkan harga:		
	Transaksi	NJOP	ZNT
1	250.000	242.348	627.044
2	204.000	143.002	329.006
3	265.000	225.872	577.616
4	325.000	370.016	1.010.048
5	180.000	145.784	337.352
6	260.000	154.232	362.696
7	2.150.000	1.253.345	3.660.035

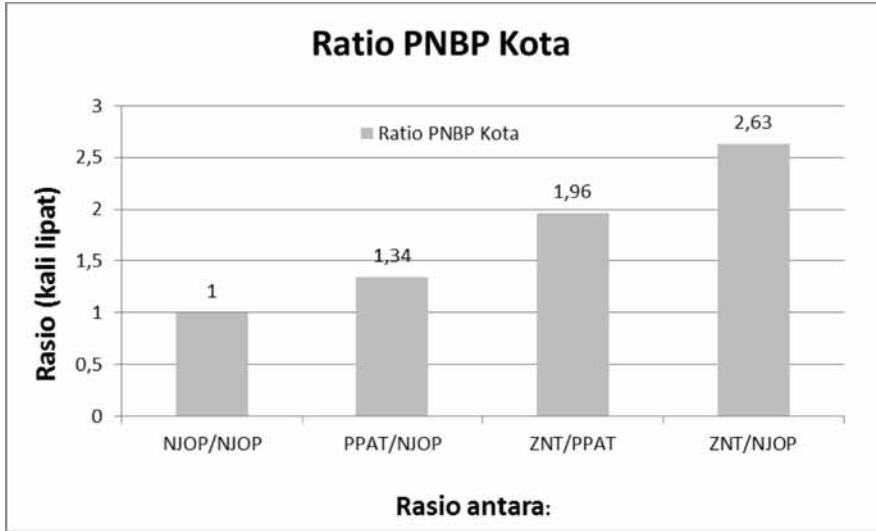
8	305.000	244.990	634.970
9	235.000	132.890	298.670
10	404.000	346.740	940.220
11	130.000	107.000	221.000
12	125.000	113.568	240.704
13	681.000	635.568	1.806.704
14	130.000	80.150	140.450
15	270.000	243.282	629.846
16	125.000	118.005	254.015
17	250.000	251.120	653.360
18	300.000	180.072	440.216
19	300.000	153.200	359.600
Jumlah	6.889.000	5.141.184	13.523.552
Rerata	1.311	978	2.573
Rasio	1,34*	1,00*	2,63*
			1,96*

Sumber: Analisis data Tabel 5 Keterangan: * = rasio antara PNBPN yang dihitung dengan harga tanah dalam akta PPAT, harga tanah dalam NJOP, dan harga tanah dalam Peta ZNT terhadap PNBPN yang dihitung berdasarkan harga dalam NJOP. Rasio** = perbandingan antara PNBPN harga Peta ZNT terhadap PNBPN harga Akta PPAT.

Hal menarik dari data di atas adalah bahwa jumlah PNBPN untuk 19 sampel tanah di wilayah kota tersebut adalah bahwa “harga tanah dalam ZNT” menghasilkan PNBPN paling tinggi, disusul oleh nilai tanah dari “harga dalam Akta PPAT” dan paling kecil terjadi adalah PNBPN dari “harga dalam NJOP”. Hal ini mengindikasikan bahwa rata-rata harga tanah dalam Peta ZNT adalah tertinggi, kemudian disusul harga tanah dalam akta PPAT, dan terendah untuk harga tanah dalam NJOP. Informasi ini juga menunjukkan bahwa pemutakhiran data harga tanah melalui Peta ZNT mampu meningkatkan PNBPN.

Rasio antara nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan ketiga harga tanah tersebut terhadap nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga tanah dalam NJOP di wilayah kota paling tinggi menunjukkan urutan dari yang tertinggi ke yang terendah adalah PNBPN-harga

Peta ZNT (1,99), PNBP-harga Akta PPAT (1,34), dan PNBP-harga NJOP (1,00) (Gambar 4). Data ini menggambarkan bahwa pemutakhiran data harga tanah di Peta ZNT mampu meningkatkan PNBP sebesar 1,99 kali lipat dibandingkan PNBP berdasarkan NJOP di wilayah kota, namun hanya mampu meningkatkan PNBP sebesar 1,34 lipat terhadap PNBP berdasarkan harga dalam akta PPAT.



Gambar 4. Rasio antara nilai PNBK yang dihitung berdasarkan harga NJOP, Akta PPAT, dan Peta ZNT terhadap nilai PNBK yang dihitung berdasarkan harga NJOP, dan rasio antara nilai PNBK yang dihitung berdasarkan dalam Peta ZNT terhadap nilai PNBK yang dihitung berdasarkan harga Akta PPAT di wilayah kota.

Jika dibandingkan antara yang terjadi di wilayah desa dan kota, maka pemutakhiran harga dalam Peta ZNT mampu meningkatkan sumbangan PNBK sebesar Rp.733,20,-/M² - Rp. 255,22,-/m² = Rp. 477,98,-/m² terhadap sumbangan PNBK dari harga NJOP di wilayah desa, dan meningkatkan sumbangan PNBK sebesar Rp. 1.945,84,-/M² - Rp. 978,16,-/M² = Rp. 967,68,-/M². terhadap sumbangan PNBK dari harga NJOP di wilayah kota. Data ini juga menggambarkan bahwa peningkatan sumbangan PNBK akibat pemutakhiran data

harga tanah melalui Peta ZNT di kota dibandingkan di desa adalah 2,03 : 1.

Berdasarkan nilai PNBK yang dihitung berdasarkan ketiga jenis harga tanah tersebut di atas, selanjutnya dihitung “potensi kehilangan pendapatan negara” melalui PNBK dengan cara menghitung “selisih” antara “nilai PNBK yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT” dengan “nilai PNBK yang dihitung berdasarkan harga dalam NJOP” dan selisih antara (PNBK-Peta ZNT dan PNBK-Akta PPAT) untuk wilayah desa dan wilayah kota yang masing-masing disajikan pada Tabel 4.9 dan Tabel 4.10

Tabel 7.

Income potential loss melalui PNBK berdasarkan selisih antara (PNBK-Peta ZNT dan PNBK-NJOP) dan selisih antara (PNBK-Peta ZNT dan PNBK-Akta PPAT) di wilayah desa

No	Income Potential Loss dari selisih antara:	
	Peta ZNT thd NJOP	ZNT thd Akta PPAT
1	184.240	65.600
2	86.520	3.000
4	400.662	312.500
8	257.090	256.250
16	207.464	125.000
32	143.439	57.550
64	208.829	125.000
128	411.600	410.000
256	251.397	243.750
512	219.556	132.500
1.024	118.500	100.000
Jumlah	2.489.297	1.831.150
Rerata	Rp.395,63,-/m ²	Rp.291,03/M ²
Rasio	1,36**	1,00*

Sumber: Hasil analisis data Tabel (7).

Berdasarkan data tersebut dapat dihitung “*income potensial loss*” PNBPN berdasarkan “selisih” antara “nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT” dengan “nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga dalam NJOP” dan selisih antara PNBPN yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT dan PNBPN yang dihitung berdasarkan harga yang tertera dalam Akta PPAT untuk wilayah desa dengan cara sebagai berikut:

1. Menghitung realisasi penyelesaian pendaftaran peralihan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri dalam setahun (2013) yaitu sebanyak 20.223 berkas.
2. Membuat asumsi bahwa jumlah pendaftaran dari wilayah desa dan kota adalah berimbang yaitu 50% dan 50%. Oleh karena itu, di Kabupaten Kediri terjadi penyelesaian berkas pendaftaran peralihan hak atas tanah dari desa dan kota masing-masing sebanyak $20.223 \text{ BERKAS} / 2 = 10.116 \text{ berkas}$.
3. Mengestimasi rata-rata luas tanah yang didaftarkan setiap berkas di wilayah desa dengan cara: (total luas untuk 11 sampel (m^2)/jumlah sampel (11) yaitu $6.292 \text{ m}^2 / 11 = 572 \text{ m}^2$ per berkas.
4. Mengestimasi luas total tanah yang didaftarkan melalui peralihan hak atas tanah selama setahun dalam tahun 2013, dengan cara mengalikan antara banyaknya berkas terdaftar dengan luas tanah per berkas yaitu $10.116 \text{ berkas} \times 572 \text{ m}^2 / \text{berkas} = 5.786.352 \text{ m}^2$.
5. Mengestimasi besarnya “Income potential loss” untuk layanan per M2 tanah berdasarkan analisis sampel, yaitu Rp. 477,98/ m^2 berdasarkan harga NJOP dan Rp. 373,38/ m^2 berdasarkan harga Akta PPAT.
6. Mengestimasi besar “Income Potential Loss” dari layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah di wilayah desa dalam setahun (2013) dengan cara mengalikan besar “income Potential Loss” per M2 yang terjadi berdasarkan hasil analisis sampel dengan luas tanah yang telah didaftar belalau pendaftaran

peralihan hak selama tahun 2013 yaitu Rp. 477,98/ m^2 jika dihitung berdasarkan selisih nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT dan harga dalam NJOP atau sebesar Rp. 373,38/ m^2 jika dihitung berdasarkan selisih nilai PNBPN yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT dan harga dalam Akta PPAT (Tabel 5.8). Dengan cara ini dapat diestimasi besarnya “income potential loss” sebesar Rp. 477,98/ $\text{m}^2 \times 5.786.352 \text{ m}^2 = \text{Rp. } 2.765.760.523,-$. Jika dihitung berdasarkan “income potential loss” sampel yang Rp. 373,38/ m^2 , maka “Income Potential Loss” PNBPN-nya sebesar Rp. 2.160.508.110,-

7. Jadi besar “income potential loss” PNBPN layanan pendaftaran tanah dari bagian wilayah desa di Kabupaten Kediri selama tahun 2013 adalah sebesar Rp. 2.765.760.523,- jika didasarkan harga NJOP atau Rp. 2.160.508.110,- jika didasarkan harga Akta PPAT masing-masing terhadap harga Peta ZNT.

Tabel 8.

Income potential loss melalui PNBPN berdasarkan selisih antara ($\text{PNBPN}_{\text{Peta ZNT}}$ dan $\text{PNBPN}_{\text{NJOP}}$ dan selisih antara ($\text{PNBPN}_{\text{Peta ZNT}}$ dan $\text{PNBPN}_{\text{Akta PPAT}}$) di wilayah kota

No	Income Potential Loss dari selisih antara:	
	Peta ZNT thd NJOP	Peta ZNT thd Akta PPAT
1	384.696	377.044
2	186.004	125.006
3	351.744	312.616
4	640.032	685.048
5	191.568	157.352
6	208.464	102.696
7	2.406.690	1.510.035
8	389.980	329.970
9	165.780	63.670
10	593.480	536.220
11	114.000	91.000
12	127.136	115.704

13	1.171.136	1.125.704
14	60.300	10.450
15	386.564	359.846
16	136.010	129.015
17	402.240	403.360
18	260.144	140.216
19	206.400	59.600
Jumlah	8.382.368	6.634.552
Rerata	1.595	1.262
Rasio	1,26**	1,00*

Sumber: Hasil analisis data Tabel 4.

Berdasarkan data tersebut dapat dihitung “*income potensial loss*” PNPB berdasarkan “selisih” antara “nilai PNPB yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT” dengan “nilai PNPB yang dihitung berdasarkan harga dalam NJOP” dan selisih antara PNPB yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT dan PNPB yang dihitung berdasarkan harga yang tertera dalam Akta PPAT untuk wilayah desa dengan cara sebagai berikut:

1. Menghitung realisasi penyelesaian pendaftaran peralihan hak di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri dalam setahun (2013) yaitu sebanyak 20.223 berkas.
2. Membuat asumsi bahwa jumlah pendaftaran dari wilayah desa dan kota adalah berimbang yaitu 50% dan 50%. Oleh karena itu, di Kabupaten Kediri terjadi penyelesaian berkas pendaftaran peralihan hak atas tanah dari desa dan kota masing-masing sebanyak $20.223 \text{ BERKAS} / 2 = 10.116 \text{ berkas}$.
3. Mengestimasi rata-rata luas tanah yang didaftarkan setiap berkas di wilayah desa dengan cara: (total luas untuk 19 sampel (m^2)/jumlah sampel (19) yaitu $5.256 \text{ m}^2 / 19 = 276,63 \text{ m}^2$ per berkas.
4. Mengestimasi luas total tanah yang didaftarkan melalui peralihan hak atas tanah selama setahun dalam tahun 2013, dengan

cara mengalikan antara banyaknya berkas terdaftar dengan luas tanah per berkas yaitu $10.116 \text{ berkas} \times 276,63 \text{ m}^2 / \text{berkas} = 2.798.389,08 \text{ m}^2$.

5. Menghestimasi besarnya “*Income potential loss*” untuk layanan per M2 tanah berdasarkan analisis sampel, yaitu Rp.967,69/ m^2 berdasarkan harga NJOP dan Rp. 635,15/ M^2 berdasarkan harga Akta PPAT (Tabel 5.9).
6. Mengestimasi besar “*Income Potential Loss*” dari layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah di wilayah desa dalam setahun (2013) dengan cara mengalikan besar “*income Potential Loss*” per m^2 yang terjadi berdasarkan hasil analisis sampel dengan luas tanah yang telah didaftar belalaui pendaftaran peralihan hak selama tahun 2013 yaitu Rp.967,69/ m^2 jika dihitung berdasarkan selisih nilai PNPB yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT dan harga dalam NJOP atau sebesar Rp. 635,15/ M^2 jika dihitung berdasarkan selisih nilai PNPB yang dihitung berdasarkan harga dalam Peta ZNT dan harga dalam Akta PPAT (Tabel 5.9). Dengan cara ini dapat diestimasi besarnya “*income potential loss*” sebesar Rp. $967,69 / \text{m}^2 \times 2.798.389,08 \text{ m}^2 = \text{Rp. } 2.707.973.129,-$. Jika dihitung berdasarkan “*income potential loss*” sampel yang Rp. 635,15/ M^2 , maka “*Income Potential Loss*” PNPB-nya sebesar Rp. 1.777.396.824,-
7. Jadi besar “*income potential loss*” PNPB layanan pendaftaran tanah dari bagian wilayah kota di Kabupaten Kediri selama tahun 2013 adalah sebesar Rp. Rp. 2.707.973.129,-. jika didasarkan harga NJOP atau Rp. 1.777.396.824,- jika didasarkan harga Akta PPAT masing-masing terhadap harga Peta ZNT.

Berdasarkan perhitungan di atas, maka besarnya “*income potensial loss*” PNPB layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah yang terjadi di Kabupaten Kediri dalam tahun 2013 sebagai akibat belum diterapkannya Peta ZNT adalah sebesar Rp.5.473.733.652,-,

terdiri dari wilayah desa sebesar Rp.2.707.973.129,-. Dan dari wilayah kota sebesar Rp.2.707.973.129,-.JIKA perhitungan didasarkan pada harga tanah dalam Peta ZNT dan harga tanah dalam NJOP.

Jika penghitungan didasarkan pada harga dalam Peta ZNT dan harga dalam Akta PPAT, maka besarnya “*income potential loss*” PNPB layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah yang terjadi di Kabupaten Kediri dalam tahun 2013 sebagai akibat belum diterapkannya Peta ZNT adalah sebesar Rp. 3.937.904.934,- terdiri dari wilayah desa sebesar Rp.2.160.508.110,- dan dari wilayah kota sebesar Rp.1.777.396.824,-.

C. Kesimpulan

Pertimbangan-pertimbangan yang menyebabkan para pejabat Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri belum menggunakan Peta ZNT sebagai dasar penghitungan tarif PNPB layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah adalah (a) Peta ZNT yang dihasilkan belum memiliki rasionalitas nilai yang merepresentasi nilai tanah di lapangan dan terhambatnya penyelesaian Peta ZNT sehingga belum tersedia pada saat diperlukan, (b) Kualitas informasi nilai tanah dalam Peta ZNT yang berbasis bentang dinilai masih rendah jika akan digunakan sebagai dasar pelayanan pendaftaran tanah yang berbasis bidang sehingga menyebabkan mereka para pejabat diliputi berbagai kekhawatiran, dan (c) Pendapat para pejabat tentang belum adanya keberadaan payung hukum, yang bermuara pada timbulnya kekhawatiran akan timbulnya resiko hukum bagi mereka di kemudian hari terlebih dengan rendahnya kualitas informasi nilai tanah dalam Peta ZNT, (d) Para pejabat belum melihat adanya dasar hukum yang memungkinkan mereka akan dapat memanfaatkan penerimaan negara dari PNPB dari layanan informasi nilai tanah dan layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah jika mereka menggunakan Peta ZNT tersebut, dan (e) Adanya

kekhawatiran para pejabat di Kantor Pertanahan akan timbulnya resiko sosial-ekonomi dan kinerja sebagai akibat dari penggunaan Peta ZNT yang berkualitas rendah sebagai dasar layanan pertanahan.

Besarnya potensi kehilangan pendapatan (*income opportunity loss*) bagi negara melalui PNPB layanan pendaftaran peralihan hak atas tanah sebagai akibat belum diterapkannya Peta ZNT sebagai sumber informasi harga pasar tanah pada tahun 2013 adalah:

- a. Sebesar Rp.5.473.733.652,-, yang berasal dari pemohon di wilayah desa sebesar Rp.2.707.973.129,-, dan pemohon di wilayah kota sebesar Rp.2.707.973.129,-.JIKA perhitungan didasarkan pada harga pasar tanah yang tertera dalam Peta ZNT dan dalam NJOP-SPPT PBB.
- b. Sebesar Rp. 3.937.904.934,- yang berasal dari pemohon di wilayah desa sebesar Rp.2.160.508.110,- dan dari pemohon di wilayah kota sebesar Rp.1.777.396.824,-

Daftar Pustaka

- AIREA, 1987, “*The Appraisal of Real Estate*” Ninth Edition, Chicago Illinois.
- Ariwawan, A. *Uji Rasionalitas Nilai Tanah Sebagai Dasar Revisi Peta ZNT Dan Pengaruhnya Terhadap Tariff PNPB, BPHTB, dan PBB*. Studi di Desa Nogotirto Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman DIY. Sripsi STPN Yogyakarta.
- Darmawan, A. 2013. *Usulan Langkah-Langkah Kebijakan Pengelolaan Data dan Informasi Nilai Tanah Sebagai Rujukan Nasional dan Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan Melalui Percepatan Pelaksanaan Pemetaan Zona Nilai Tanah (ZNT) dalam Memenuhi Kepentingan Nasional, Regional dan Sektoral*. Direktorat Survei dan Potensi Tanah, BPN RI. Jakarta.

- Dwijayanti, R. 2013. *Valuasi Ekonomi BPHTB dan PNBP Berdasarkan Peta ZNT, Harga Transaksi dan NJOP di Kabupaten Sleman*. Skripsi STPN Yogyakarta.
- Fhiser, JD., and Martin, RS., 1994, “*Income Property Voluation*”, Real Estate Education Company, USA.
- Hidayati, Wahyu dan Harjanto, Budi. (2003). *Konsep Dasar Penilaian Properti*. BPFE, Yogyakarta.
- IAAO, 1994, “*Improving Real Property Assessment*”, Reference Manual, Chicago, Illinois, 121-161.
- Lust, KM., 1997, “*Real Estate Voluation*”, *Principles and Application*, USA.
- Milington, AF., 1984, “*An Introduction to Property Voluation*”, Second Edition, The Estate Gazette Limited, London, Uni Kingdom.
- Parker, DRR, 1993, “*Determinants of The Capitalization Rate: A Heirarchical Framework*” *The Apprasial Journal*, April 1994, 278-288.
- Prawoto, Agus. (2003). *Teori dan Praktek Penilaian Properti*. BPFE, Yogyakarta.
- Richmond, D., 1985, “*Introduction to Voluation*”, Second Edition, Macmillan, London.
- Sivitanides, PS., and Sivitanidou, RC., 1996, “*Exploring Capitalization Rate Differentials Across Property Type*”, *Real Estate Issues*, Desember 1977, 47-54.
- Subroto, Didik Hariwibowo Dwi. (2007). *Perbandingan NJOP terhadap Harga Tanah di Kecamatan Depok Kabupaten Sleman*. Skripsi, Diploma IV STPN, Yogyakarta.
- Sudirman, S., Indradi, dan Samet, W. 2012. *Pengadaan dan Rasionalitas Peta Zona Nilai Tanah BPN RI Serta Prospek Pemanfaatannya Sebagai Peta Tunggal Untuk Berbagai Kepentingan Fiskal Di Kota Pekalongan*. Laporan Penelitian Strategis Dosen STPN.
- Sudirman, S., R. Martanto, dan M. Azis. 2013. *Pengadaan dan Permasalahan Pemanfaatan Peta ZNT untuk Pengenaan PNBP di Provinsi Jawa Timur*. Laporan Penelitian Sistematis Dosen STPN.
- Sudirman, S. dan Ruyatna. 2013. *Rancangan Sistem Pemetaan ZNT Skala Besar Berbasis Bidang-bidang Tanah dan Aplikasinya untuk Pelayanan Informasi Nilai Tanah Secara Cepat, Tepat, dan Akutrat*. Tidak Dipublikasikan.
- Supandji, H. 2013. *Naskah Sambutan Kepala BPN RI dalam Acara Peringat HUT Emas UUPA*.
- Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. UU No. 28 Tahun 2009. LN No. 130 Tahun 2009, TLN N. 5049.
- Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
- Peraturan Presiden No. 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
- Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2010 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional

Lampiran 1:

DAFTAR PENELITIAN STRATEGIS STPN TAHUN 2014

No	Lokasi	Judul Penelitian	Tim	Keterangan
1.	Bitung (Sulawesi Utara)	Kebijakan Pengelolaan Pertanahan di Pulau Lembeh	Widhiana HP, Akur Nurasa, Wahyuni	Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
2.	Bitung (Sulawesi Utara)	Penataan Pertanahan Dalam Konteks Penanaman Investasi di Pulau Lembeh	Dwi Wulan Pujiriyani, M Nazir Salim, IG Indradi, AN. Luthfi	Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
3.	Cilacap (Jawa Tengah)	Persepsi Aktor Lokal Dalam Implementasi Kebijakan Redistribusi Tanah	Sutaryono	Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
			Ari Satya Dwipraja, Dede Novi Maulana	Mahasiswa Diploma IV Pertanahan
4.	Wonogiri (Jawa Tengah)	Demarjinalisasi Petani oleh Kantor Pertanahan Melalui Pemberdayaan Masyarakat (Studi di Kabupaten Wonogiri Provinsi Jawa Tengah)	Aristiono Nugroho, Tullus Subroto, Suharno, Haryo Budhiawan	Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
5.	Rembang (Jawa Tengah)	Konflik Pertanahan Dalam Rencana Pendirian Pabrik Semen (Studi di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah)	Sukayadi, Yahman, A. Sriyono, Slamet Wiyono	Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Lampiran 2:

JADWAL PELAKSANAAN PENELITIAN STRATEGIS STPN TAHUN 2014

No.	Nama Kegiatan	Tahun 2014											
		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
I	Kolokium Proposal												
II	Termin I												
	Turun Lapangan												
III	Termin II												
	Turun Lapangan												
IV	Progress Report Penelitian Tim												
	Progress Report Penelitian Mandiri												
V	Seminar Hasil Penelitian Strategis												
VI	Penyusunan Monografi Penelitian												

6.	Kampar (Riau)	Kajian Yuridis Tumpang Tindih Pemilikan Tanah Di Kabupaten Kampar Provinsi Riau	Dian Aries Mujiburohman, Tjahjo Arianto, Rahmad Riyadi	Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
7.	Jember (Jawa Timur)	Kajian Hukum Penyelesaian Tanah Hak Milik Terindikasi Terlantar Ex. Tanah Obyek Landreform (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Jember Nomor 30/PDT.G/2004/PN.JR)	Tjahjo Arianto	Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
			Siti Aisyah Fitriyanti, Tutik Susiati	Mahasiswa Diploma IV Pertanahan
8.	Magelang (Jawa Tengah)	Penetapan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 dan Dampaknya Terhadap Pendaftaran Tanah di Kabupaten Magelang	Priyo Katon, Sudibyanung, Theresia Supriyanti,	Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
9.	Surakarta	Pemberian Hak Atas Tanah di Sekitar Sempadan Sungai Kalianyar	Dwi Wulan Titik Andari, Slamet Muryono, Sarjita, Mujiati	Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
10.	Kediri (Jawa Timur)	Valuasi Ekonomi <i>Opportunity Loss</i> Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Akibat Belum Dimanfaatkannya Peta ZNT di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri Provinsi Jawa Timur	Senthot Sudirman	Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

