

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PETANI  
YANG MENGUASAI TANAH NEGARA  
DAN DIPERGUNAKAN UNTUK USAHA PERTANIAN  
TANAMAN PANGAN  
(Studi Kasus di Desa Sumberklampok-Bali)**

Disertasi



Oleh:

**I Gede Surata  
N I M: 117010103111014**

**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
M A L A N G  
2015**

D I S E R T A S I

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PETANI YANG Menguasai  
TANAH NEGARA DAN DIPERGUNAKAN UNTUK USAHA  
PERTANIAN TANAMAN PANGAN  
(STUDI KASUS DI DESA SUMBERKLAMPOK-BALI)**

Oleh:

**I Gede Surata  
Nim: 1170 10103111014**

**Komisi Promotor  
Promotor**

**Prof. Dr. Suhariningsih, SH., S.U.**

**Ko - Promotor I**

**Ko - Promotor II**

**Prof. Dr. I Made Arya Utama, SH., M.H.**

**Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si.**

**Malang,**

**Fakultas Hukum  
Universitas Brawijaya  
Dekan,**

**Mengetahui:  
Program Doktor Ilmu Hukum  
Ketua,**

**Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si.  
Nip. 196208051988021001**

**Prof. Dr. Sudarsono, SH., M.S.  
Nip. 195108251979031004**

PERNYATAAN  
ORISINALITAS DISERTASI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah DISERTASI ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis dan diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia DISERTASI ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Malang, 20 Januari 2015  
Mahasiswa

Nama: I Gede Surata  
NIM : 117010103111014  
PS : Doktor Ilmu Hukum  
PSIH UB

## ABSTRAKSI

Disertasi ini berjudul "Perlindungan Hukum bagi Petani yang menguasai tanah negara dan dipergunakan untuk Usaha Pertanian Tanaman Pangan (Studi Kasus di Desa Sumberklampok-Bali)". Dalam rangka pembaharuan Hukum Agraria, salah satu langkah pemerintah adalah melakukan program *landreform*, yang bertujuan untuk pemerataan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah. Isu hukumnya adalah berangkat dari adanya kesenjangan antara *das solen* dengan *das sein*. Dengan permasalahan: 1. Mengapa petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan tidak mendapat jaminan perlindungan hukum atas tanah yang dikuasainya ? 2. Bagaimana politik hukum agraria di bidang *Landreform* yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun ? 3. Bagaimana konstruksi perlindungan hukum bagi petani yang menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dalam upaya mewujudkan kesejahteraan petani ?

Metode penelitian yang dipergunakan adalah, penelitian hukum empiris, dengan beberapa pendekatan yaitu; pendekatan Perundang-undangan, Sejarah, Filosofis, Yuridis Sosiologis. Penelitian ini bersifat Deskriptif Analisis, jenis data terdiri dari data primer, sekunder, dan tertier. Sumberdata dari lapangan dan dari perpustakaan. Pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara dan observasi, dengan lokasi penelitian di Desa Sumberklampok-Bali.

Berdasarkan hasil penelitian, didapatkan data bahwa Petani tidak mendapat jaminan perlindungan hukum disebabkan adanya perbedaan interpretasi antara pemerintah Provinsi Bali dengan para petani. Pemerintah Provinsi Bali mengklaim tanah di Desa Sumberklampok adalah asetnya khususnya tanah-tanah yang pernah dikeluarkan Hak Guna Usaha (HGU), sementara para petani mengklaim tanah tersebut hasil membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian. Politik hukum agraria dibidang *landreform* yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah tidak sesuai dengan tujuan *landreform* yaitu pemerataan dalam penguasaan dan pemilikan hak atas tanah dan tidak sesuai dengan harapan para petani yaitu; memberikan kesejahteraan bagi petani dengan prinsip tanah untuk tani, dan kepastian hukum atas tanah yang dikuasai. Konstruksi perlindungan hukum bagi petani yang menguasai tanah Negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan petani, adalah membangun, menata dan menyusun hukum dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur tentang Hak Pakai Komunal (HPK) yaitu Hak bersama para petani untuk menggunakan atau memungut hasil atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara yang penguasaan dan pengelolaannya dilakukan oleh masing-masing petani dengan pengawasan lembaga tani.

Kata Kunci : Petani, Tanah Negara, Pertanian Tanaman Pangan, Hak Pakai Komunal.

## ABSTRACT

This dissertation is entitled "Legal Protection for farmers who control the State Owned Land and using it for Farming Food Crops (Case Study in Rural Sumberklampok-Bali)". In order to reform the Agrarian Law, one of the steps the government is doing is a *landreform* program, which aims to equalize control and ownership of the land. The legal issue is the discrepancy between *dassolen* with *das sein*. The problems are: 1. Why are the farmers who have controlled the State owned land for more than 20 years and using it for farming food crops are not guaranteed legal protection of the land under their control? 2. How is the politics of law in the field of *landreform* that is carried out by the provincial government provide legal protection for farmers who have controlled the State owned land for more than 20 years? 3. How is the construction of legal protection for farmers who have controlled the State owned land for more than 20 years has an effort to realize the welfare of farmers?

The research method applied is empirical legal research, with several approaches, namely; Government Act approach, History approach, and Philosophical approach. This research is a descriptive analysis; the type of data consists of primary data, secondary, and tertiary. Data sources are from the field and the library, the collection of data through interviews and observations, with the research site located in the village Sumberklampok-Bali.

Based on the research results, farmers are not guaranteed legal protection due to different interpretations between the provincial government of Bali and the farmers. The Bali Provincial Government claims the land in the village Sumberklampok are its assets; especially land that are under the Cultivation Use Rights (HGU), while farmers claim that the land is the result of deforestation for farmland. The politics of Agrarian law in the field of *landreform* undertaken by the provincial government is not in accordance with the purpose of *landreform* which is the equalization of land control and ownership rights; and are not in accordance with farmers expectations namely; provide welfare for farmers with the principle of land for farming, and legal certainty of controlled land. The construction of legal protection for farmers who control State owned land and is using it for farming food crops in an effort to realize the welfare of farmers, is to build, organize and develop the law in the form of Local Government Regulation (Perda) which regulates the Communal Use Rights (HPK) which is the Right along with farmers to use or collect the produce of the land that is directly controlled by the State where the control and management is done by each farmer with supervision from local custom authorities (prajuru).

Keywords: Farmers, State Owned Land, Agriculture, Communal Use Rights.

## RINGKASAN

### **Judul: Perlindungan Hukum Bagi Petani yang Menguasai Tanah Negara dan Dipergunakan Untuk Usaha Pertanian Tanaman Pangan (Studi Kasus Di Desa Sumberklampok-Bali)**

Secara filsafati tanah yang ada di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa, kepada bangsa Indonesia. Oleh karena itu tanah adalah milik bangsa Indonesia. Hubungan tanah dengan bangsa Indonesia bersifat abadi (Pasal 1 ayat (3)). Kemudian bangsa Indonesia mempercayakan kepada negara, berarti negara diberikan kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Terkait dengan penguasaan tanah negara oleh petani yang ada di Desa Sumberklampok yang dipergunakan untuk usaha tanaman pangan, pada kenyataannya belum dapat mencerminkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Terbukti dengan penguasaan tanah negara sejak jaman Belanda sampai sekarang, belum juga dapat ditingkatkan status haknya. Penelitian ini berangkat dari adanya kesenjangan antara *das solen* dengan *das sein*.

Secara *das solen* norma-norma yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan telah banyak disediakan oleh pemerintah sebagai instrumen untuk memecahkan konflik penguasaan dan pemilikan bidang tanah. Seperti Pasal 9 ayat (2) UUPA dan PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 tentang pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Akan tetapi *das sein*-nya, peraturan tersebut tidak seluruhnya dapat diaplikasikan kepada masyarakat. Para petani di Desa Sumberklampok telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun yang bermula dari membuka hutan, dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan, namun sampai sekarang tidak jelas status hak penguasaannya.

Penelitian ini dilakukan untuk menjawab permasalahan, yakni: (1) Mengapa petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan tidak mendapat jaminan perlindungan hukum atas tanah yang dikuasainya? (2) Bagaimana politik hukum agraria di bidang *landreform* yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun? (3) Bagaimana konstruksi perlindungan hukum bagi petani yang menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan petani?

Tujuan penelitian ini adalah (1) Untuk mengetahui, mendeskripsikan, menganalisis keberadaan dan hak para petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan tidak mendapat jaminan perlindungan hukum atas tanah yang dikuasainya. (2) Untuk mengetahui, mendeskripsikan, menganalisis, serta

menemukan politik hukum agraria di bidang *landreform* yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun. (3) Untuk merumuskan konstruksi perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan petani.

Jenis penelitian ini dikualifikasikan sebagai penelitian hukum empiris yang penyajiannya secara kualitatif. Sifat penelitian adalah deskriptif analisis dengan beberapa pendekatan yaitu : pendekatan Perundang-undangan, Sejarah, Filosofis, dan Yuridis Sosiologis. Jenis datanya adalah data primer, sekunder, dan tertier. Sumber data berupa data lapangan dan data perpustakaan. Pengumpulan datanya dilakukan melalui observasi dan wawancara, sedang lokasi penelitiannya di Desa Sumberklampok-Bali, dengan *purposif sampling*.

Teori yang digunakan untuk menganalisis dan menjawab permasalahan ada 5 teori yakni teori Negara Hukum Kesejahteraan, teori Kewenangan, teori Penguasaan tanah, teori Perlindungan Hukum, dan teori Tujuan Hukum. Teori Negara Hukum Kesejahteraan dan teori Tujuan Hukum dipergunakan untuk memecahkan permasalahan yang ketiga. Teori kewenangan dipergunakan untuk memecahkan permasalahan yang kedua, sedangkan teori Perlindungan Hukum dan teori Penguasaan Tanah dipergunakan untuk memecahkan permasalahan yang pertama. Sementara itu ada 3 konsep yang digunakan yaitu: 1) Konsep tentang tanah dan tanah negara, 2) Konsep tentang Hak Menguasai Negara, dan 3) Konsep tentang Politik Hukum Agraria di bidang *Landreform*.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) Penguasaan hak atas tanah negara yang dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan oleh petani di Desa Sumberklampok baru sebatas penguasaan fisik dan pemanfaatannya untuk kepentingan pertanian. (2) Permohonan hak atas tanah yang dikuasai tersebut hanya sebatas permohonan secara lisan dengan mendatangi Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng secara bersama-sama dibawah pengawasan Kepala Desa Sumberklampok, dan tidak pernah dilakukan permohonan hak secara tertulis sesuai dengan arahan Kepala Kantor Pertanahan. (3) Keberadaan PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama berdasarkan Hak Guna Usaha yang sakarang telah berakhir, dan tanah inilah yang diklaim oleh Pemerintah Provinsi Bali sebagai asetnya. (4) Politik hukum agraria dibidang *Landreform* dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi petani oleh Pemerintah Kabupaten Buleleng tidak sesuai dengan tujuan *Landreform*. (5) Konstruksi perlindungan hukum bagi petani dapat dibentuk berupa Peraturan Daerah (Perda), dengan berlandaskan pada landasan filosofis, historis, dan yuridis sosiologis.

## SUMMARY

**Title: Legal Protection for Farmers who Control the State-Owned Land, and Use it for the Crop Farming Businesses (A Case Study in the Village of Sumberklampok-Bali)**

Philosophically, lands that exist in the entire territory of the Republic of Indonesia are the gift of God the Almighty to the Indonesian nation. Therefore, the lands are the property of the Indonesian people. The relationship of land to the Indonesian people is eternal in nature (Article 1 paragraph 3). Then the Indonesian people entrust them to the state, meaning that the state is given the authority to regulate and organize the allocation, use and maintenance of land, water and air space, including natural resources contained therein for the overall prosperity of the people. In relation to the control of state land by farmers in the Village of Sumberklampok used for food crop businesses, in fact, has not been able to reflect the overall prosperity of the people. This can be evidenced by the fact that the state land, since the Dutch time, has not been able to enhance the status of their rights. This study departed from the gap between *das solen* and *das sein*.

In *das solen* the norms contained in the various laws and regulations have been widely supplied by the government as an instrument to solve the conflict of control and ownership of land as stipulated in Article 9 paragraph (2) UUPA and PMNA/ KBPN No. 3 of 1997 concerning the implementation of the Government Regulation 24 of 1997 concerning Land Registration. But in *das sein*, these rules are not entirely applicable to the community. The farmers in the village of Sumberklampok have controlled the state lands for over 20 years, commencing from clearing the forest, and then were used for food crop businesses, but until now it is unclear about the status of the tenure rights.

This study was conducted to address the problem, namely: (1) Why are farmers who have controlled the state lands for more than 20 years and used them for food crop businesses not guaranteed legal protection of land under their control? (2) What are the politics of the agrarian law in the field of land reform undertaken by the Regional Government in order to provide legal protection for farmers who have controlled the state land for more than 20 years? (3) What is the construction of legal protection for farmers who control the state land for more

than 20 years and used them for food crop businesses in an effort to realize the welfare of farmers?

The aims of this study were (1) to determine, describe, analyze the existence and rights of farmers who have controlled the state lands for more than 20 years and used them for crop farming businesses are not guaranteed with legal protection of land under their control. (2) To find out, describe, analyze, and find a political law in the field of agrarian reform carried out by the local government in order to provide legal protection for farmers who have controlled the state lands for more than 20 years. (3) To formulate the construction of legal protection for farmers who have controlled the state lands for more than 20 years and were used for food crop businesses in an effort to realize the welfare of farmers.

This type of research was qualified as empirical legal research presentation qualitatively. The nature of research was descriptive analysis with several approaches: Legislation approach, Historical, Philosophical, and Juridical Sociology. Type of the data used was primary, secondary, and tertiary data. Sources of data were in the form field and library data. Data collection was done through observation and interviews, while the location of research was Sumberklampok- Village Bali, with purposive sampling.

There were five theories used to analyze and answer the problems; they are: the theory of State Welfare Law, Authority theory, the theory of Land Tenure, Legal Protection theory, and the theory of Legal Purposes. The theory of State Welfare Law and Legal Purposes theory were used to solve the third problem. Authority theory was used to solve the second problem, while the theory of Legal Protection and Land Tenure theory were used to solve the first problem. Meanwhile there were three concepts used, they are: 1) The concept of land and state lands, 2) The concept of the State's rights, and 3) The concept of the Politics of Agrarian Law in the field of Land reform.

The results of this study indicated that: (1) The tenure rights over state lands used for food crop businesses by farmers in Sumberklampok Village was limited to physical control and utilization was for agricultural purposes. (2) Application of rights of the controlled land rights was limited to a verbal request by coming to the Land Office of Buleleng together under the supervision of the

Head of Sumberklampok Village, and a written request for rights was never made in accordance with the direction of the Head of the Land Office. (3) The presence of PT Margarana and PT Dharma Jati Utama based on the leasehold that has now ended, and this land is claimed by the Provincial Government of Bali as its assets. (4) Political agrarian law in the field of land reform in order to provide legal protection to farmers by the Government of Buleleng was not in accordance with the objectives of land reform. (5) Construction of legal protection for farmers can be established in the form of Local Government Regulation , based on a philosophical, historical, and juridical-sociological foundation.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur yang tiada terhingga peneliti haturkan dihadapan Ida Sanghyang Widi Wasa (Tuhan Yang Maha Esa), karena atas rahmat dan tuntunan Beliau, disertasi hasil penelitian ini dapat diselesaikan. Tanpa sinar suci Beliau, niscaya peneliti selalu dalam kegelapan, apapun usahanya. Untuk itu Hyang Widhi perkenankan peneliti hanya bisa mengucapkan terima kasih yang tiada terhingga. Terima kasih yang setinggi-tingginya juga peneliti sampaikan kepada:

1. Rektor Universitas Brawijaya dan Rektor Universitas Udayana atas kerjasamanya memberikan ijin kepada peneliti untuk dapat mengikuti studi pada program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya Malang.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Udayana atas tuntunan dan petunjuknya selama peneliti studi di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan Fakultas Hukum Universitas Udayana.
3. Ketua Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan Ketua Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Udayana yang sejak awal penerimaan mahasiswa Program Doktor memberikan arahan, bimbingan, dan petunjuk teknis tentang syarat-syarat mengikuti studi.
4. Prof. Dr. Suhariningsih, SH., S.U., selaku Promotor, Prof. Dr. I Made Arya Utama, SH., M.H. dan Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si. masing-masing selaku Ko-Promotor I dan Ko-Promotor II yang telah menuntun peneliti dengan penuh kesabaran dan dedikasi, serta telaten dalam memberikan petunjuk-petunjuk baik secara teori, teknis penelitian maupun secara moral pada ranah akademik, sampai pada terselesaikannya penelitian dan terwujudnya naskah disertasi.
5. Prof. Dr. Sudarsono, SH., M.S., Prof. Dr. Mohammad Bakri, SH., M.S., Prof. Dr. I Made Subawa, SH., M.S. dan Dr. Sihabudin, SH., M.H. selaku dosen penguji yang telah banyak memberikan arahan dan petunjuk, sekalipun dalam keadaan yang sangat sibuk mengerjakan tugas-tugas akademiknya.

6. Semua Dosen pada Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya maupun pada Fakultas Hukum Universitas Udayana yang telah mendidik tidak saja pendidikan ilmu hukum, tetapi pendidikan tentang budi pekerti, yang mampu merubah sikap dan perilaku peneliti kearah yang lebih baik.
7. Semua staf administrasi pada Program Doktor Ilmu Hukum, baik pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya maupun pada Fakultas Hukum Universitas Udayana, yang telah dengan kesabaran dan ketelatenan membantu peneliti untuk urusan administrasi selama studi sampai terselesaikannya disertasi ini.
8. Kepala Biro Aset beserta jajarannya pada Pemerintah Provinsi Bali, Bupati Buleleng, Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Buleleng, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, dan Kepala Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Buleleng, Ketua Majelis Madia Desa Pakraman Kabupaten Buleleng, Camat Gerokgak dan Kepala Desa Sumberklampok, serta masyarakat Desa Sumberklampok yang telah membantu memberikan data yang secara jujur dan transparan sesuai dengan fakta yang ada di lapangan.
9. Semua teman-teman Program Doktor Ilmu Hukum baik yang sudah menyelesaikan disertasinya maupun yang belum, atas kerjasamanya selama ini memberikan masukan yang sangat berarti bagi peneliti sampai terselesaikannya disertasi ini.
10. Semua bapak dan ibu guru dari sekolah dasar sampai dengan tingkat jenjang S2 yang telah memberikan dasar-dasar pendidikan baik dalam akademik maupun dalam bidang budi pekerti, yang menjadikan peneliti manusia yang berpendidikan.
11. Ayahnda I Wayan Ukir (alm.) dan Ibunda Ni Ketut Menuh (alm.) yang selama hidupnya telah memberikan kasih sayang yang tidak terhingga, sekalipun hidupnya dalam berbagai jaman dan penuh penderitaan, namun mamacu peneliti dengan penuh perjuangan, hingga peneliti dapat mengenyam pendidikan sampai tingkat Doktor.
12. Semua kakak-kakak dan adik-adik yang selama ini memberikan bantuan materiil dan non materiil, sehingga termotivasi untuk melanjutkan pendidikan, sekalipun mereka berpendidikan sekedarnya.

13. Pemberi peran yang terpenting dalam pendidikan adalah isteri yang tercinta, Ni Nyoman Mariadi, SH., M.H. yang dengan ikhlas tetapi khawatir serta penuh pengorbanan lahir dan bathin, memberikan ijin secara diam-diam untuk menempuh pendidikan pada Program Doktor Ilmu Hukum sampai terselesaikan disertasi ini.
14. Terakhir peneliti berterimakasih kepada anak-anak, yang terkasih Ni Putu Aryanti Kamadeni, ST., Dokter Ni Kadek Vera Aryani, Komang Cristin Maryani, SH., M.Kn., I Gede Arya Wira Yudha, S.Ked., dan I Gede Arya Wira Sena yang sangat memotivasi peneliti untuk studi lanjut pada Program Doktor Ilmu Hukum, mereka ikut berkorban segalanya termasuk penghematan biaya kuliahnya.

Semua jasa-jasa yang tersebut di atas, peneliti tidak akan bisa membalasnya dalam bentuk apapun, hanya atas keagungan Ida Sang Hyang Widi Wasa/Tuhan Yang Maha Esa memberikan balasan sesuai dengan amal dan baktinya. Akhirnya pepatah mengatakan bahwa manusia (peneliti) adalah penuh kegelapan, sehingga karya (tulisan) nya pun penuh dengan ketidak sempurnaan, karena itu peneliti sangat mengharapkan saran dan kritikan yang bersifat menyempurnakan tulisan ini.

Malang,

Penulis,

## KATA PENGANTAR

Tanah merupakan bagian dari hidup dan kehidupan manusia, yang secara filsafati, tanah pada hakikatnya merupakan sumber hidup bagi manusia. Hubungan manusia dengan tanah tidak saja sebagai hubungan sosial aset, melainkan hubungan magis-religius. Oleh karena itu penguasaan tanah, baik oleh perorangan secara pribadi, kelompok, maupun oleh badan hukum, sering kali dalam menjalankan penguasaannya baik untuk kepentingan penguasaan, pengelolaan tanah sebagai tanah pertanian terjadi konflik, yang masing-masing merasa mempunyai hak yang kuat.

Penelitian ini dilakukan semata-mata karena panggilan moral yaitu untuk membantu memberikan sumbang pemikiran dan urun pengetahuan dalam penyelesaian konflik tersebut. Keprihatinan timbul karena adanya keluhan bahkan rintihan dari para petani yang selalu berada di pihak korban. Mereka hidup tidak kurang dari masa penjajahan Belanda. Mereka menjadi korban penjajahan dari para penguasa dan para kapitalis. Adanya kasus di Desa Sumberklampok-Bali yang sampai penelitian ini dilakukan belum terselesaikan, dikarenakan Pemerintah Provinsi Bali mengklaim sebagai asetnya (khususnya bekas HGU), sedangkan para petani mengatakan menguasai tanah tersebut dari jaman Belanda yang bermula dari membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian.

Regulasi tentang pertanahan sudah sangat jelas sebagai instrumen dalam memberikan perlindungan hukum kepada kaum yang secara ekonomi lemah, namun hal itu sirna tatkala pemeran regulasi tersebut mempunyai kepentingan lain. Secara manusiawi dihadapan Tuhan manusia yang berkuasa tidak ada artinya, apabila tidak memperhatikan rintihan manusia yang lainnya. Karena itu demi terciptanya kesamaan, persaudaraan, dan persatuan sebagai landasan perdamaian, maka perlu mengaplikasikan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pertanahan yang seobyektif mungkin demi menghormati tujuan negara yaitu menyejahterakan masyarakat.

Disertasi ini akan menganalisis dan membahas tentang "Perlindungan Hukum bagi Petani yang menguasai Tanah Negara dan dipergunakan untuk

Usaha Pertanian Tanaman Pangan” dengan lokasi penelitian di Desa Sumberklampok, Kecamatan Gerokgak Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali.

Melalui penelitian ini diharapkan dapat dibuka lembaran baru, dengan memahami permasalahan yang ada, dan selanjutnya melakukan analisis berdasarkan filosofis, historis, dan yuridis sosiologis, dapat mencari solusi untuk penyelesaian permasalahan tanah di desa tersebut. Merupakan kewajiban bagi negara melalui Pemerintah Daerah untuk memberikan perlindungan hukum bagi petani, agar mereka dapat hidup dengan aman sebagai cermin terlepasnya dari jaman penjajahan.

Malang,

Penulis,

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN SAMPUL DALAM</b> .....	i
<b>HALAMAN IDENTITAS TIM PROMOTOR DAN TIM PENGUJI</b> .....	ii
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI</b> .....	iii
<b>ABSTRAKSI</b> .....	iv
<b>ABSTARCT</b> .....	v
<b>RINGKASAN</b> .....	vi
<b><i>SUMMARY</i></b> .....	viii
<b>UCAPAN TERIMA KASIH</b> .....	xi
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	xiv
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xvi
<b>DAFTAR TABEL DAN BAGAN</b> .....	xxi
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xxii
<b>DAFTAR SINGKATAN</b> .....	xxiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	16
1.3 Tujuan Penelitian.....	16
1.4 Manfaat Penelitian .....	18
1.4.1 Manfaat Teoritis.....	18
1.4.2 Manfaat Praktis .....	18
1.5 Orisinalitas Penelitian .....	19
1.6 Desain Penelitian .....	24
1.7 Metode Penelitian .....	26
1.7.1 Jenis Penelitian .....	26
1.7.2 Sifat Penelitian.....	28
1.7.3 Jenis Pendekatan .....	29

1.7.4	Jenis Data .....	31
1.7.5	Sumber Data .....	32
1.7.6	Teknik Pengumpulan Data .....	33
1.7.7	Lokasi Penelitian .....	38
1.7.8	Populasi dan Sampel .....	39
	a. Populasi.....	39
	b. Sampel.....	40
1.7.9	Teknik Pengolahan dan Analisa Data.....	43
	a. Pengolahan Data.....	43
	b. Analisis Data.....	43
1.8	Kerangka teoretik dan Konseptual .....	44
1.8.1	Kerangka Teoretik .....	44
	a. Teori Negara Hukum Kesejahteraan .....	44
	b. Teori Kewenangan .....	47
	c. Teori Penguasaan Tanah .....	49
	d. Teori Perlindungan Hukum.....	51
	e. Teori Tujuan Hukum.....	55
1.8.2	Kerangka Konseptual .....	58
	a. Konsep Penegakan Hukum .....	58
	b. Konsep Tanah dan Tanah Negara .....	58
	c. Konsep Hak Menguasai Negara (HMN).....	68
	d. Konsep Politik Hukum Agraria di bidang <i>Landreform</i> .....	76
1.9	Sistematika Penulisan .....	83
<b>BAB II</b>	<b>KAJIAN PUSTAKA .....</b>	<b>87</b>
2.1	Politik Hukum <i>Landreform</i> di Indonesia .....	87
2.2	Petani dan Hak Penguasaan Atas Tanah Pertanian .....	90
2.3	Lahan Pertanian Tanaman Pangan dan Ketahanan Pangan .....	93
2.4	Urgensi Pengembangan Lahan Pertanian Pangan Abadi dalam Perspektif Ketahanan Pangan .....	100

<b>BAB III PENGUASAAN TANAH NEGARA OLEH PETANI YANG DIPERGUNAKAN UNTUK USAHA PERTANIAN TANAMAN PANGAN .....</b>	<b>104</b>
3.1 Gambaran Umum Tentang Lokasi Penelitian .....	105
3.1.1 Orbitasi lokasi penelitian .....	111
3.1.2 Topografi.....	112
3.1.3 Kondisi Sosial Budaya .....	112
3.1.4 Kondisi Sosial Ekonomi .....	114
3.1.5 Sistem Kepercayaan (religius) .....	118
3.2 Sejarah Penguasaan Tanah Negara oleh petani di Desa Sumberklampok .....	120
3.3 Usaha Pertanian Tanaman Pangan yang dilakukan petani di Desa Sumberklampok.....	131
3.3.1 Jenis Tanaman yang Diusahakan Petani dan Produktivitasnya .....	132
3.3.2 Upaya pemerintah dalam Meningkatkan Produksi Hasil Pertanian Menuju Peningkatan Kesejahteraan Rakyat .....	135
3.3.3 Kontribusi Hasil Pertanian di Desa Sumberklampok Terhadap Ketahanan Pangan Nasional .....	138
3.4 Perlindungan Hukum bagi Petani yang Menguasai Tanah Negara lebih dari 20 tahundan Dipergunakan untuk Usaha Pertanian Tanaman Pangan.....	139
3.4.1 Landasan Filosofis .....	145
3.4.2 Landasan Yuridis Sebagai Dasar Permohonan Hak Penguasaan Tanah.....	149
3.4.3 Proses Pendaftaran Hak Atas Tanah.....	162
a. Proses Pendaftaran Tanah menurut UUPA .....	162
b. Proses Pendaftaran hak atas tanah dengan status Hak Pakai Komunal (HPK).....	178
3.5 Kewenangan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten dalam Mengatur Penguasaan Hak Atas Tanah ..	181

<b>BAB IV POLITIK HUKUM AGRARIA DI BIDANG <i>LANDREFORM</i> YANG DILAKUKAN OLEH PEMERINTAH DAERAH DALAM RANGKA MEMBERIKAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PETANI .....</b>	208
4.1 Politik Hukum Agraria.....	209
4.1.1 Politik Hukum Agraria Sebelum Berlakunya UUPA.....	209
4.1.2 Politik Hukum Agraria Setelah Berlakunya UUPA .....	216
4.1.3 <i>Landreform</i> Sebagai Reforma Agraria .....	228
4.1.4 <i>Landreform</i> di Indonesia .....	230
4.2 Politik Hukum yang dilakukan Pemerintah Provinsi Bali Dalam Pemberian Hak Atas Tanah bagi Petani yang Menguasai Tanah Negara lebih dari 20 tahun .....	240
4.3 Politik Hukum yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Buleleng Dalam Pemberian Hak Atas Tanah bagi Petani yang Menguasai Tanah Negara lebih dari 20 tahun.....	246
 <b>BAB V KONSTRUKSI PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PETANI YANG TELAH MENGUASAI TANAH NEGARA LEBIH DARI 20 TAHUN DAN DIPERGUNAKAN UNTUK USAHA PERTANIAN TANAMAN PANGAN DALAM UPAYA MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN PETANI.....</b>	258
5.1 Konstruksi Hukum yang dipergunakan sebagai jaminan Perlindungan Hukum bagi Petani .....	259
5.2 Pemanfaatan Tanah Negara oleh Petani dalam Upaya Mewujudkan Kesejahteraan Petani .....	291
 <b>BAB VI PENUTUP .....</b>	296
6.1 Kesimpulan .....	296
6.2 Rekomendasi .....	299
 <b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	301
 <b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP PENULIS .....</b>	316
 <b>LAMPIRAN-LAMPIRAN .....</b>	318

Lampiran 1 : Awig-Awig Desa Sumberklampok .....	319
Lampiran 2 : Risalah Penelitian Data yuridis dan Penetapan Batas .....	320
Lampiran 3 : Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013.....	321
Lampiran 4 : Surat Pernyataan Pemerintah Provinsi Bali .....	322
Lampiran 5 : Surat Pernyataan Pemerintah Kabupaten Buleleng.....	323
Lampiran 6 : Daftar Responden .....	324
Lampiran 7 : Pernyataan Plagiasi .....	325

## **DAFTAR TABEL DAN BAGAN**

<b>Daftar Tabel</b>	<b>Halaman</b>
Tabel 1 : Identifikasi Hasil Studi atau Kajian Sebelumnya Yang memiliki Relevansi dengan Disertasi .....	23
Tabel 2 : Konstruksi Ideal Perlindungan Hukum Bagi Petani .....	261
Tabel 3 : Konstruksi Existing Perlindungan Hukum Bagi Petani .....	265
Tabel 4 : Konstruksi Perlindungan Hukum Bagi Petani di Masa Depan .....	290

### **Daftar Bagan**

Bagan 1 : Desain Penelitian .....	25
Bagan 2 : Proses penelitian pada Populasi untuk memperoleh Data Hukum .....	40
Bagan 3 : Penelitian dengan Sampel .....	42
Bagan 4 : Kerangka Teori .....	57
Bagan 5 : Proses Pendaftaran Tanah menurut UUPA .....	176
Bagan 6 : Realita Permohonan Hak Atas Tanah yang dilakukan oleh Masyarakat khususnya Petani yang ada di Desa Sumberklampok .....	178
Bagan 7 : Proses pendaftaran hak atas tanah dengan status Hak Pakai Komunal (HPK) .....	180

## DAFTAR GAMBAR LOKASI PENELITIAN

	Halaman
Gambar 1 : Profil Desa Sumberklampok .....	105
Gambar 2 : Tanaman Tumpang Sari .....	309
Gambar 3 : Tipe bangunan masyarakat Desa Sumberklampok .....	310
Gambar 4 : Lahan pertanian yang pengairannya dengan menggunakan Sumur Bor .....	311
Gambar 5 : Tanaman keras berupa Pohon Kelapa dan Pohon Jeruk. Gambar diambil Tanggal 20 September 2013 .....	312
Gambar 6 : Wawancara dengan Kepala Desa Sumberklampok .....	313
Gambar 7 : Gubernur tolak permohonan Masyarakat, khususnya petani yang ada di Desa Sumberklampok .....	314
Gambar 8 : Demontrasi Masyarakat, khususnya petani yang ada Desa Sumberklampok .....	315

## DAFTAR SINGKATAN

<b>UUD 1945</b>	:	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
<b>U U</b>	:	Undang-Undang.
<b>UUPA</b>	:	Undang-Undang Pokok Agraria.
<b>KUHPdt</b>	:	Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
<b>P P</b>	:	Peraturan Pemerintah.
<b>Kepres</b>	:	Keputusan Presiden.
<b>PMNA/KBPN</b>	:	Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional
<b>L N</b>	:	Lembaran Negara.
<b>T L N</b>	:	Tambahan Lembaran Negara.
<b>P T</b>	:	Perseroan Terbatas.
<b>H G U</b>	:	Hak Guna Usaha.
<b>H G B</b>	:	Hak Guna Bangunan.
<b>H P L</b>	:	Hak Pengelolaan.
<b>T N</b>	:	Tanah Negara.
<b>Kantah</b>	:	Kantor Pertanahan.
<b>Kakantah</b>	:	Kepala Kantor Pertanahan.
<b>S K</b>	:	Surat Keputusan.
<b>PPAT</b>	:	Pejabat Pembuat Akta Tanah.
<b>D P R</b>	:	Dewan Perwakilan Rakyat
<b>D P R D</b>	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka pembaharuan agraria salah satu langkah pemerintah adalah melakukan program *landreform*, yang merupakan upaya untuk mewujudkan cita-cita reformasi sebagai tujuan bangsa dan negara dengan menjunjung tinggi hak asasi setiap warga negara melalui pemerataan dalam hal penguasaan hak atas tanah. Tujuannya adalah untuk melanjutkan cita-cita bangsa dalam rangka mewujudkan kehendak rakyat, dengan selogan “duduk sama rendah berdiri sama tinggi” dalam segala hal termasuk dalam hal penguasaan dan pemilikan hak atas tanah, melalui pelaksanaan *landreform*. *Landreform* adalah suatu lanjutan dari jiwa perjuangan kemerdekaan, yakni melepaskan diri dari penjajahan<sup>1</sup>. Pendapat tersebut mengandung nilai filosofi yang sangat tinggi. Artinya bahwa bangsa Indonesia dengan jiwa perjuangannya ingin diperlakukan sama dihadapan hukum (*equality before the law*) dalam menikmati hak asasi manusia khususnya dalam penguasaan dan pemilikan hak atas tanah. UUPA menghendaki terjadinya perubahan struktur pemilikan dan penguasaan tanah yang mencerminkan pemihakan kepada kepentingan petani dan buruh tani yang merupakan bagian terbesar rakyat Indonesia dari suatu negara yang bercorak agraris<sup>2</sup>. Cita-cita luhur bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam alinia

---

<sup>1</sup> Irwan Nirwana dkk, *Landreform di Desa Seri Panduan Pendidikan dan pengorganisasian*, (Yogyakarta:REaD Book, 2002), hlm. 10

<sup>2</sup> Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, (Jakarta: Konstitusi Press (Konpress), 2013), hlm.183

2 dan 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan:

alinea 2

“Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur;

alinea 4

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Pernyataan tersebut menggugah hati nurani bangsa Indonesia dengan semangat reformasi di bidang pertanahan. *Landreform* adalah proses untuk membuat mereka yang bekerja di atas tanah (petani/penggarap) memiliki tanah yang dibutuhkannya atau mendapat perlindungan atas tanah yang dimanfaatkannya<sup>3</sup>. Pengertian ini dapat diartikan secara luas, bahwa kata “mereka yang membutuhkan tanah” bukan saja terhadap tanah yang menjadi kelebihan (obyek redistribusi) tetapi juga tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Mereka (para petani) patut untuk diberikan perlindungan hukum agar menjadi pemegang hak yang terjamin kepastian hukumnya dengan pemberian hak secara yuridis.

---

<sup>3</sup> Irwan Nirwana dkk, *Op., Cit.* hlm.7

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian, menyatakan bahwa tanah-tanah yang menjadi obyek *landreform* adalah :

- a. tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagai dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 dan tanah-tanah yang jatuh pada negara, karena pemiliknya melanggar ketentuan-ketentuan Undang-undang tersebut;
- b. tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal diluar daerah, sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 3 ayat 5;
- c. tanah-tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang telah beralih kepada negara, sebagai yang dimaksudkan dalam Diktum Keempat huruf A Undang-undang Pokok Agraria;
- d. tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara, yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Secara fakta sampai kapanpun ketimpangan akan terjadi pada ranah penguasaan dan pemilikan hak atas tanah sepanjang struktur agraria kita tidak di amandemen. Artinya *landreform* di Indonesia belum terlaksana secara maksimal. Ketentuan tersebut pada Pasal 1 huruf d mirip dengan keadaan yang terjadi pada para petani di Desa Sumberklampok, Kecamatan Gerokgak, Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali.

Penguasaan tanah negara yang dilakukan oleh para petani adalah untuk usaha pertanian tanaman pangan. Usaha yang dilakukan oleh para petani sebagai cermin ikut serta berkontribusi dalam ketahanan pangan nasional. Pangan merupakan kebutuhan primer bagi kehidupan manusia yang harus terpenuhi. Dewasa ini di Negara Indonesia ketersediaan pangan sangat terbatas, bahkan merupakan ancaman di masa depan, dengan adanya semakin sempitnya lahan pertanian. Pembangunan pertanian hanya berorientasi pada produksi pangan bukan berorientasi pada pemenuhan

pangan dan kesejahteraan rakyat<sup>4</sup>. Secara normatif penyediaan pangan menjadi tanggung jawab negara, sebagaimana dinyatakan dalam konsideran menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagai berikut :

“bahwa negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal”.

Ketentuan tersebut mengingatkan bahwa untuk mewujudkan ketersediaan pangan harus diimbangi dengan ketersediaan lahan pertanian, dan peningkatan produksi hasil pertanian. Oleh karena itu sektor pertanian menjadi sangat strategis, dengan alasan : pertama, pertanian merupakan sektor yang menyediakan kebutuhan pangan masyarakat. Kedua, merupakan penyedia bahan baku bagi sektor industri (agro industri). Ketiga, memberikan kontribusi bagi devisa negara melalui komoditas yang diekspor. Keempat, menyediakan kesempatan kerja bagi tenaga kerja pedesaan. Kelima, perlu dipertahankan untuk keseimbangan ekosistem (lingkungan)<sup>5</sup>.

Dalam penelitian ditemukan fakta sejarah bahwa para petani sejak jaman penjajahan Belanda membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian yang akan diusahakan sebagai lahan pertanian tanaman pangan. Keadaan tersebut berlangsung sampai masa Kemerdekaan Negara Republik Indonesia Tanggal 17 Agustus 1945, bahkan sampai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok

---

<sup>4</sup> Zacky Nouval F. dkk, *Petaka Politik Pangan di Indonesia Konfigurasi Kebijakan Pangan yang tidak memihak Rakyat*, (Malang, Intrans Publishing, 2010), hlm. 7

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm.59

Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104), penguasaan tanah tersebut belum mendapat pengakuan secara yuridis.

Tahun 1966 atas prakarsa para petani membentuk Desa yang diberi nama Desa Sumberklampok, yang terdiri dari 3 dusun/banjar yaitu Dusun/banjar Sumberklampok, Dusun/banjar Sumberbatok dan Dusun Tegalbunder dengan kepala desa untuk pertama kali dijabat oleh Wira Sentoso, selanjutnya didaftarkan di tingkat kecamatan dan kabupaten. Mulai saat itulah Desa Sumberklampok mendapat perhatian dari Pemerintah Kabupaten Buleleng. Adapun wujud perhatian Pemerintah Kabupaten Buleleng adalah memberikan bantuan berupa fasilitas umum dalam bentuk Pos Kesehatan.

Tahun 1970 para petani mengajukan permohonan hak secara lisan dengan cara bersama-sama mendatangi Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng di bawah pengawasan Kepala Desa Sumberklampok namun tidak ada tanggapan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng. Kepala Kantor Pertanahan tidak memberikan tanggapan dengan alasan persyaratan formal belum terpenuhi, yaitu : bukti penguasaan tanah secara fisik lebih dari 20 tahun berturut-turut, yang dibuktikan dengan surat keterangan Kepala Desa Sumberklampok.

Tahun 1982 PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama mengajukan permohonan hak atas tanah yang berada di Banjar/Dusun Sumberbatok atas rekomendasi dari Pemerintah Provinsi Bali, dan selanjutnya keluar Hak Guna Usaha (HGU) untuk PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama. Pada saat Pemerintah Provinsi Bali mengeluarkan rekomendasi untuk PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama, di atas tanah tersebut terlebih dahulu sudah ada para

petani yang menguasai dan mengerjakan tanah tersebut. Selanjutnya HGU atas nama PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama keluar dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Tanggal 29-6-1982 Nomor: SK.11/HGU/DA.82 yang berakhir Tanggal 31-12-2007 dan Sertipikat HGU No. 1 Surat Ukur Nomor 2603 Tahun 1987 dan berakhir Tanggal 31-12-2007. Dari sinilah mulai timbul permasalahan yang dihadapi oleh para petani di Desa Sumberklampok. Secara yuridis mereka tidak mendapat jaminan perlindungan hukum dan kepastian hukum dari Pemerintah Daerah Provinsi Bali maupun Pemerintah Kabupaten Buleleng.

Tahun 1990 Desa Sumberklampok diresmikan menjadi Desa Adat berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Bali Nomor 6 Tahun 1986 tentang kedudukan, fungsi dan peranan desa adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali. Desa Adat merupakan lembaga tradisional yang mewadahi kegiatan sosial, budaya dan keagamaan masyarakat Hindu di Bali, yang dilandasi oleh Tri Hita Karana<sup>6</sup>, yang terdiri dari :

- (1) Parahyangan (mewujudkan hubungan manusia dengan pencipta-Nya yaitu Hyang Widhi Wasa),
- (2) Pelemahan (mewujudkan hubungan manusia dengan alam lingkungan tempat tinggalnya), dan
- (3) Pawongan (mewujudkan hubungan antara sesama manusia, sebagai makhluk ciptaan-Nya)

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 juncto Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman, maka

---

<sup>6</sup> *Tri Hita Karana* adalah falsafah hidup masyarakat Hindu di Bali yang memuat tiga unsur yang membangun keseimbangan dan keharmonisan hubungan antara manusia dengan Tuhan, manusia dengan manusia dan manusia dengan lingkungannya yang menjadi sumber kesejahteraan, kedamaian dan kebahagiaan bagi kehidupan manusia (Penjelasan pasal demi pasal Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 9 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Buleleng)

istilah Desa Adat diganti dengan istilah Desa Pakraman, dengan aspek yang sama. Sebagaimana desa-desa lain di Bali, setiap desa mempunyai dua status/kekdudukan yaitu disamping sebagai Desa Adat juga sebagai Desa Dinas. Demikian juga Desa Sumberklampok yang telah diresmikan sebagai Desa Pakraman, Tahun 1998 Desa Pakraman Sumberklampok diresmikan menjadi Desa Dinas. Secara kelembagaan/institusi, seharusnya Desa Sumberklampok yang telah menjadi Desa Pakraman dapat diurus hal-hal yang berkaitan dengan penguasaan tanah oleh para petani baik secara perorangan maupun secara kolektif.

Seiring dengan berjalannya waktu, para petani yang menguasai dan mengerjakan tanah negara lebih dari 20 tahun tetap saja tidak mendapatkan perhatian dari Pemerintah Daerah terkait dengan kepastian hukum atas tanah yang dikuasai. Pada hakikatnya mereka sudah mempunyai landasan yuridis yang dapat dipergunakan untuk mengajukan permohonan hak atas tanah yang dikuasainya, sebagaimana dinyatakan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya Pasal 28 A menyatakan : Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Pasal 28 H angka 1 menyatakan : Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Secara khusus Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 juncto Pasal 9 ayat (2) UUPA yang secara rinci dinyatakan: Pasal 33 ayat (3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pada Pasal 9 dinyatakan :

- (1) Hanya warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2
- (2) Tiap-tiap warga Negara Indonesai baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Dari landasan konstitusi Pasal 28 A, 28 H angka 1, 33 ayat (3) dan UUPA Pasal 9 ayat (2) yang telah disebutkan di atas, memungkinkan bagi para petani di Desa Sumberklampok yang telah menguasai dan mengerjakan tanah sejak jaman penjajahan Belanda sampai sekarang, mengajukan permohonan hak atas tanah yang dikuasai untuk memperoleh kepastian hukum. Di samping landasan yuridis, juga jiwa *landreform* dapat dipergunakan sebagai landasannya. Seperti diuraikan dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian angka 2 dinyatakan bahwa :

“tanah-tanah yang akan dibagi-bagikan itu tidak hanya terbatas pada tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum, melainkan meliputi juga tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah karena pemiliknya bertempat tinggal diluar daerah, tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih pada negara dan tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara (garis bawah dari peneliti)”.

Artinya “tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara” mirip dengan kondisi di Desa Sumberklampok, yang secara spesifik diatur dalam Pasal 8 ayat (3) PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian dinyatakan “ yang dimaksud dengan “petani” ialah orang, baik yang mempunyai maupun tidak mempunyai tanah sendiri yang mata pencaharian pokoknya adalah mengusahakan tanah untuk pertanian”.

Untuk mendapatkan kepastian hukum bagi setiap hak atas tanah, UUPA memerintahkan kepada negara agar mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA). Namun pelaksanaan

pendaftaran tanah tidak dapat dilaksanakan secara optimal, karena berbagai kendala; misalnya masalah pembiayaan, politik dari masing-masing rezim yang sangat berpengaruh. Untuk kasus di Desa Sumberklampok mengalami perlakuan yang tidak sesuai dengan harapan para petani atau terabaikan.

Padahal ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka.Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah khususnya Pasal 61 menyatakan:

#### Pasal 61

- (1) Dalam kepemilikan atas sebidang tanah tidak dapat dibuktikan dengan alat pembuktian sebagaimana dimaksud dalam pasal 60 (bukti tulis), maka penguasaan secara fisik atas bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh yang bersangkutan dan para pendahulu-pendahulunya sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dapat digunakan sebagai dasar untuk pembukuan tanah tersebut sebagai milik yang bersangkutan.
- (2) Kenyataan penguasaan secara fisik dan pembuktiannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk surat pernyataan yang bila diperlukan pihak yang bersangkutan dapat mengangkat sumpah dihadapan Satgas Pengumpul Data Yuridis tentang kebenaran dirinya sebagai yang menguasai tanah tersebut dengan dilengkapi :
  - a. Keterangan dari sekurang-kurangnya dari 2 (dua) orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya, karena fungsinya sebagai ketua adat setempat dan/atau penduduk yang sudah lama bertempat tinggal di Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan dan tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan *vertical* maupun *horizontal*.
  - b. Kesaksian dari kepala desa/Lurah selaku anggota Panitia Ajudikasi yang dituangkan dalam daftar isian 201
- (3) Surat pernyataan sebagai dimaksud pada ayat (2) antara lain berisi :
  - a. bahwa fisik tanahnya secara nyata dikuasai dan digunakan sendiri oleh pihak yang mengaku atau secara nyata tidak dikuasai tetapi digunakan pihak lain secara sewa atau bagi hasil, atau dengan bentuk hubungan perdata lainnya;
  - b. bahwa tanahnya sedang/tidak dalam keadaan sengketa;

- c. bahwa apabila penandatanganan memalsukan isi surat pernyataan bersedia dituntut dimuka hakim secara pidana maupun perdata karena memberikan keterangan palsu.
- (4) Selain dari pada surat pernyataan dan kesaksian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3), untuk menilai kebenaran fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Panitia Ajudikasi dapat melihat keadaan bangunan atau tanaman yang terdapat di atas tanah tersebut maupun keadaan lainnya berupa kolam, kuburan keluarga, yang dapat dijadikan petunjuk kebenaran penguasaan fisik tersebut.
- (5) Surat pernyataan, sumpah/janji beserta kesaksian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan (4), dituangkan dalam dokumen tertulis sebagaimana tercantum dalam lampiran 11.

Di samping landasan historis dan landasan yuridis, penelitian ini dalam menggali konsep ilmu hukum yang mendalam yang ada di lapangan, juga menggunakan penelitian yang bernuansa kefilosofatan dalam arti menyangkut kajian filsafat ilmu yang di dalamnya mengandung unsur-unsur :

- A. Ontologi Hukum. Ontolog berasal dari perkataan Yunani : *On = being*, dan *Logos = Logic*. Jadi ontology adalah *The theory of being qua being* (teori tentang keberadaan sebagai keberadaan)<sup>7</sup>. Dapat dikatakan bahwa ontologi mengatur tentang hakikat ilmu hukum. Penelitian ini, berkaitan dengan kajian tentang perlindungan hukum bagi petani di Bali dengan menggunakan sampel di Desa Sumberklampok dalam penguasaan tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan. Hakikat penguasaan tanah oleh negara adalah :
1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi air dan ruang angkasa;
  2. Menentukan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;

---

<sup>7</sup> Amsal Bakhtiar, *Filsafat Ilmu*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 219

3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa (Pasal 2 ayat (2) UUPA);

Berkaitan dengan penguasaan tanah negara oleh para petani di Desa Sumberklampok, dimana negara sebagai kuasa dari bangsa Indonesia mempunyai kewenangan mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. Secara akontrario para petani sebagai individu bangsa berhak memperoleh perlindungan hukum dalam bentuk kepastian hukum atas tanah negara yang telah dikuasai lebih dari 20 tahun untuk memperoleh kesejahteraan bersama rakyat. Hakikat penguasaan tanah oleh para petani adalah berdasarkan hak dan kewajibannya sebagai individu bangsa yaitu;

- a. berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya (Pasal 28 A UUD NRI Tahun 1945 );
- b. berhak untuk hidup sejahtera lahir batin , bertempat tinggal, memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat, dan berhak memperoleh pelayanan kesehatan (Pasal 28 H angka 1 UUD NRI Tahun 1945);
- c. berhak untuk memperoleh pemerataan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah (Pasal 9 ayat (2) UUPA);

dan

- a. berkewajiban menjunjung tinggi hukum dan perundang-undangan (Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945);
- b. berkewajiban mendaftarkan tanah yang dikuasai oleh masing-masing petani (Pasal 19 UUPA);

c. berkewajiban memelihara dan mengusahakan sendiri tanah yang dikuasai (Pasal 10 ayat (1) UUPA);

B. Epistimologi atau teori pengetahuan ialah cabang filsafat yang berurusan dengan hakikat dan lingkup pengetahuan, pengandaian-pengandaian, dan sebagai dasar-dasarnya serta pertanggungjawaban atas pertanyaan mengenai pengetahuan yang dimiliki<sup>8</sup>. Berkaitan dengan penelitian ini, dari segi epistimologi yaitu bagaimana upaya petani memperoleh peningkatan status hak atas tanah melalui proses yang benar menurut hukum untuk mendapatkan hak atas tanah pertanian secara perorangan atau kolektif atas tanah negara yang dikuasai lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan.

Terhadap perolehan hak, prosesnya telah jelas yaitu dengan cara membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian yang dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan. Untuk memperoleh kepastian hukum, proses yang harus dilalui yaitu dengan cara mengajukan permohonan hak kepada Badan Pertanahan Nasional, dengan memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 61 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Namun kenyataannya para petani mengajukan permohonan hak hanya sebatas lisan, dengan cara mendatangi Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng dengan permohonan agar tanah yang dikuasai secara fisik itu dapat diberikan hak

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 148

secara yuridis, sehingga permohonan tersebut tidak direspon. Keadaan seperti itu menimbulkan berbagai akibat yaitu :

- 1) akibat psikologi, kinerja petani tidak maksimal dan sistem pengelolaan tanah dilakukan berdasarkan sistem tradisional yang berdampak produksi pertanian tidak maksimum akhirnya kehidupan petani tetap miskin.
- 2) akibat filosofis, para petani tidak memperoleh keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum
- 3) akibat teori, Hak Menguasai Negara atas tanah adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang berdasarkan kewenangan publiknya negara dapat memberikan kepada petani yang sangat membutuhkan melalui program *landreform*, berdasarkan prinsip bahwa tanah adalah untuk rakyat. Berdasarkan teori Penguasaan, para petani yang menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan dapat diberikan hak secara yuridis, dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK). Oleh karena adanya perbedaan pengakuan, dimana Pemerintah Daerah mengklaim sebagian tanah di Desa Sumberklampok sebagai aset Pemerintah Provinsi Bali, sementara para petani mengklaim bahwa seluruh tanah yang ada di wilayah Desa Sumberklampok adalah hasil membuka hutan dari leluhurnya untuk memperoleh lahan pertanian. Faktanya kedua teori (teori Kewenangan, dan teori Penguasaan) tidak dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah,

sehingga berdampak para petani hidup dalam ketidak pastian dan ketidak adilan.

- 4) akibat yuridisnya, berdasarkan Hak Menguasai Negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra (Pemerintah Daerah) dan Masyarakat Hukum Adat, yang berdasarkan kewenangannya bertanggung jawab atas perlindungan petani. Faktanya, Pemerintah Daerah belum melakukan tindakan yuridis untuk kepentingan para petani, maka nampak bahwa petani tidak mendapatkan pengakuan terhadap hak atas tanah dan juga tidak mendapat perlindungan hukum atas tanah yang dikuasainya.
- 5) akibat sosial ekonomi, pada dasarnya tanah adalah untuk kemakmuran rakyat, artinya bahwa tanah diberikan oleh negara kepada para petani untuk dikelola yang hasilnya untuk kemakmuran bersama rakyat sebagai perwujudan negara yang bercorak agraris. Hal ini tidak dilakukan oleh Pemerintah Daerah, sehingga kehidupan ekonomi para petani menjadi miskin dan kemakmuran rakyat sebagai tujuan negara tidak tercapai.

C. Aksiologi, berasal dari perkataan *axios* (Yunani) yang berarti nilai dan *logos* yang berarti teori. Jadi aksiologi adalah "teori tentang nilai"<sup>9</sup>. Lebih lanjut dikatakan oleh Bramel, aksiologi terbagi dalam tiga bagian. Pertama, *moral conduct*, yaitu tindakan moral, bidang ini melahirkan disiplin khusus, yakni etika. Kedua, *esthetic expression*, yaitu ekspresi keindahan. Ketiga, *socio-political life*, yaitu kehidupan

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 163

sosial politik, yang akan melahirkan filsafat sosio politik<sup>10</sup>. Penelitian ini bermaksud mendapatkan nilai-nilai keadilan dan nilai-nilai perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan, demi meningkatkan taraf hidup dan meningkatkan kesejahteraan bersama rakyat.

Selanjutnya apabila dikaitkan dengan politik hukum, para petani dalam penguasaan tanahnya terkait dengan nilai-nilai etika. Mereka dengan etikad baik melakukan usaha membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian agar dapat difungsikan sebagai instrumen untuk mencapai kesejahteraan bersama rakyat. Mereka juga telah membangun budaya dan kebudayaan dalam bentuk menata diri sebagai masyarakat yang beradab dan berbudaya, yakni membentuk kesatuan, dalam bentuk desa yang pada akhirnya telah diakui dan diresmikan oleh Pemerintah Daerah sebagai Desa Pakraman dan Desa Dinas. Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Kabupaten Buleleng mengeluarkan kebijakan, hanya dalam bentuk perhatian kepada para petani di Desa Sumberklampok sebatas pemberian bantuan sarana pertanian, berupa bibit jeruk, bibit sapi dan penyuluhan tentang cara-cara pengelolaan tanah pertanian. Kebijakan Pemerintah yang menjadi harapan para petani secara signifikan adalah berupa pemberian hak atas tanah yang dikuasainya. Berdasarkan teori tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum, adalah untuk kepentingan seluruh rakyat Indonesia dalam segala hal termasuk penguasaan dan pemilikan hak atas tanah. Hal ini diabaikan oleh Pemerintah, akibatnya para petani tidak

---

<sup>10</sup>*Ibid, hlm. 164*

menikmati adanya nilai-nilai keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum khususnya dalam penguasaan tanah secara yuridis, seolah-olah para petani sampai saat ini kehidupannya dalam kondisi terjajah.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas tentang petani yang menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan, dikemukakan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Mengapa petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan tidak mendapat jaminan perlindungan hukum atas tanah yang dikuasainya ?
2. Bagaimana politik hukum agraria di bidang *landreform* yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan?
3. Bagaimana konstruksi perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan petani ?

### **1. 3. Tujuan Penelitian**

Dari uraian latar belakang dan permasalahan tersebut di atas maka tujuan penelitian baik secara umum maupun secara khusus dapat dirumuskan sebagai berikut:

a. Tujuan Umum :

Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk pengembangan ilmu hukum, khususnya bidang Hukum Pertanahan mengenai Perlindungan Hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha Pertanian Tanaman Pangan. Di samping itu penelitian ini juga sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum.

b. Tujuan Khusus :

Secara khusus tujuan dari penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis, keberadaan dan hak para petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan tidak mendapat jaminan perlindungan hukum atas tanah yang dikuasainya.
2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis serta menemukan politik hukum agraria di bidang *landreform* yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan .
3. Untuk merumuskan konstruksi perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan petani.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut :

##### **1.4.1. Manfaat teoritis**

Secara teori hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan yakni ; memberikan sumbangan pemikiran yang berharga bagi pengembangan ilmu hukum agraria mengenai perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan. Memberikan sumbangan pemikiran yang berharga bagi pengembangan ilmu hukum khususnya ilmu hukum agraria kaitannya dengan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi, dan kabupaten/kota dalam bidang pertanahan.

##### **1.4.2. Manfaat Praktis**

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan sebagai acuan di dalam penerapan dan penegakan hukum oleh institusi pemerintah, masyarakat dan peneliti yakni;

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang *Ideal* dan *implementatif* kepada Pemerintah Republik Indonesia khususnya Badan Pertanahan Nasional (dalam Kabinet Kerja Periode Tahun 2014-2018 Badan Pertanahan Nasional diganti dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang) dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam mengembangkan dan pembaruan Hukum Agraria Nasional Indonesia khususnya tentang penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah negara yang dikuasai oleh

petani lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan.

2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang *konstruktif* dan *implementatif* kepada pemerintah daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota dan instansi pemerintah terkait lainnya dalam *mereformulasi* dan *mengimplementasikan* aturan-aturan kebijakan (*Policy Rules*) bidang pertanahan khususnya yang terkait dengan perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan.
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan berupa tambahan pengetahuan bagi masyarakat Indonesia khususnya petani baik secara kelompok maupun secara individu mengenai hak dan kewajibannya untuk mendapatkan kepastian dan perlindungan hukum atas tanah negara yang telah dikuasai lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan.
4. Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi Pemerintah Daerah dalam mengkonstruksi hukum dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) sebagai instrumen dalam memberikan perlindungan hukum bagi petani yang menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan petani.

### **1.5. Orisinalitas Penelitian**

Penelitian tentang Perlindungan Hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk Usaha

Pertanian Tanaman Pangan sampai saat ini belum pernah dilakukan oleh peneliti-peneliti yang lain. Walaupun telah banyak studi tentang penguasaan hak atas tanah dilakukan oleh para peneliti sebelumnya, namun studi yang memfokuskan diri pada perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan sampai saat ini belum dijumpai. Hasil studi terdahulu tentang penguasaan tanah mempunyai peranan yang sangat penting sebagai bahan rujukan dalam penulisan disertasi ini, antara lain :

1. Disertasi Yanis Maladi<sup>11</sup>, dengan judul Implementasi Pendaftaran Tanah di Kabupaten Lombok Barat, 4 Nopember 2006
2. Disertasi Sudiman Sidabuke<sup>12</sup>, dengan judul Kepastian Hukum Perolehan Hak Atas Tanah Bagi Investor, 30 April 2007.
3. Disertasi Subadi<sup>13</sup>, dengan judul Hak Menguasai oleh Negara atas Tanah untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran rakyat, 15 Nopember 2008
4. Disertasi Supriyadi<sup>14</sup>, dengan judul Aspek Hukum Penguasaan Tanah dan Pengelolaan Tanah Aset, 19 Juli 2008
5. Disertasi Rachmad Safa'at<sup>15</sup>, dengan judul Rekonstruksi Politik Hukum Ketahanan Pangan Berbasis pada Sistem Kearifan Lokal (studi kasus

---

<sup>11</sup> Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya-Malang, 4 Nopember 2006

<sup>12</sup> Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya-Malang, 30 April 2007

<sup>13</sup> Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya-Malang, 28 Maret 2009

<sup>14</sup> Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya-Malang, 19 Juli 2008

<sup>15</sup> Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro- Semarang, 2011

dinamika perlindungan hukum hak masyarakat adat Tengger dalam menuju Kedaulatan Pangan), Tahun 2011.

Penelitian yang dilakukan sebelumnya, masing-masing berdasarkan kajian empiris, yang tentunya memerlukan lokasi penelitian di lapangan. Lokasi penelitian yang dilakukan masing-masing peneliti dilakukan pada lokasi-lokasi yang berbeda. Perbedaan lokasi penelitian secara empiris dapat dipergunakan sebagai dasar orisinalnya sebuah penelitian. Contohnya Yanis Maladi melakukan penelitian pada lokasi di Kabupaten Lombok Barat, Subadi melakukan penelitian di kawasan Jawa, dan Rachmad Safa'at melakukan penelitian pada lokasi di Desa Tengger. Hal ini memberikan ciri tersendiri dalam penelitian masing-masing. Di samping itu juga melihat fokus permasalahannya yang berbeda pula.

Peneliti-peneliti sebelumnya telah melakukan penelitian tentang penguasaan hak atas tanah, namun fokus kajiannya berbeda dengan penelitian yang dilakukan. Penelitian sebelumnya banyak memberikan kontribusi dalam penelitian yang dilakukan, antara lain penelitian yang dilakukan oleh Subadi sama-sama tentang Politik Hukum Hak Menguasai Negara. Perbedaannya terletak pada pembahasannya yakni tentang Penguasaan dan Penggunaan tanah kawasan hutan di Jawa. Jadi, penelitian yang dilakukan Subadi memberikan kontribusi yang menyangkut tentang politik hukum agraria. Penelitian yang dilakukan oleh Supriyadi ada kesamaan dengan penelitian yang dilakukan yaitu tentang adanya kebijakan pemerintah. Penelitian ini lebih menekankan pada pengelolaan aset daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Sudiman Sidabuke lebih menekankan pada ketidak pastian hukum dalam penguasaan hak atas tanah, yang mirip

dengan penelitian ini. Perbedaannya yaitu ia menekankan pada subyek hukumnya yaitu Investor, sedangkan penelitian ini lebih menekankan pada subyek hukumnya yaitu Petani. Yanis Maladi melakukan penelitian penguasaan hak atas tanah yang lebih menekankan penelitiannya pada pendaftaran tanah. Demikian juga penelitian ini membahas tentang kepastian hak atas tanah yang dikuasai petani adalah melalui pendaftaran tanah sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 19 UUPA. Hal ini merupakan usaha untuk melakukan pembaharuan agraria dalam memberikan perlindungan hukum dalam penguasaan hak atas tanah.

Rachmad Safa'at melakukan penelitian tentang Politik Perlindungan dan Konstruksi Hukum Ketahanan Pangan yang berbasis kearifan lokal Adat Tengger dalam mewujudkan kedaulatan pangan. Kontribusinya pada penelitian yang dilakukan yaitu mengenai unsur Politik Hukumnya dan mengenai ketahanan pangan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. Fokus penelitiannya adalah menemukan politik hukum agraria dibidang *landreform* yang dilakukan oleh pemerintah daerah baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota dalam memberikan perlindungan hukum bagi petani tanaman pangan. Diharapkan agar petani tanaman pangan mempunyai peranan penting dalam membantu pemerintah untuk menciptakan ketahanan pangan nasional, maka "perlindungan hukum harus diprioritaskan bagi setiap petani tanaman pangan". Dalam hal ini petani pada pembangunan nasional mendapatkan tempat kedudukan yang sama dengan subyek hukum lainnya.

Jadi penelitian yang dilakukan pada hakikatnya sangat erat kaitannya dengan peneliti-peneliti terdahulu, karena banyak memberikan kontribusi serta nilai-nilai historis dalam penguasaan hak atas tanah.

Kebaruan penelitian ini apabila dibandingkan dengan peneliti-peneliti sebelumnya adalah Perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan. Untuk lebih jelasnya data ini disajikan dalam bentuk tabel 1 sebagai berikut :

**Tabel 1 : Identifikasi Hasil Studi atau Kajian Sebelumnya yang memiliki Relevansi dengan Disertasi**

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Fokus Studi/Permasalahan yang dikaji	Tahun	Unsur Kebaruan
1	Yanis Maladi	Implementasi Pendaftaran Tanah di Kabupaten Lombok Barat	Efektivitas dan berlakunya UUPA terhadap Pendaftaran Tanah di Lombok Barat	2006	Memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah
2	Sudiman Sidabuke	Kepastian Hukum Perolehan Hak atas Tanah bagi Investor	Perolehan hak atas tanah, mengenai Bentuk Ketidakpastian perolehan hak atas tanah bagi investor	2007	Adanya bentuk ketidakpastian dalam memperoleh hak atas tanah
3.	Subadi	Hak Menguasai oleh Negara atas tanah untuk sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat	tentang Politik Hukum Hak Menguasai Negara, tentang Penguasaan dan Penggunaan tanah kawasan hutan di Jawa	2008	Penguasaan hak atas tanah oleh negara berpihak pada kesejahteraan Rakyat
4	Supriyadi	Aspek Hukum Penguasaan Tanah dan Pengelolaan Tanah asset	Asas, Dasar Hukum, dan Kebijakan Daerah dalam melakukan penguasaan dan Pengelolaan Asset Daerah	2008	Adanya asas dan dasar hukum pemerintah Daerah dalam mengatur pengelolaan tanah negara
5	Rachmad Safa'at	Rekonstruksi Politik Perlindungan dan Konstruksi Hukum Ketahanan Pangan yang berbasis kearifan lokal Adat Tengger dalam mewujudkan kedaulatan pangan	Politik, Perlindungan, dan Konstruksi Hukum Ketahanan Pangan yang berbasis kearifan lokal masyarakat adat Tengger dalam mewujudkan kedaulatan pangan	2011	Adanya asas dan dasar hukum pemerintah Daerah dalam mengatur pengelolaan tanah negara

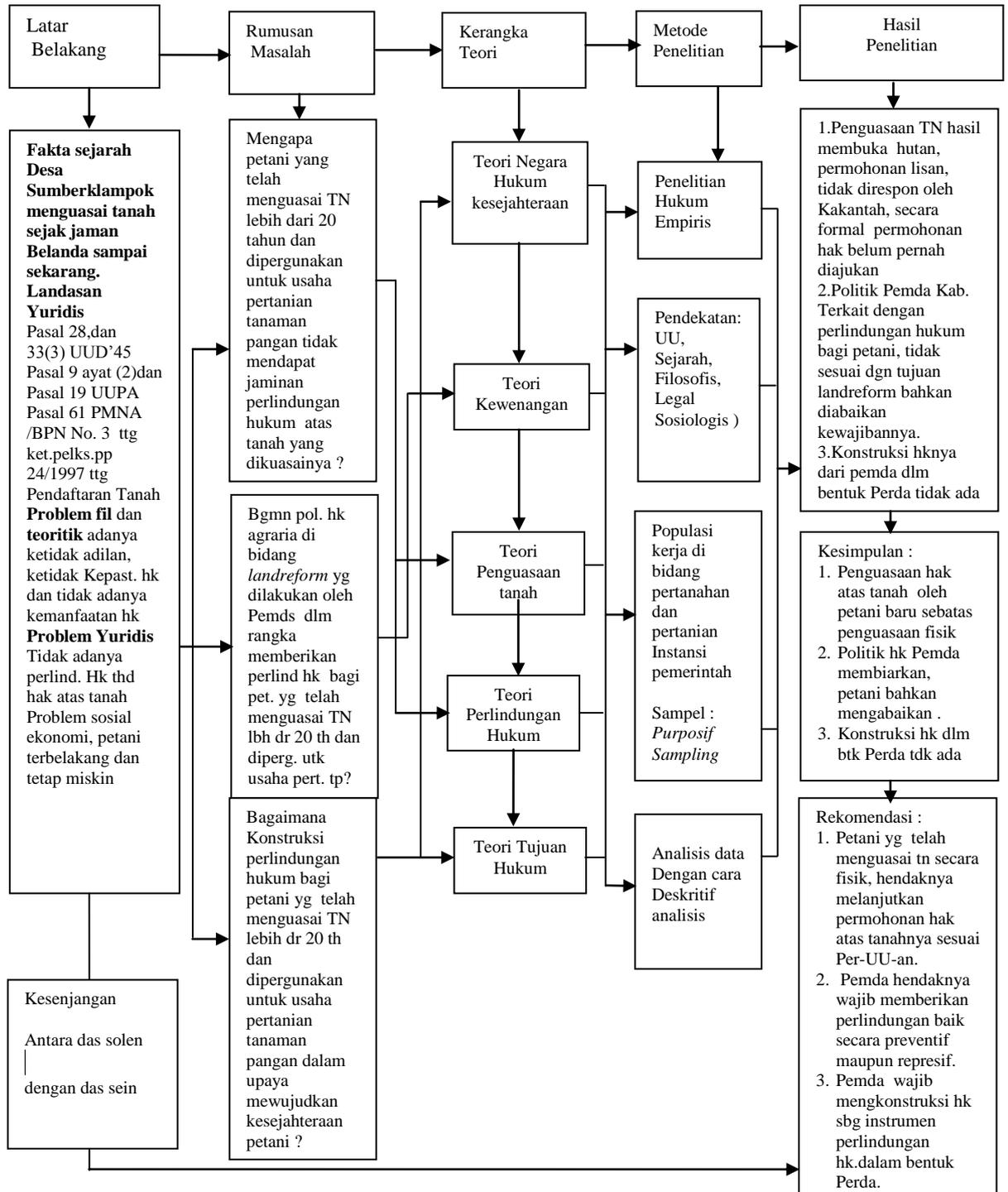
## 1.6 Desain Penelitian

Penelitian disertasi ini berjudul "Perlindungan Hukum bagi Petani yang Menguasai Tanah Negara dan Dipergunakan untuk Usaha Pertanian Tanaman Pangan", studi kasus di Desa Sumberklampok dengan fokus permasalahan yaitu: (1) Mengapa petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan tidak mendapat jaminan perlindungan hukum atas tanah yang dikuasainya ? (2) Bagaimana politik hukum agraria di bidang *landreform* yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan? (3) Bagaimana konstruksi perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan petani ?

Penyusunan disertasi ini menggunakan beberapa teori dan konsep yaitu tentang teori Negara Hukum Kesejahteraan, teori Kewenangan, teori Penguasaan Tanah, teori Perlindungan Hukum, dan teori Tujuan Hukum yaitu Keadilan, Kepastian, dan Kemanfaatan. Penelitian ini menggunakan Jenis Penelitian Hukum Empiris dengan beberapa pendekatan yaitu: pendekatan Perundang-undangan, pendekatan Sejarah, dan pendekatan Sosiologi. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi petani terutama mengenai peningkatan status hak atas tanah yang dikuasainya dan mengenai kebijakan pemerintah dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan. Populasi yang diteliti yaitu para petani,

pemerintah yang terkait yaitu: Pemerintah Daerah Provinsi Bali, Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Buleleng, Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Buleleng, dengan menggunakan *purposif sampling*.

**Bagan 1 : Desain Penelitian**



## 1.7. Metode Penelitian

Pada hakikatnya metodologi mempunyai beberapa pengertian, yaitu<sup>16</sup> (a) logika dari penelitian ilmiah, (b) studi terhadap prosedur dan teknik penelitian, dan (c) suatu sistem dari prosedur dan teknik penelitian. Lebih lanjut dikatakan metode penelitian merupakan sarana pokok bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi karena melalui penelitian akan didapatkan data yang akurat yang dapat memperjelas isu yang ada dalam masyarakat, melalui penggalian data lapangan<sup>17</sup>. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum, dengan jalan menganalisisnya<sup>18</sup>.

### 1.7.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini dikualifikasikan sebagai penelitian yang bersifat kualitatif dan dilakukan di wilayah Bali khususnya di Desa Sumberklampok, Kecamatan Gerokgak, Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali. Pemilihan lokasi di desa tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa di desa tersebut para petani menguasai tanah negara yang perolehannya dengan cara membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian sejak jaman penjajahan Belanda secara terus-menerus dan turun-temurun sampai sekarang. Sekalipun demikian lamanya menguasai tanah yang dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan, namun tidak mendapat jaminan perlindungan hukum atas tanah yang dikuasai. Tanah yang dikuasai tersebut berfungsi sebagai sumber daya ekonomi yang dapat menopang kehidupan mereka, bahkan kehidupan mereka sangat bergantung dari hasil tanah yang mereka kuasai itu. Penelitian

---

<sup>16</sup> H.Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinargrafika, 2013), hlm. 17

<sup>17</sup> *Ibid*

<sup>18</sup> Soerjono soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1981), hlm. 43

di Desa Sumberklampok sudah dua kali dilakukan. Pertama pada bulan April tahun 2013 dengan judul "Kedudukan masyarakat dalam menguasai tanah negara yang dipergunakan untuk usaha pertanian suatu studi di Desa Sumberklampok, Kecamatan Gerokgak, Kabupaten Buleleng-Bali"<sup>19</sup>. Kedua, penelitian dilakukan di desa ini pada bulan September Tahun 2013 dalam rangka penyusunan disertasi.

Desa Sumberklampok berstatus sebagai desa Pakraman dan desa Dinas, yang terdiri dari 2 banjar adat yaitu banjar adat Sumberklampok dan banjar adat Sumberbatok. Desa Sumberklampok berstatus sebagai desa dinas terdiri dari 3 banjar/dusun yaitu banjar/dusun Sumberklampok, banjar/dusun Sumberbatok dan dusun Tegalbunder. Dua banjar yaitu banjar Sumberklampok dan banjar Sumberbatok merupakan banjar adat yang masyarakatnya mayoritas beragama Hindu, sedangkan dusun Tegalbunder masyarakatnya mayoritas beragama Islam.

Terkait dengan penelitian mengenai Perlindungan Hukum bagi petani yang menguasai tanah negara dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan, jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian yang dikualifikasikan sebagai penelitian hukum empiris. Jenis penelitian hukum empiris bertujuan untuk melakukan penelitian terhadap fakta yang ada di lapangan, juga akan mengkaji tentang perilaku manusia yang ada di lapangan. Penelitian lapangan tersebut bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis eksistensi petani kaitannya dengan perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan. Penelitian hukum

---

<sup>19</sup> Dalam rangka pelaksanaan Tri Dharma Perguruan Tinggi pada Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti Singaraja.

empiris berangkat dari adanya kesenjangan antara *das solen* dengan *das sein*. Artinya, terdapatnya kesenjangan antara ketentuan peraturan perundang-undangan dengan fakta yang sebenarnya terjadi di lapangan.

### **1.7. 2. Sifat Penelitian**

Penelitian ilmu hukum empiris berdasarkan sifatnya dapat mencakup (a) penelitian eksploratoris atau penjelajahan, (b) penelitian deskriptif, dan (c) penelitian eksplanatoris<sup>20</sup>. Dalam penelitian ini digunakan penelitian yang bersifat deskriptif. Penelitian yang bersifat deskriptif adalah penelitian yang terdiri atas satu variabel atau lebih dari satu variabel dan tidak saling bersinggungan. Hasil penelitian yang bersifat deskriptif akan disajikan dengan cara menggambarkan atau memaparkan data yang diperoleh dalam penelitian dan tidak disajikan dalam bentuk grafik, tabel, atau bentuk perhitungan lainnya. Dalam penelitian ini memaparkan mengenai fakta yang ada di lapangan dan sebagai sampelnya ada pada Desa Sumberklampok mengenai permasalahan: (1) mengapa petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan tidak mendapat jaminan perlindungan hukum atas tanah yang dikuasai, (2) Bagaimana politik hukum agraria di bidang *landreform* yang dipergunakan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi petani yang menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun, dan (3) konstruksi perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan petani. Sekalipun dalam pendekatan sejarah, para petani menempati, mengerjakan,

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, *Op., Cit., hlm. 21*

dan menguasai tanah berawal dari membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian, oleh karena peneliti tidak mendapatkan riwayat tanah berupa dokumen, keterangan dari informan dan responden, maka peneliti akan meneliti mulai sejak adanya Desa Sumberklampok.

Berdasarkan riwayat pemilikan tanah, peneliti berasumsi bahwa salah satu unsur cara timbulnya hak atas tanah adalah membuka tanah (Pasal 16 ayat (1) huruf f. Kata membuka tanah identik dengan membuka hutan, demikian juga Pasal 16 ayat (1) huruf h yang menyatakan " hak-hak lain yang tidak masuk dalam hak-hak tersebut.....dst". Ini berarti boleh menciptakan hak atas tanah asal tidak termasuk macam-macam hak yang tersebut dalam Pasal 16. Oleh karena itu, peneliti cenderung hak yang diberikan kepada para petani atas tanah yang dikuasai, ditempati, dan dikerjakan itu dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK). Para petani yang ada di Desa Sumberklampok adalah Warga Negara Indonesia (WNI), karena itu sudah sepatutnya memperoleh hak atas tanah (Pasal 9 ayat (2) UUPA. Oleh karena itu para petani yang ada di Desa Sumberklampok adalah sah (legal) keberadaannya, dan bukan illegal, sehingga wajarlah jika mereka mendapatkan Perlindungan Hukum.

### **1.7.3. Jenis Pendekatan**

Dengan memilih jenis penelitian hukum empiris, maka digunakan beberapa jenis pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan sejarah, dan pendekatan sosiologis hukum (*legal sociology*) atau pendekatan langsung ke lapangan sebagai data primernya dan sebagai data sekundernya melalui pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual, pendekatan sejarah, dan juga pendekatan filosofis. Penelitian hukum empiris

dengan pendekatan sosiologi hukum, diharapkan dalam pembentukan hukum berdasarkan pada data-data kongkret yang diperoleh di lapangan. Bagi Satjipto Rahardjo, yang dikutip H. Zainudin Ali mengatakan bahwa Sosiologi Hukum sangat membantu melakukan dekonstruksi terhadap pikiran-pikiran hukum yang absolut dengan membawa hukum ke dalam kenyataan sehari-hari. Ia memandang sosiologi hukum merupakan salah satu pintu masuk ke dalam apa yang disebut sebagai "*the scientific study of law*"<sup>21</sup>

Untuk menemukan fakta yang ada, dipandang perlu melakukan penelitian secara sosiologi hukum atau penelitian langsung di lapangan terhadap aparat pemerintah desa maupun kepada para petani yang ada di Desa Sumberklampok. Instansi yang diteliti adalah Pemerintah Provinsi Bali Pemerintah Kabupaten Buleleng, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Buleleng, Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, serta Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Buleleng, dan Pihak-pihak yang berperan terhadap penguasaan tanah negara seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) peduli lingkungan alam (Pilang). Melakukan deskripsi yuridis empiris, berarti ingin melihat bagaimana hukum menampakkan diri dalam kenyataan sehari-hari, seperti bagaimana undang-undang diterapkan, bagaimana praktik dari orang-orang yang berkewajiban melaksanakan hukum.<sup>22</sup> Data sekunder yaitu data yang dipergunakan sebagai penunjang dalam rangka penelitian yang berfungsi sebagai dasar dalam melakukan penilaian terhadap data primer. Misalnya politik hukum agraria yang dilakukan oleh para petani dalam mengajukan permohonan hak atas tanah yang dikuasai telah berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>21</sup> H. Zainuddin Ali, *Op. Cit*, hlm. 17

<sup>22</sup> Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyat*, (Yogyakarta, Genta Publishing, 2009), hlm. 122

ada. Pendekatan undang-undang bertujuan untuk memperbandingkan antara *ius constitutum* dengan *ius constituendum*. Artinya bahwa apakah ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan dengan kenyataan yang ada di lapangan telah bersesuaian. Jika tidak apa yang menyebabkan, lalu apa jalan keluarnya, dan hukum apa yang harus dibangun (*preskriptif*).

Norma yang tertuang dalam undang-undang disajikan dalam bentuk bahasa tersurat dan/atau tersirat, maka bahasa tersirat ini perlu diinterpretasikan seperti kata-kata "menguasai". Menguasai dapat diartikan sebagai menguasai secara fakta (fisik) atau menguasai secara yuridis/menurut peraturan yang berlaku. Pendekatan sejarah (*History approach*) bertujuan untuk mengetahui latar belakang atau sebab atau kenapa sampai saat ini belum mendapat pengakuan, bagi petani yang menguasai tanah negara yang ada di Desa Sumberklampok. Secara sosiologi atau secara fakta terdapat kesenjangan antara hukum positif (*rechts positiviteit*) dengan fakta hukum (*rechtswerkelijkheid*) yang ada di dalam masyarakat tersebut. Hukum positif dalam arti undang-undang melarang penguasaan tanah negara tanpa ijin yang berwenang, namun secara fakta para petani yang telah menguasai tanah Negara lebih dari 20 tahun tanpa adanya alas hak, tidak mendapat sanksi apa-apa. Dalam hal ini terlihat pada kenyataan yang ada pengertian menguasai adalah sangat tidak adanya suatu kepastian.

#### **1.7.4. Jenis Data**

Jenis data dalam penelitian hukum empiris terkait dengan perlindungan hukum bagi petani di Desa Sumberklampok yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman

pangan di Desa Sumberklampok, menggunakan jenis data primer, data sekunder, dan data tertier. Data primer merupakan data yang dikumpulkan sendiri oleh peneliti, berupa semua keterangan untuk pertama kalinya dicatat oleh peneliti, dan pada permulaan penelitian belum ada data yang ditemukan oleh peneliti yang pernah dilakukan oleh peneliti lain sebelumnya<sup>23</sup>. Data sekunder adalah data yang digunakan oleh peneliti yang perolehannya dapat dikumpulkan oleh orang lain. Berdasarkan hirarkhinya data primer dan data sekunder terhadap situasi yang sebenarnya, maka data primer lebih dekat dengan situasi yang sebenarnya dari data sekunder, juga data sekunder sudah *given* atau begitu adanya atau validitasnya<sup>24</sup>. Sementara data tertier merupakan pendukung dari data yang lain yang bersifat melengkapi data primer dan data sekunder.

#### **1.7.5. Sumber Data**

Data primer adalah data yang bersumber dari unsur-unsur yang terkait dengan masalah obyek penelitian yang ada di lapangan, yaitu unsur pemerintahan desa serta petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan. Unsur Pemerintah yang diteliti adalah Pemerintah Daerah Provinsi Bali, Pemerintah Kabupaten Buleleng, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Buleleng, Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, dan Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Buleleng. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari perpustakaan yang berupa peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen, buku-buku (*textbook*) dan data tertier berupa kamus-kamus, baik kamus umum maupun kamus hukum, yang berfungsi

---

<sup>23</sup> H. Zainuddin Ali, *Op.Cit.*, hlm.11

<sup>24</sup> H. Zainuddin Ali, *Op. Cit.*, hlm. 11

sebagai petunjuk dan penuntun terhadap data primer maupun data sekunder. Jadi, sumber data dapat bersumber langsung dari lapangan, dari perpustakaan, dan dari kamus-kamus.

#### **1.7.6. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini menggunakan beberapa teknik pengumpulan data. Pertama, dengan cara observasi yaitu alat pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengamati dan mencatat secara sistematis gejala-gejala yang diselidiki<sup>25</sup>. Untuk memperoleh data yang akurat dan dapat dijamin keabsahannya, maka perlu menggunakan observasi sebagai salah satu instrumen dalam penelitian selain adanya instrumen dengan teknik wawancara sebagai landasan yang nyata untuk mengungkapkan situasi sosial dan kondisi daerah yang terjadi. Dalam melakukan wawancara, respondennya terdiri dari 15 orang petani sebagai sampel yang mewakili seluruh petani yang ada di Desa Sumberklampok.

Hasil penelitian bahwa Petani menguasai tanah sebagai lahan pertanian dari leluhurnya, yang menurut leluhurnya tanah itu dikuasai sejak jaman Belanda sampai sekarang. Penguasaannya berawal dari membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian<sup>26</sup>. Peneliti juga dapat mengetahui secara langsung tentang realita penguasaan tanah dan usaha pertanian yang sudah dilakukan untuk usaha pertanian dengan berbagai jenis tanaman, seperti tanaman kelapa, pisang, mangga, cabai, ketelapohon, jagung, dan ubijalar. Hasil panennya di samping untuk memenuhi kebutuhan sendiri juga dipasarkan di luar daerah. Proses permohonan hak atas tanah yang

---

<sup>25</sup> Soejono Soemargono, *Filsafat Ilmu Pengetahuan*, (Yogyakarta: Nurcahaya, 1983), hlm 17

<sup>26</sup> Hasil wawancara, dengan responden yaitu para petani di Desa Sumberklampok yang diwakili oleh Wismawiyanto dkk, pada tanggal 20 September 2013.

dikuasainya dengan cara mendatangi Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng dan di bawah pengawasan Kepala Desa Sumberklampok. Permohonan tersebut hanya dalam bentuk lisan, sedangkan secara formal belum pernah diajukan. Proses produksi pertaniannya dilakukan yaitu dengan diawali penanaman pada musim hujan, selanjutnya dipelihara dengan memakai pupuk kandang seadanya mengingat dana untuk bertani sangat minim. Selanjutnya setelah musim panen, untuk pisang, kelapa, dan mangga ada pemasok yang datang membelinya, sedangkan buah atau umbi lainnya dipasarkan sendiri. Peristiwa yang sebenarnya terjadi di lokasi penelitian tidak dapat dipaparkan hanya melalui sebuah kalimat atau kata-kata, tanpa disaksikan langsung pada proses terjadinya peristiwa di lapangan. Hal senada dikemukakan oleh Sanapiah Faisal sebagai berikut:

“Dalam suatu penelitian, menggunakan teknik wawancara perlu diimbangi dengan penemuan data yang diperoleh dilapangan melalui observasi, karena kata-kata (kalimat) tidak selalu dapat mengganti (mengekspresikan) keadaan sebenarnya dilapangan”<sup>27</sup>.

Terkait dengan permasalahan mengenai tidak diperolehnya status hak atas tanah bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan dan perlindungannya, maka beberapa aspek yang diobservasi yaitu;

- a) Eksistensi para petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun yang dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan, terutama mengenai proses permohonan haknya dan proses memproduksi hasil pertanian,

---

<sup>27</sup> Sanapiah Faisal, Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi, (Malang: YA 3, 1990), hlm. 77

- b) Hubungan tanah yang dikuasai dan digarap untuk pertanian dengan perilaku para petani, terutama mengenai magis-religiusnya,
- c) Perilaku para petani menghadapi situasi politik pemerintah dalam pengawasan penguasaan tanah negara secara riil,
- d) Keadaan sosial ekonomi para petani,
- e) Keadaan sosial budaya dari para petani di Desa Sumberklampok, dan,
- f) Pelaksanaan agama dari masing-masing umat.

Observasi dilakukan terhadap manusia, karena yang diamati adalah sifat dan perilaku manusia, baik sebagai petani maupun sebagai pemegang kewenangan. Peneliti mengamati secara langsung di lapangan tentang peristiwa atau perbuatan hukum yang terjadi dilapangan, sehingga dapat dengan jelas mendiskripsikan situasi dan perilaku para petani yang menguasai tanah negara. Peneliti melakukan observasi secara langsung atau disebut juga *direct observation* dengan observasi aktif atau observasi partisipatif yang sering disebut *participant observation*. Wuisman menyebutnya dengan istilah "pengamatan terlibat"<sup>28</sup>. Dalam penelitian ini, peneliti bermaksud : pertama, untuk lebih memperdalam pemaknaan hubungan antara para petani dengan tanah yang dikuasai dan digarapnya baik hubungan hukumnya maupun hubungan secara magis- religiusnya. Kedua, dengan cara wawancara yang mendalam (*depth interview*). Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dengan dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung sebagai

---

<sup>28</sup> J.J.J.M. Wuisman, *Metode Penelitian Ilmu Sosial*, (Malang: PPHS Universitas Brawijaya, 1991), hlm. 72

informasi-informasi atau keterangan-keterangan<sup>29</sup>. Untuk menjamin perolehan data yang akurat di lapangan, maka perlu pengumpulan data dengan cara wawancara terstruktur yaitu sebagai salah satu teknik perolehan data dengan berhadapan satu atau lebih responden yang ada di Desa Sumberklampok. Dalam wawancara tersebut dilakukan pencatatan dan menggunakan alat bantu perekam untuk penyimpanan data informasi dari para nara sumber yang ditentukan. Nara sumber dimaksud adalah Aparat Desa, Prajuru Adat, para Petani, Pemerintah Daerah Provinsi Bali, Pemerintah Daerah Buleleng, Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Buleleng, dan Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Buleleng. Data yang diperoleh di lapangan dipergunakan sebagai data primer.

Untuk data sekunder dan tertier akan digali melalui studi perpustakaan (*Library Research*). Studi perpustakaan dilakukan dengan mengumpulkan dokumen-dokumen hukum, hasil penelitian terdahulu, dan kamus-kamus baik kamus hukum, maupun kamus umum yang akan dianalisis secara sistematis.

Untuk memperoleh data yang valid maka peneliti perlu keterbukaan menghadapi responden ketika mengadakan wawancara, sehingga jelas apa yang menjadi tujuan penelitian. Wawancara yang demikian, menurut Lexy J. Moleong dikualifikasikan sebagai wawancara yang berkarakteristik terbuka (*open interview*)<sup>30</sup>. Sebelum peneliti melakukan wawancara, terlebih dahulu peneliti menyiapkan panduan wawancara (*interview guide*) agar pengumpulan data terfokus pada tujuan penelitian. Lebih lanjut dikatakan

---

<sup>29</sup> Cholid Narbuko dan H. Abu Achmadi, *Metode Penelitian*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2004), hlm 83

<sup>30</sup> Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1994), hlm. 137

Moleong<sup>31</sup> bahwa wawancara campuran ini dioperasionisasikan dengan jalan menyiapkan kerangka dan garis besar masalah yang akan ditanyakan sebelum melakukan wawancara.

Instrumen wawancara tidak harus baku dan berurutan, akan tetapi dapat dikembangkan pada saat wawancara berlangsung sesuai dengan jalan cerita tentang masalah yang diteliti. Untuk menghindari kerancuan dalam berwawancara dan dapat menghasilkan hasil yang maksimal, digunakan tahapan yang dikemukakan oleh Lincoln dan Guba yang dikutip oleh Sanafiah Faisal<sup>32</sup> yaitu :

- 1) Menetapkan responden yang akan diwawancarai,
- 2) Menyiapkan pokok-pokok masalah yang akan menjadi pokok pembicaraan dalam *interview guide*. Pokok-pokok masalah sebagai mana yang dituangkan dalam panduan wawancara (*interview guide*) tersebut disusun berdasarkan urutan-urutan dari pertanyaan yang memerlukan jawaban dengan pemikiran lebih kompleks.
- 3) Memulai atau membuka alur wawancara, pewawancara menyampaikan tentang tujuan wawancara kepada responden, kemudian berusaha menjalin hubungan yang harmonis dan santai (*rapport*).
- 4) Melangsungkan alur/arus wawancara, yaitu diawali dengan menyampaikan pertanyaan "ringan" kemudian makin lama semakin mengerucut pada permasalahan-permasalahan krusial.
- 5) Mengkonfirmasi hasil wawancara dengan responden yang diwawancarai dan mengakhirinya. Tahapan ini dilakukan dengan jalan menyampaikan secara lisan atas hasil wawancara yang sudah dicatat dalam catatan lapangan yang bersifat sementara, dan responden tinggal meng-iya-kan atau mengoreksi jawaban yang sudah disampaikan.
- 6) Menuliskan hasil wawancara pada catatan lapangan secara cermat dalam bentuk catatan lapangan yang lebih rapi sebagai bahan analisis data.

Fokus wawancara yang dilakukan di Desa Sumberklampok adalah berkisaran eksistensi para petani di atas tanah negara yang telah dikuasai lebih dari 20 tahun, status tanah yang dikuasai, hubungan para petani

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 136

<sup>32</sup> Sanafiah Faisal, *Op. Cit*, hlm. 63

dengan tanah. Usaha-usaha para petani dalam memperjuangkan hak atas tanah yang dikuasai, campur tangan pemerintah terhadap para petani, kontribusi hasil pertanian bagi kehidupan para petani, dan kendala yang dihadapi petani dalam mengajukan permohonan hak atas tanah yang telah dikuasai lebih dari 20 tahun.

Di samping melakukan wawancara secara perorangan di Desa Sumberklampok, juga dilakukan diskusi berkelompok yang sering disebut Fokus Group Diskusi (FGD) dengan para petani dan instansi terkait seperti aparat desa, tokoh masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang ada di Desa Sumberklampok, Pemerintah Kabupaten Buleleng, DPRD Kabupaten Buleleng, dan Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, serta Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Buleleng, guna menyempurnakan data yang diperoleh dari hasil wawancara secara perorangan. Penelitian pada para petani di Desa Sumberklampok di samping masyarakatnya sebagai petani, juga penting untuk menemukan penerapan norma-norma hukum yang hidup didalam masyarakat Desa Sumberklampok terkait dengan penguasaan tanah negara yang diusahakan untuk pertanian tanaman pangan, tentang responsif pemerintah terhadap eksistensi para petani.

#### **1.7.7. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini mengambil lokasi di Desa Sumberklampok. Menentukan lokasi penelitian di desa tersebut, didasarkan pada pertimbangan bahwa di desa tersebut sedang terjadi penguasaan tanah negara oleh petani lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan sampai sekarang belum memperoleh status hak. Keberadaan para petani sebagai masyarakat desa dan desa itu telah mendapat pengakuan dari Pemerintah

Daerah, hal ini dapat dibuktikan Desa Sumberklampok telah diresmikan baik sebagai desa dinas, maupun sebagai desa pakraman. Tanah negara yang telah dikuasai oleh para petani lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan belum mendapat respon dari pemerintah untuk peningkatan status hak penguasaannya.

### **1.7.8. Populasi dan Sampel**

#### **a. Populasi**

Pengertian populasi adalah keseluruhan subyek penelitian<sup>33</sup>. Apabila seseorang ingin meneliti semua elemen yang ada dalam wilayah penelitian, maka penelitiannya merupakan penelitian populasi. Penelitian populasi dilakukan apabila peneliti ingin melihat semua liku-liku yang ada didalam populasi. Oleh karena subyeknya meliputi semua yang terdapat didalam populasi, maka juga disebut sensus. Populasi penelitian ini adalah para petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun di Desa Sumberklampok dan institusi pemerintah daerah yang mempunyai kekuasaan di wilayah tersebut.

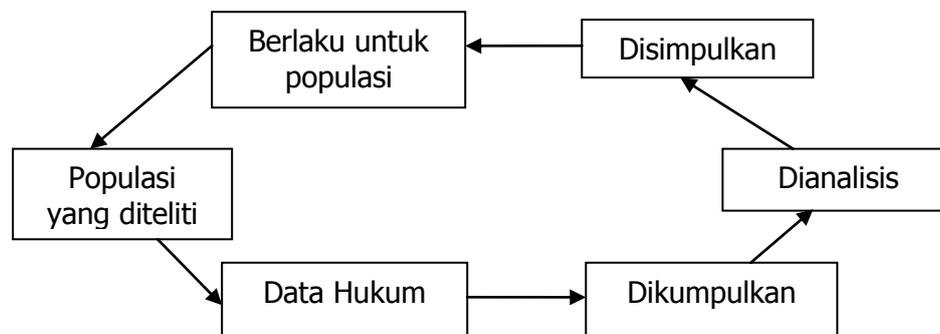
Obyek penelitian ini adalah tanah negara yang dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan yang telah dikuasai oleh para petani lebih dari 20 tahun di Desa Sumberklampok. Permasalahan pengakuan terhadap penguasaan tanah negara dari pemerintah daerah kepada petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun secara turun-temurun belum terselesaikan.

---

<sup>33</sup> Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian suatu pendekatan praktik*, (Yogyakarta: PT Renika Cipta, 2010), hlm.173

Populasi yang ada di Desa Sumberklampok yaitu para petani cukup banyak, karenanya perlu menggunakan sampel, yang mewakili populasi dengan tujuan untuk mempermudah perolehan data hukum. Setelah data hukum dikumpulkan guna dapat dianalisis yaitu disusun secara sistematis untuk dapat ditarik kesimpulannya. Kesimpulan ini bersifat induktif dan diharapkan dapat berlaku bukan saja terhadap populasi yang ada di Desa Sumberklampok, tetapi juga dapat berlaku secara universal. Hal ini dapat dinyatakan dalam bagan 2 sebagai berikut :

**Bagan 2 : Proses Penelitian pada Populasi untuk memperoleh Data Hukum**



Sumber : data primer diolah

### b. Sampel

Sampel adalah sebagian atau wakil dari populasi yang diteliti<sup>34</sup>. Oleh karena penelitian ini populasinya cukup banyak sedangkan waktu dan dana terbatas, maka untuk menggeneralisasikan hasil penelitian ini, peneliti melakukan penelitian dengan menggunakan sampel. Demikian juga karena penelitian ini merupakan penelitian yang populasinya cukup banyak, dan atas dasar itu, peneliti menggunakan *purposif sampling* dengan melakukan penelitian yang menitikberatkan pada keputusan peneliti dan tujuan studi. Oleh karena itu, penelitian ini dapat juga disebut penelitian dengan sampel

<sup>34</sup>*Ibid*, hlm. 174

bertujuan. Artinya memilih sampel berdasarkan penilaian tertentu karena unsur-unsur atau unit-unit yang dipilih dianggap mewakili populasi. Kapan peneliti dapat melakukan penelitian dengan sampel, apabila keadaan subyek di dalam populasi benar-benar *homogen*.

Pengambilan sampel harus dilakukan sedemikian rupa, sehingga diperoleh sampel (contoh) yang benar-benar berfungsi sebagai contoh, atau dapat menggambarkan populasi yang sebenarnya, atau dengan istilah lain bahwa sampel harus *representatif*<sup>35</sup>. Terkait dengan penelitian yang dilakukan di Desa Sumberklampok populasinya *homogen* yaitu hanya para petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan. Lebih lanjut dikatakan bahwa keuntungan penelitian dengan menggunakan sampel adalah :

1. Karena subyek pada sampel lebih sedikit dibandingkan dengan populasi, maka kerepotannya tentu kurang.
2. Apabila populasinya terlalu besar, maka dikhawatirkan ada yang terlewati.
3. Dengan penelitian sampel, maka akan lebih efisien (dalam arti uang, waktu dan tenaga).
4. Adakalanya dengan penelitian populasi berarti *desktruktif* (merusak).
5. Ada bahaya bias dari orang yang mengumpulkan data. Karena subyeknya banyak, petugas pengumpul data menjadi lelah, sehingga pencatatannya bisa menjadi tidak teliti.
6. Ada kalanya memang tidak dimungkinkan melakukan penelitian populasi. Dicontohkan misalnya kalau kita ingin mengetahui pendapat pemuda usia 15 tahun tentang PMDK. Oleh karena wilayah Indonesia yang begitu luas tidak mungkin dengan tepat diketahui pendapat mereka pada usia 15 tahun<sup>36</sup>.

Pengambilan sampel dalam penelitian, harus ditentukan sampel yang benar-benar dapat mewakili dan sekaligus sebagai contoh dari populasi atau setidaknya dapat menggambarkan keadaan populasi yang sebenarnya.

---

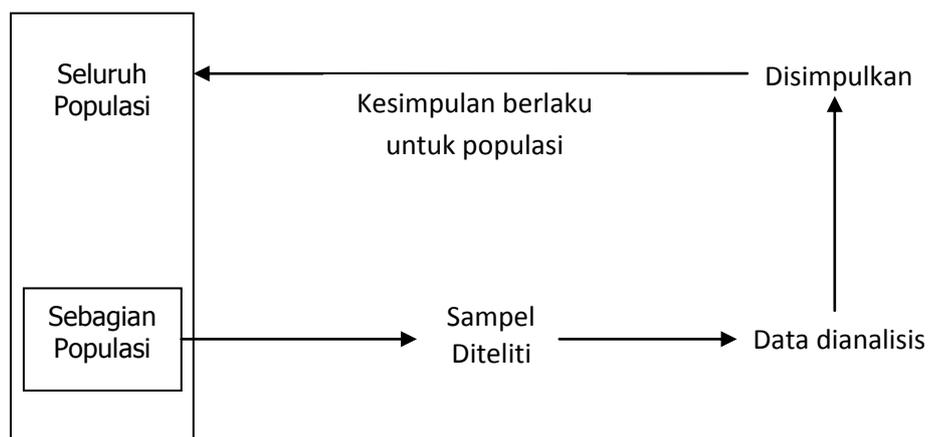
<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 176

<sup>36</sup> *Ibid*.

Dalam bagan tersebut di bawah ini, seluruh populasi diwakili oleh sebagian populasi sebagai sampel yang diteliti, sampel yang dimaksud adalah pemuka-pemuka desa maupun pemuka adat, antara lain; Kepala Desa Sumberklampok, Kepala Dusun/Klian Banjar adat Sumberklampok, Kepala Dusun/Klian Banjar Adat Sumber Batok, dan Kepala Dusun Tegalbunder, yang juga sebagai petani dan para petani lainnya. Dusun Tegalbunder merupakan dusun yang unik karena penduduknya mayoritas beragama Islam, sehingga tidak diberi nama Banjar seperti dusun-dusun yang lainnya.

Data yang diperoleh dari responden (sampel) dianalisis untuk dapat mengambil kesimpulan yang dapat berlaku secara universal. Hasil analisis berupa kesimpulan dapat diberlakukan untuk seluruh populasi. Di Bali sampel yang dipergunakan mewakili petani adalah petani yang ada di Desa Sumberklampok, karena populasi pada desa tersebut *homogen*, yaitu mata pencahariannya adalah bertani.

### Bagan 3 : Penelitian dengan Sampel



Sumber : Data Primer diolah

### **1.7.9. Teknik Pengolahan dan Analisis Data**

#### **a. Pengolahan Data**

Setelah data primer terkumpul akan dilanjutkan dengan pengolahan data, yaitu menyusun data secara teratur dan sistematis untuk memudahkan dalam melakukan analisis. Pengolahan data yang demikian disebut juga klasifikasi data yaitu melakukan klasifikasi terhadap data yang telah dikumpulkan berdasarkan kelas-kelas dari gejala-gejala yang sama atau yang dianggap sama<sup>37</sup>. Klasifikasi dilakukan secara sistematis yaitu semua data yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya sehubungan dengan penguasaan tanah negara oleh para petani yang ada di Desa Sumberklampok dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan ditempatkan pada posisi-posisi yang ditentukan sebagai sampel dari seluruh populasi yang ada.

#### **b. Analisis Data**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Analisis kualitatif adalah analisis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya. Dalam pelaksanaan penelitian ini, digunakan cara Deskriptif Analisis, yaitu memberikan gambaran atau pemaparan (*mendeskripsikan*) atas subyek dan obyek penelitian/data yang diperoleh dalam penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan<sup>38</sup>. Sebagai penelitian dengan pendekatan kualitatif, peneliti menganalisis hasil penelitian sebagai berikut : Bahwa berdasarkan teori Negara Hukum Kesejahteraan, teori Kewenangan, teori Penguasaan Tanah, teori Perlindungan Hukum, dan teori Tujuan Hukum dimana pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum selalu berdasarkan atas hukum. Hukum

---

<sup>37</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 180

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 183.

(konstitusi) telah memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat atas kekuasaan yang di miliki demi mencapai tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum untuk kesejahteraan masyarakat.

## **1.8. Kerangka Teoritik dan Konseptual**

### **1.8.1 Kerangka Teoretik**

Kerangka teoretik digunakan sebagai pisau analisis terhadap permasalahan yang dikemukakan dalam rumusan masalah, seperti teori Negara Hukum Kesejahteraan dan teori Tujuan Hukum dipergunakan untuk mengkaji permasalahan yang ketiga. Teori kewenangan dipergunakan untuk mengkaji permasalahan yang kedua, sedangkan teori Perlindungan Hukum dan teori Penguasaan Tanah untuk mengkaji permasalahan yang pertama. Dibawah ini dijelaskan masing-masing teori tersebut sebagai berikut :

#### **a. Teori Negara Hukum Kesejahteraan**

Pengertian negara hukum kesejahteraan merupakan perpaduan antara negara hukum dengan negara kesejahteraan yang pada hakikatnya kedua hal tersebut bertujuan untuk mencapai kesejahteraan. Jimly Asshidiqie menerjemahkan *welvaart rechtsstaat* sebagai negara hukum kesejahteraan yaitu negara yang menjadikan hukum sebagai sarana memajukan kesejahteraan.<sup>39</sup> Demikian juga Satjipto Rahardjo membedakan negara hukum menjadi dua yaitu negara hukum dengan *varian liberal-individual* dan negara dengan *varian social*.<sup>40</sup> Untuk memahami masalah penerapan prinsip-prinsip pembaruan agraria dalam sistem hukum tanah nasional, maka

---

<sup>39</sup> Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokrasi*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2009), hlm. 21

<sup>40</sup> Satjipto Rahardjo, *Op. Cit*, hlm. 26

diperlukan pemahaman tentang konsep negara hukum, karena konsep negara hukum menjunjung tinggi adanya sistem hukum yang menjamin kepastian hukum. Berdasarkan teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M Friedman sebagai berikut :

"A legal system in actual is a complex in wich structure, substance and culture interact"<sup>41</sup>, terdiri dari 3 komponen, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*).

Konsep negara hukum juga menjunjung tinggi perlindungan hak-hak rakyat, termasuk hak-hak rakyat atas sumber daya agraria, dengan tujuan terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Negara dikatakan sebagai suatu Negara Hukum dapat dilakukan melalui penelusuran pandangan ilmiah para ahli. Menurut pendapat Friedrich Julius Stahl, yang dikutip Oemar Seno Adji, bahwa yang memberikan unsur-unsur atau ciri-ciri dari suatu Negara Hukum adalah sebagai berikut:

1. adanya pengakuan akan hak-hak dasar manusia
2. adanya pembagian kekuasaan
3. pemerintahan berdasarkan Peraturan dan
4. adanya Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>42</sup>

A.V. Dicey yang dikutip Philipus M. Hadjon, juga mengemukakan tentang unsur-unsur *rule of law* adalah sebagai berikut:<sup>43</sup>

1. Supremasi absolut atau predominasi dari aturan-aturan hukum untuk menentang dan meniadakan kesewenang-wenangan, dan kewenangan bebas yang begitu luas dari pemerintah;

---

<sup>41</sup> Lawrence M Friedman, *The Legal Sistem, A Social Science Perspective*, (New York: Rusell Sage Foundation, 1975), hlm. 4

<sup>42</sup> Oemar Seno Adji, *Prasara dalam Indonesia Negara Hukum*, (Jakarta: Simposium UI, 1966), hlm. 24

<sup>43</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, sebuah studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan PeradilanAdministrasi*, (Jakarta: Peradaban, 2007), hlm. 75

2. Persamaan dihadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court* ini berarti tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama.
3. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekwensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan, singkatnya prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan parlemen sedemikian diperluas, sehingga membatasi posisi *crown* dan pejabat-pejabatnya.

Dalam rumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945), Pasal 1 ayat (3) dinyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Negara Kesatuan Indonesia adalah sebuah negara yang dalam menyelenggarakan pemerintahan adalah berdasarkan atas prinsip-prinsip hukum untuk membatasi kekuasaan pemerintah. Hal ini berarti bahwa kekuasaan negara dibatasi oleh hukum (*rechtsstaat*), bukan didasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*) yang secara jelas ditentukan dalam Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945.

Konsep Negara Kesejahteraan (*welfare state*) menyatakan Pemerintah harus campur tangan di bidang perekonomian. *Welfare state* adalah bentuk pemerintahan yang menganggap bahwa negara bertanggung jawab untuk menjamin standar hidup minimum bagi setiap warganya<sup>44</sup>. Jaminan standar hidup minimum yang harus diberikan oleh negara kesejahteraan, yang menurut Muchsan bermula dari gagasan yang muncul dalam *Beveridge Report*, yaitu laporan dari Beveridge, seorang parlemen Inggris yang mengusulkan keterlibatan negara dalam bidang ekonomi dalam hal pemerataan pendapatan masyarakat, kesejahteraan sosial sejak manusia

---

<sup>44</sup> Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori, dan Implikasi penerapannya di Indonesia*, (Jakarta:Bayumedia Publishing, Cetakan Kedua, April 2007), hlm. 32.

lahir sampai ia mati, lapangan kerja, pengawasan atas upah pekerja oleh pemerintah, dan usaha dalam pendidikan. Gagasan ini ternyata diterima oleh berbagai negara, seperti Inggris, negara Jerman, Amerika, dan Amerika Serikat<sup>45</sup>.

### **b. Teori Kewenangan**

Teori ini dikemukakan dengan maksud untuk membahas dan menganalisis tentang kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur dan menata tanah negara yang dikuasai oleh petani tanaman pangan terkait dengan permasalahan yang kedua. Pengertian kewenangan dalam *Kamus Umum Bahasa Indonesia* sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.<sup>46</sup>

I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, juga telah menguraikan sebagai berikut:

“Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit”<sup>47</sup>.

Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada ditangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh :

- 1) Pembentuk undang-undang; disebut penafsiran otentik.
- 2) Hakim atau kekuasaan yudisial; disebut penafsiran Yurisprudensi; dan

---

<sup>45</sup> *Ibid*, hlm. 33

<sup>46</sup> Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hlm. 1170

<sup>47</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, hlm. 2

3) Ahli hukum; disebut penafsiran doktrinal<sup>48</sup>.

Penjelasan tentang konsep wewenang dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat<sup>49</sup>. Di dalam kekuasaan terdapat pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah; satu pihak pemberi perintah dan satu pihak pelaksana perintah (*rule and the rule*).

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut :

"Kewenangan adalah apa yang disebut "kekuasaan formal", kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik"<sup>50</sup>.

Indroharto mengemukakan bahwa wewenang diperoleh secara "atribusi, "delegasi" dan "mandat", yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut<sup>51</sup>:

"Wewenang yang diperoleh secara "atribusi", yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru."

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada

---

<sup>48</sup> *Ibid*

<sup>49</sup> *Ibid*

<sup>50</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981), hlm. 29

<sup>51</sup> Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta, Pustaka Harapan, 1993), hlm. 90

mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain<sup>52</sup>. Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis "pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum"<sup>53</sup>.

### c. Teori Penguasaan Tanah

Teori diartikan pendapat yang didasarkan pada penelitian dan penemuan, didukung oleh data dan argumentasi. Dapat juga diartikan sebagai penyelidikan eksperimental yang mampu menghasilkan fakta berdasarkan ilmu pasti, logika, metodologi, argumentasi<sup>54</sup>. Digunakan pengertian yang pertama dalam arti pendapat, dikaitkan dengan pengertian penguasaan oleh Suhariningsih yang menyatakan sebagai berikut :

"Makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diterapkan dari konsep kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, termasuk di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektifitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan yang dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dalam UUD 1945, memberikan mandat kepada Negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*legelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichhoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"<sup>55</sup>.

Hukum merupakan pengejawantahan dari nilai-nilai yang hidup dalam pergaulan masyarakat, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat bersifat dinamis. Artinya bahwa hukum yang hidup dalam masyarakat selalu berkembang. Berkembangnya hukum dalam masyarakat seiring dengan

---

<sup>52</sup> *Ibid*

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm. 68

<sup>54</sup> Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Op. Cit., hlm. 1170

<sup>55</sup> Suhariningsih, *Tanah Terlantar Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2009), hlm. 8

perkembangan jaman. Terkait dengan penguasaan tanah negara oleh petani lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan yang ada di Desa Sumberklampok, penguasaannya sejak masa penjajahan Belanda, tetapi pemerintah daerah tidak memberikan perlindungan hukum berupa pemberian hak sebagaimana tercantum dalam Pasal 16 UUPA. Ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan :

“Atas dasar hak menguasai dari Negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai Negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama, dan badan-badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik. Menurut Soedikno Mertokusumo, dalam hal menguasai tanah, pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang terhadap tanahnya dibagi menjadi dua yaitu<sup>56</sup>;

a. Wewenang umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang angkasa yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA)

b. Wewenang khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah hak milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan/atau mendirikan

---

<sup>56</sup> Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2011), hlm. 445

bangunan, wewenang pada tanah hak guna bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan perusahaan dibidang pertanian, perikanan atau perkebunan.

#### **d. Teori Perlindungan Hukum**

Telah dikemukakan di atas bahwa salah satu ciri negara hukum adalah memberikan perlindungan terhadap hak-hak dan kebebasan asasi warga negaranya untuk mewujudkan kesejahteraan umum, dari tindakan penguasa yang sewenang-wenang.<sup>57</sup> Konsep *Rechtstaat*, maupun *Rule of Law* salah satu unsur pokoknya adalah perlindungan hukum yang berkaitan dengan perlindungan hak asasi manusia di samping unsur-unsur yang lainnya, karena membicarakan hak asasi manusia berarti membicarakan dimensi kehidupan manusia<sup>58</sup>. Untuk mencapai kesejahteraan rakyat konsep negara kesejahteraan sangat berperan, yang pada dasarnya tujuan negara adalah di samping menyejahterakan rakyat juga untuk memberikan perlindungan bagi warga negaranya.

Philipus M Hadjon memberikan pengertian tentang perlindungan hukum bagi rakyat sama dengan "*Rechts bescherming van de burger stegen de overheid*" dalam kepustakaan Belanda dan "*legal protection of the individual in relation to act of administrative authorities*"<sup>59</sup>. Juga dikatakan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat yaitu perlindungan hukum yang preventif dan perlindungan hukum yang represif<sup>60</sup>. Perlindungan hukum yang preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan

---

<sup>57</sup> A. Mukthie Fadjar, *Type Negara Hukum*, (Malang, Bayumedia Publishing, 2005), hlm. 6

<sup>58</sup> Majda El-Mujtaj, *Hak asasi manusia dalam konstitusi Indonesia*, (Jakarta, Prenada Media, 2009), hlm. 1

<sup>59</sup> Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.* hlm. 1

<sup>60</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.* hlm. 2

(*inspraak*) atau pendapatnya sebelum keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Karena itu, perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Sedangkan perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

Penelitian ini digolongkan kedalam perlindungan hukum secara represif, karena persengketaan antara Pemerintah Provinsi Bali dengan para petani di Desa Sumberklampok diharapkan dapat diselesaikan, berdasarkan norma-norma yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Terjadinya konflik pertanahan pada hakikatnya karena terdapatnya beberapa pihak yang mempunyai kepentingan/interpretasi yang berbeda. Pihak-pihak yang terlibat dalam konflik pertanahan adalah:

a. Pemerintah

Pemerintah dalam penyelesaian konflik pertanahan merupakan salah satu pihak penyebab terjadinya hal tersebut, karena pemerintah cenderung berpihak pada kepentingan penguasa dan kepentingan pengusaha, sehingga kepentingan masyarakat secara individu dikesampingkan. Ketidak seimbangan ini menyebabkan terjadinya konflik pertanahan. Di samping itu dapat terjadi konflik pertanahan oleh karena :

1. penafsiran definisi "kepentingan umum" yang tidak jelas kriterianya, besarnya ganti rugi atas tanah dan bangunan yang terkena proyek
2. pelaksanaan keharusan musyawarah antara panitia pembebasan tanah dengan para pihak yang terkena pembebasan tanah
3. penetapan ganti rugi yang sering dirasakan jauh dari memadai dan tidak adanya persetujuan dari pemilik perorangan/masyarakat adat setempat tentang besarnya ganti rugi tanah, bangunan, dan tanaman yang ada di atasnya
4. pembayaran ganti rugi yang adakalanya mengalami keterlambatan
5. prosedur pembayaran ganti rugi tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku, umumnya besarnya ganti rugi ditetapkan pemerintah hanya berdasarkan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP), dan tidak berdasarkan harga umum setempat, yang seharusnya menjadi acuan dalam penetapan pembayaran ganti rugi terhadap pemilik tanah

6. berperannya para spekulasi, baik dalam kasus pembebasan dan pengadaan tanah maupun jual beli sesama anggota masyarakat dan swasta, yang mempunyai kesempatan untuk melakukannya, karena adanya akses terhadap informasi, kesulitan alih usaha/profesi, dan/atau pengaruh dari pihak luar
7. kebijakan pemerintah dan peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan pembebasan tanah baik untuk kepentingan umum dan kepentingan swasta. Seharusnya untuk kepentingan swasta tidak dilakukan pembebasan tanah, tetapi harus dilakukan melalui proses jual beli langsung<sup>61</sup>.

Terkait dengan penelitian mengenai eksistensi petani di Desa Sumberklampok bahwa Pemerintah Daerah Provinsi Bali mengklaim tanah tersebut adalah tanah aset provinsi, khususnya tanah-tanah bekas HGU. Kebijakan ini semata-mata lebih mengutamakan kepentingan kaum kapitalis (pemodal) dari pada kepentingan para petani. Hal ini dapat dibuktikan ketika petani sedang menguasai dan mengerjakan tanah untuk usaha pertanian, sementara Pemerintah Provinsi Bali mengeluarkan rekomendasi kepada PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama untuk mengajukan permohonan HGU. Kenyataannya diterbitkan HGU atas nama PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama berdasarkan Surat Keputusan Menteri Agraria Nomor 11/HGU/DA.82 tertanggal 29-6-1982 dan masa berakhirnya HGU tertanggal 31-12-2007. Jadi perlindungan hukum dan penghormatan terhadap hak asasi petani diabaikan oleh pemerintah daerah, khususnya unsur musyawarah. Kebijakan ini membuat timbulnya problematik dari para petani, karena kebijakan Pemerintah Daerah terhadap hak asasi petani dibidang pertanahan tidak nampak. Pemerintah Daerah sebagai aparatur negara dan sebagai kuasa dari negara seharusnya memberikan perlindungan kepada masyarakat dibidang pertanahan melalui perlindungan yang bersifat represif. Fungsi Pemerintah

---

<sup>61</sup> Ahcmad Ali, *Perlindungan Hak Asasi Manusia dibidang kepemilikan Tanah*, (Jakarta, Penamadani, 2005), hlm. 32

Daerah sebagai subyek hukum dalam bertindak sebagai kuasa dari negara (Pasal 2 ayat (4) UUPA).

b. TNI/Polisi

Keterlibatan TNI/Polisi pada saat terjadi konflik di bidang pertanahan, ketika masyarakat mengadukan hal tersebut kepadanya, tidak serta merta mendapat penyelesaian secara cepat. Bahkan dibuat mengambang, sehingga konflik-konflik selanjutnya masyarakat enggan untuk mengadukan kepada Polisi, tetapi lebih sering berujung pada keributan dengan main hakim sendiri (*eigenrechtig*). Terkait dengan perlindungan hukum terhadap petani, maka peran Polisi berperan serta ikut menjamin perlindungan hukum kepada para petani dengan bertindak tegas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu keseimbangan keamanan dan kenyamanan bagi para petani dapat dirasakan dan bermanfaat bagi masyarakat pada umumnya. Berkaitan dengan konflik penguasaan tanah di Desa Sumberklampok yang mana permohonan para petani mulai dari tahun 1970 sampai sekarang tidak kunjung selesai. Akibatnya para petani di Desa Sumberklampok pada Tanggal 7 November 2013 menggelar "demonstrasi" dengan membelokir jalan raya Singaraja-Gilimanuk yang melintas di desanya.

Tindakan para petani tersebut sebagai reaksi kepada Pemerintah Daerah, bahwa permohonan haknya tidak mendapat perhatian. Jalan ditutup sepanjang 2 (dua) kilo meter mulai jam 10.00 Wita sampai dengan jam 18.00 Wita<sup>62</sup>. Para petani bukan hanya menuntut hak atas tanah yang mereka kuasai, tetapi yang lebih signifikan adalah menuntut perlindungan hak asasi mereka sebagai rakyat Indonesia, agar diperlakukan sama oleh Pemerintah

---

<sup>62</sup> Harian Radar Bali, Tanggal 8 November 2013

Daerah khususnya Pemerintah Provinsi Bali. Terkait dengan hal tersebut Pemerintah Kabupaten Buleleng menyatakan bahwa<sup>63</sup> ;

- 1) Desa Sumberklampok telah terdaftar di Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Buleleng
- 2) Desa Sumberklampok sudah memenuhi syarat sebagai desa pakraman dengan kriteria antara lain :
  - a. memiliki Tri Kahyangan (tempat Ibadah) yaitu Pura Desa, Pura Dalem dan Pura Segara,
  - b. memiliki batas desa pakraman yang dibuktikan dengan Awig-awig,
  - c. memiliki prajuru (pengurus/pemuka) desa dan krama (masyarakat) desa.
- 3) sudah pernah mewakili Kecamatan Gerokgak (Desa Sumberklampok termasuk didalam Kecamatan Gerokgak) dalam lomba desa pakraman tingkat Kabupaten Buleleng sebanyak 2 (dua) kali (Tahun 2003 dan Tahun 2013).
- 4) sudah beberapa kali menerima bantuan hibah desa pakraman baik dari pemerintah Provinsi maupun dari pemerintah Kabupaten Buleleng.

**e. Teori Tujuan Hukum**

Teori ini dipergunakan untuk mengkaji tentang undang-undang yang mengatur penguasaan tanah negara oleh para petani, yang dapat mencerminkan tujuan hukum, yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum guna dapat mendukung penguasaan hak atas tanah negara yang dikuasai oleh petani contohnya para petani di Desa Sumberklampok. Teori ini

---

<sup>63</sup>Hasil wawancara dengan Pemerintah Kabupaten Buleleng, Bagian Tata Pemerintahan tanggal 4 Desember 2013

dapat dipergunakan sebagai pendukung dari penulisan disertasi ini, oleh karena seluruh lapisan masyarakat sangat mendambakan teraplikasinya peraturan perundang-undangan dengan seobyektif mungkin. Dengan demikian, penerapan peraturan perundang-undangan betul-betul dapat dirasakan kemanfaatannya, kepastiannya dan perlakuannya secara adil dan seimbang di antara pihak-pihak yang berkepentingan yaitu masyarakat bangsa dan negara.

Tujuan hukum menurut Gustav Radbruch yang dikutip Satjipto Rahardjo<sup>64</sup> adalah berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Jika hukum tanpa tujuan maka akan kehilangan maknanya, yang mencerminkan rasa keadilan dalam penerapan peraturan yang dibuatnya sendiri. Hal ini sesuai dengan pendapat Soerjono Soekanto<sup>65</sup>, bahwa justru masih ada pihak yang menjadi korban. Masyarakat yang dikorbankan dalam hal ini yaitu para petani di Desa Sumberklampok yang telah menguasai hak atas tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan sampai saat ini belum diberikan pengakuan, yang penguasaannya jauh lebih dahulu dibandingkan dengan penguasaan secara yuridis oleh Badan Hukum (PT Margarana, dan PT Dharma Jati Utama).

Tujuan hukum di samping untuk menciptakan ketertiban di dalam masyarakat dengan memberi perlindungan hukum kepada setiap orang atau masyarakat<sup>66</sup>, juga untuk mencapai keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Keadilan pada hakikatnya merupakan tujuan hukum yang hendak dicapai guna memperoleh kesebandingan didalam masyarakat.

---

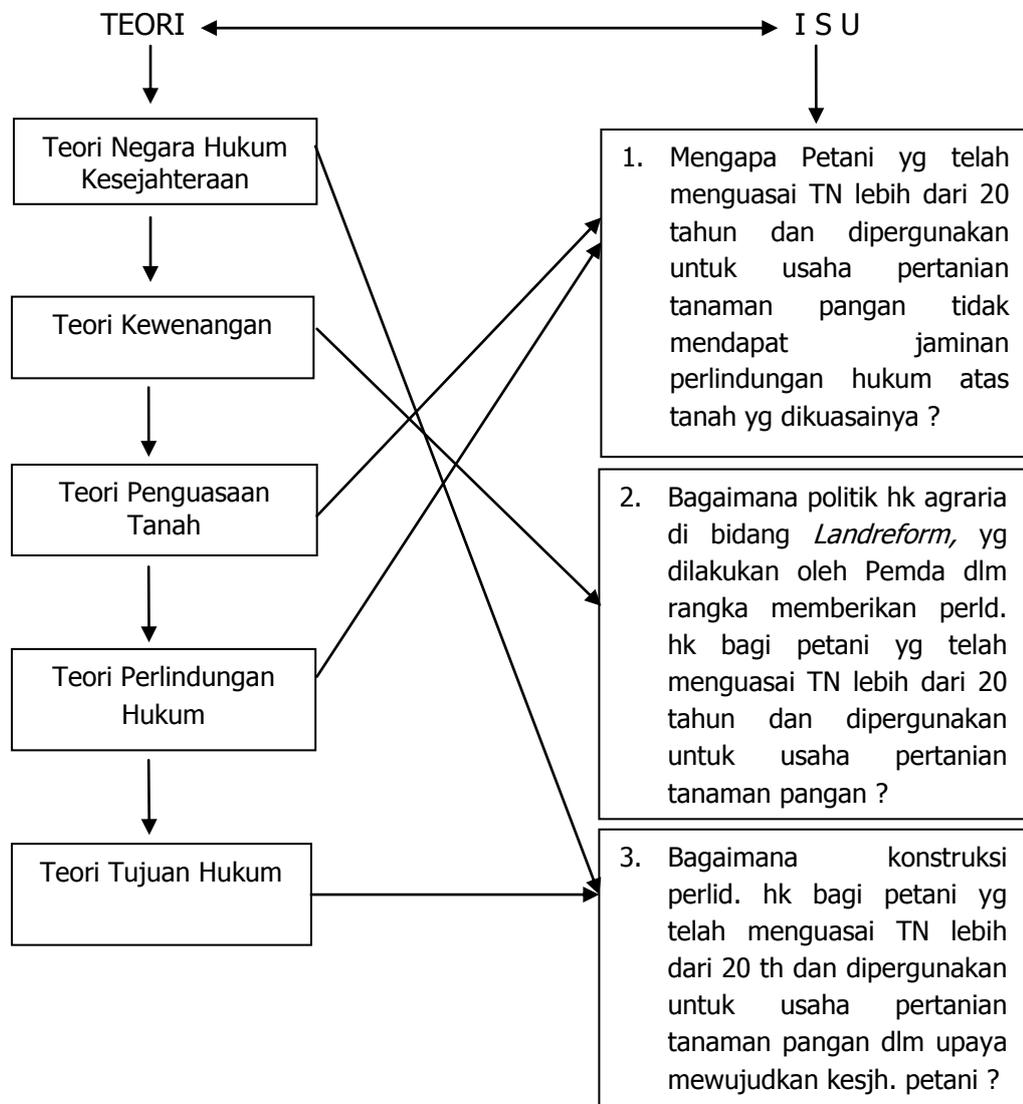
<sup>64</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: alumni, 1991), hlm.19-21.

<sup>65</sup> Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 23

<sup>66</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, hlm. 59

Untuk mengkaji permasalahan yang telah dituangkan dalam rumusan masalah, menggunakan beberapa teori yaitu permasalahan pertama dengan teori Penguasaan Tanah dan Perlindungan Hukum, permasalahan kedua dengan teori Kewenangan, sedangkan permasalahan ketiga dengan teori Negara Hukum Kesejahteraan dan teori Tujuan Hukum. Selanjutnya korelasi antara teori dengan permasalahan tersebut dituangkan dalam bentuk bagan sebagai berikut:

#### Bagan 4 : Kerangka Teori



Sumber : Data Primer diolah

## 1.8.2 Kerangka Konseptual

### a. Konsep Penegakan Hukum

Konseptual dalam kamus besar Bahasa Indonesia diartikan “berhubungan dengan atau berciri seperti”. Muladi yang dikutip Ida Nurlinda berpendapat bahwa konsep penegakan hukum ada tiga yaitu<sup>67</sup> :

- a. konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement concept*) menuntut agar semua nilai yang ada dibelakang norma ditegakkan tanpa kecuali;
- b. konsep penegakan hukum yang bersifat penuh (*full enforcement concept*), yang menyadari bahwa konsep total perlu dibatasi oleh hukum acara dan sebagainya, demi perlindungan kepentingan individu;
- c. konsep penegakan hukum yang bersifat aktual (*actual enforcement concept*) yang muncul karena diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana dan prasarana, kualitas sumber daya manusia, kualitas perundang-undangnya, dan miskinnya partisipasi masyarakat.

Konsep yang dibahas dalam penyusunan disertasi ini yaitu: a) Konsep penegakan hukum, b) Konsep tanah dan tanah negara, c) Konsep hak menguasai negara d) Konsep Politik Hukum Agraria di Bidang *Landreform*. Konsep-konsep tersebut akan dijelaskan secara rinci sebagai berikut :

### b. Konsep Tanah dan Tanah Negara

Tanah apabila dilihat secara etimologi, mengandung arti permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali<sup>68</sup>. Tanah merupakan obyek dari pada hukum tanah. Hukum tanah tidak mengatur tentang tanah secara keseluruhan, akan tetapi hanya mengatur salah satu aspeknya. Salah satu aspek tentang tanah adalah hak-hak penguasaan atas tanah.

Tanah yang merupakan permukaan bumi yang paling atas, sebagian besar dipergunakan untuk usaha pertanian, khususnya pertanian tanaman

<sup>67</sup> Ida Nurlinda, *Op. Cit*, hlm. 19

<sup>68</sup> W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, (Jakarta: Balai Pustaka, 2006), hlm. 847.

pangan. Tanah, dilihat dari segi fungsinya mempunyai dua fungsi yaitu : sebagai *Social Asset* dan *Capital Asset*<sup>69</sup>. *Social Asset* yaitu sebagai sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan berkehidupan. *Capital Asset*, yaitu tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan sebagai obyek spekulasi. Dalam ranah sosiologi hukum, tanah merupakan bagian dari obyek sosial yang mendasar bagi terbentuknya kebijakan pertanahan<sup>70</sup>.

Moch. Hatta yang dikutip Subadi menyatakan bahwa pada dasarnya tanah adalah milik rakyat Indonesia dan Negara merupakan penjelmaan dari rakyat yang mempunyai hak untuk mengatur penggunaannya agar dapat mengejar kemakmuran bersama<sup>71</sup>. Kata "tanah adalah milik rakyat Indonesia", artinya bahwa setiap individu dari warga negara Indonesia berhak menguasai dan memiliki hak atas tanah khususnya tanah pertanian tanpa kecuali, demi kesejahteraan bersama rakyat. Bentuk perwujudan kesejahteraan tersebut salah satunya adalah adanya perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia bagi masing-masing individu bangsa.

Cermin perlindungan hak asasi manusia adalah perlindungan dalam penguasaan dan pemilikan hak atas tanah yang hasil tanah tersebut dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat khususnya dalam bidang pangan. Pertanian tanaman pangan dapat diusahakan pada lahan basah (sawah) yang dapat menghasilkan padi, kedelai, jagung, dan palawija lainnya, serta dapat

---

<sup>69</sup> Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan regulasi kompensasi penegakan hukum*, (Jakarta: CV Rafi Maju Mandiri, 2011), hlm. 113

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm.202

<sup>71</sup> Subadi, *Penguasaan dan penggunaan Tanah Kawasan Hutan*, (Jakarta :PT. Prestasi Pustakaraya, 2010), hlm. 68

juga diusahakan pada lahan kering (kritis) yang dapat menghasilkan jagung, kacang, dan palawija lainnya dan lahan kombinasi.

Hak asasi tentang penguasaan tanah, telah ada sejak berlakunya *Agrarische Wet* yang dimuat dalam STB 1870 No.55 dinyatakan sebagai berikut:

1. Menurut ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi, maka tanah diberikan dengan hak *erfpacht*, untuk waktu tidak lebih dari tujuh puluh lima tahun.
2. Gubernur Jendral harus menjaga jangan sampai setiap pemberian tanah itu melanggar hak-hak bangsa Indonesia.
3. Tanah-tanah yang dibuka oleh bangsa Indonesia untuk digunakan sendiri atau sebagai tempat pengembalaan umum atau karena salah satu sebab termasuk tanah desa, tidak dikuasai oleh gubernur jendral kecuali untuk kepentingan umum dan untuk tanaman-tanaman yang diperintahkan oleh penguasa menurut peraturan yang bersangkutan dengan ganti kerugian yang patut.
4. Tanah yang dimiliki oleh bangsa Indonesia dengan hak pakai perseorangan turun temurun (*erflijk individueel gebruik*), diberikan atas permintaan pemilik yang berhak dengan eigendom kepadanya dengan pembatasan-pembatasan yang perlu ditetapkan dengan ordonansi dan dinyatakan dalam surat eigendom, terhadap kewajiban terhadap negara dan desa dan wewenang menjual kepada bukan bangsa Indonesia.
5. Penyewaan atau menyuruh memakai tanah oleh bangsa Indonesia kepada, bukan bangsa Indonesia berlangsung menurut ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi<sup>72</sup>.

Berdasarkan ketentuan tersebut terutama pada ketentuan pada poin 2 *Agrarische Wet* yang menekankan adanya kewajiban kepada Gubernur Jendral harus menjaga jangan sampai pemberian tanah melanggar hak-hak bangsa Indonesia, membuktikan bahwa telah adanya pengakuan hak asasi manusia dalam hal penguasaan tanah. Pengakuan inilah yang dikemudian hari rakyat Indonesia asli/pribumi dapat meningkatkan Hak Penguasaan atas

---

<sup>72</sup> Sudikno Mertokusumo, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty, 2011), hlm. 7-8.

tanahnya menjadi Hak Milik (dapat didaftarkan)<sup>73</sup>. Demikian juga ketentuan pada poin 3 yang menekankan tanah-tanah yang dibuka oleh bangsa Indonesia untuk digunakan sendiri atau sebagai tempat penggembalaan umum atau karena salah satu sebab termasuk tanah desa, tidak dikuasai oleh gubernur jendral kecuali untuk kepentingan umum dan untuk tanamantanaman yang diperintahkan oleh penguasa menurut peraturan yang bersangkutan dengan ganti kerugian yang patut. Artinya bahwa pemerintah Hindia Belanda memberikan pengakuan terhadap tanah-tanah yang diberikan kepada bangsa Indonesia untuk digunakan sendiri, dan dalam perkembangannya terhadap tanah-tanah yang berasal dari membuka hutan dapat dimintakan perubahan menjadi tanah hak milik atau dikonversi menjadi tanah hak milik (perorangan) atau milik desa<sup>74</sup>.

Penguasaan hak atas tanah ada dua yaitu : (1) Penguasaan hak atas tanah oleh negara secara penuh yang disebut tanah negara (Pasal 1 huruf a Peraturan Pemerintah Negara Republik Indonesia No.8 Tahun 1953). Artinya di atas tanah tersebut belum dilekati suatu hak. (2) Penguasaan hak atas tanah oleh Negara secara tidak penuh. Artinya di atas tanah tersebut telah dilekati suatu hak tertentu. Hak dimaksud dapat berupa hak penguasaan fisik atau hak penguasaan yuridis. Pengaturan penguasaan hak atas tanah pada mulanya ditemukan dalam hukum tidak tertulis yang berkembang dan dibentuk bersama oleh masyarakat yang bersangkutan, dan berlaku serta ditaati terbatas pada kesatuan masyarakatnya.

---

<sup>73</sup> Suhariningsih, *Penyelesaian Konflik Agraria (Pertanahan) dalam rangka mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*, disampaikan dalam rangka seminar nasional yang diselenggarakan di Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti Singaraja-Bali, Tanggal 17 Mei 2014, hlm. 3.

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm. 4

Mengingat pentingnya fungsi dan nilai-nilai tanah dalam kehidupan manusia, maka sangat diperlukan perlindungan hukum dari pemerintah berdasarkan kewenangan yang dimiliki bagi kepentingan petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan. Negara-negara agraris di dunia menempatkan pemanfaatan tanah sebagai lahan pertanian yang dipercayakan pengelolaannya kepada petani. Berbeda halnya di Indonesia, petani apabila dipandang dari dimensi status sosial seolah-olah mempunyai nilai yang sangat rendah, lemah dan miskin, pada hal dalam kehidupan manusia pada hakikatnya petani merupakan faktor yang sangat berpotensi mengelola lahan pertanian untuk produksi pangan. Sepanjang sejarah Indonesia, para petani yang menjadi tulang punggung sektor agraris, sejak zaman penjajahan, kemerdekaan, hingga sekarang sebagian besar belum menikmati apa arti kemerdekaan yang sesungguhnya, yaitu bebas dari ketertindasan, kemiskinan dan menjadi bangsa yang bermartabat di dunia Internasional<sup>75</sup>.

Menurut Joseph R.Nolan dan M.J. Connolly, definisi tanah (*land*) adalah sebagai berikut<sup>76</sup> :

*" ... the material of the earth, whatever may be the ingredients of which it is composed, whether soil, rock, or other substance, and includes free or occupied space for an indefinite distance upwards as well as downwards, subject to limitations upon the use of airspace imposed, and rights in the use of airspace granted, by law"*

Iman Sudiyat mendefinisikan tanah dari pengertian geologis-agronomis, sebagai berikut<sup>77</sup> :

---

<sup>75</sup> Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria*, (Jakarta: Konstitusi Press (Konpress), 2013), hlm.130

<sup>76</sup> Joseph R.Nolan dan M.J. Connolly, *Black's Law Dictionary*, (West Publishing Co, fifth edition, St. Paul Mina, 1979), hlm. 789.

<sup>77</sup> Iman Sudiyat, *Op.Cit*, hlm. 1

“sebagai pengertian geologis-agronomis, tanah ialah lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas. Yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan”. Sedangkan untuk mendirikan bangunan dinamakan tanah bangunan. Di dalam tanah garapan itu dari atas kebawah berturut-turut terdapat sisiran garapan sedalam irisan bajak lapisan pembentukan humus dan lapisan dalam”.

Terhaar BZN yang dikutip Subhakti Poesponoto, mengemukakan pendapatnya tentang tanah sebagai berikut<sup>78</sup>:

“Tanah tidak dapat dipisahkan dengan manusia yang mempunyai hubungan hidup antara sesama manusia yang teratur sedemikian pergaulannya. Tanah dimana mereka berdiam, tanah yang memberi makan mereka, tanah dimana mereka dimakamkan, dan menjadi kediaman orang-orang halus pelindungnya beserta arwah leluhurnya. Pertalian yang terjadi demikian inilah terasa sangat berakar dalam alam pikiran masyarakat (umat Manusia)”.

Keseluruhan peraturan perundang-undangan yang didalamnya mengatur tentang hak penguasaan atas tanah yang disusun secara teratur dan sistematis kemudian dihimpun menjadi satu kesatuan sistem dapat disebut sebagai hukum tanah. Hal senada dikemukakan oleh Nathaniel Liechfeld yang dikutip Boedi Harsono yaitu:

“Bagi seorang sarjana hukum tanah merupakan sesuatu yang nyata, yaitu berupa permukaan fisik bumi serta apa yang ada di atasnya buatan manusia, yang disebut “*fixtures*”. Biarpun demikian perhatiannya lebih tertarik pada pemilikan dan penguasaan tanah serta perkembangannya. Obyek perhatian hukumnya bukan tanahnya, melainkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban berkenaan dengan tanah yang dimiliki dan dikuasai dalam berbagai bentuknya, meliputi kerangka hukum dan institusionalnya, pemindahannya serta pengawasannya oleh masyarakat”

Pengertian tentang tanah banyak para ahli memberikan pandangan berbeda-beda baik secara formal maupun secara fakta, antara lain pengertian tanah yang dikemukakan oleh Suwasono Heddy<sup>79</sup> “ tanah merupakan bagian bumi di mana akar tanaman tumbuh”. Lebih lanjut dikatakan bahwa “Tanah

<sup>78</sup> K. Ng. Subhakti Poesponoto, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, (Jakarta: Pradnya Paramita, Cetakan Kedelapan, 2001), hlm. 71-73.

<sup>79</sup> Suwasono Heddy, *Agroekosistem Masalah dan Solusinya*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 2

Pertanian adalah lapisan tanah yang dapat diolah dan ditanami sehingga manusia dapat menikmati hasilnya<sup>80</sup>. Akan tetapi secara formal batasan tentang tanah telah diatur didalam Pasal 4 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa “atas dasar menguasai dari negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 UUPA yang menyatakan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah. Hak tersebut dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum”<sup>81</sup>.

Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai negara atas tanah dapat diberikan kepada perseorangan baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, sekelompok orang secara bersama-sama dan badan hukum baik badan hukum privat maupun badan hukum publik<sup>82</sup>. Kata “sekelompok orang secara bersama-sama” dapat diartikan sekelompok petani dalam bentuk lembaga tani, dan hak yang diberikan adalah Hak Pakai Komunal (HPK). Oleh karena itu pengertian tanah dalam arti yuridis adalah permukaan bumi yang paling atas, yang berhubungan langsung dengan manusia, yakni tempat berpijaknya manusia, tempat manusia melakukan kegiatan sehari-hari, tempat manusia berdomisili, bahkan tempat di mana manusia itu meninggal dunia.

Tanah juga dapat digunakan dan dimanfaatkan sebagai instrumen untuk memproduksi bahan makanan, apabila dikelola melalui kegiatan pertanian, khususnya pertanian tanaman pangan. Jika dikaji secara fakta, maka penggunaan dan pemanfaatan tanah akan bermakna, apabila kekayaan

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensi*, Kencana (Jakarta: Prenada Media Group, 2013), hlm. 5

<sup>82</sup> *Ibid.*

alam yang ada didalam tubuh bumi dan ruang angkasa yang ada diatasnya sebagai pelengkap dalam melakukan kegiatan terutama dalam menambah kesuburan akan tanah yang bersangkutan.

Pasal 4 ayat (2) UUPA menyatakan hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut "tanah", tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya. Hal ini berarti yang dapat dipunyai orang-orang atau badan hukum adalah tanahnya, sedangkan hak menguasai pengertiannya lebih luas yaitu termasuk sebagian isi tubuh bumi berupa air dan ruang angkasa sebagai sumber kehidupan manusia.

Pengolahan tanah terutama untuk pertanian tanaman pangan, tidak bisa berproduksi apabila tidak disertai dengan penggunaan air dan udara diatasnya. Tanaman yang ditanam di atas tanah sangat bergantung pada keadaan air, dan udara. Terkait dengan tanaman pangan yang diproduksi oleh petani yang ada di Desa Sumberklampok yang keadaan udaranya sangat panas dan tanahnya kering. Apabila penanaman tanaman hanya mengandalkan air hujan, maka hanya dapat menghasilkan setahun sekali. Akan tetapi atas usaha sebagian petani mempergunakan sumur bor dapat menambah penghasilannya, hingga tiga kali panen, yang sebelumnya hanya sekali panen. Ini berarti sebagian kekayaan alam yang terdapat dalam tubuh bumi yaitu "air" sangat berpengaruh terhadap kesuburan tanah sebagai sumber kehidupan manusia.

Untuk mendapatkan hasil yang maksimal maka harus diusahakan dengan menggunakan air yang ada didalam tanah dengan cara membuat

sumur bor yang ditarik dengan menggunakan mesin kemudian dialirkan ke tanaman, sehingga tanam-tanaman yang ditanam akan dapat memberikan penghasilan yang maksimal. Oleh karena itu, ketiga unsur tersebut yaitu tanah, air dan udara merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan, agar mencapai hasil pertanian tanaman pangan yang maksimal. Perbandingan pengertian tanah menurut hukum nasionalnya Negara Indonesia (UUPA) dengan perundang-undangan negara lain, antara lain<sup>83</sup>, National *Land Code* Malaysia (1965) Pasal 5 dinyatakan "tanah" yang disebut *Land* meliputi ("*includes*"):

- (a) that surface of the earth and all substances forming that surface;
  - (b) the earth below the surface and all substances there in;
  - (c) all vegetation and other natural products, whether or not requiring the periodical application of labour to their production, and whether on or below the surface;
  - (d) all things attached to the earth or permanently fastened to any thing attached to the earth, whether on or below the surface;  
And
  - (e) land covered by water
- Land Titles Act Singapura (1970)  
Article 4 of the notion Land is defined as:  
"the surface of any defined parcel of the earth, and all substances thereunder, and so much of the column of air above the surface as is reasonable necessary for the proprietor's use and enjoyment, and includes any estate or interest in land and all vegetation growing there on and structures affixed there to. Subject to any provisions to the contrary the proprietorship of land includes natural right of access to any highway on which the land abuts".

Perbandingan tersebut mengandung persamaan dan perbedaan sebagai berikut : Persamaan secara hakiki antara "*land*" dengan "tanah" dalam arti yuridis sebagaimana termaktub di dalam UUPA bahwa yang dimaksud dengan "*land*" adalah juga "permukaan bumi" yaitu "tanah".

---

<sup>83</sup> *Ibid.* hlm. 17-18

Penggunaannya dapat diperluas menyangkut tubuh bumi yang ada dibawah tanah dan juga ruang angkasa yang ada di atas tanah.

Perbedaannya bahwa Negara Singapura dan Malaysia pada umumnya menggunakan asas *accessie* atau asas pelekatan dalam hubungannya antara tanah dengan benda yang ada di atasnya, sedangkan di Indonesia (UUPA) menggunakan asas vertikal dan asas horisontal, sesuai dengan alas hak yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah. Artinya apabila alas hak yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah adalah hak milik, maka asas yang berlaku adalah asas vertikal, yang berarti bahwa status tanah dan segala sesuatu yang berdiri atau tertanam di atas tanah tersebut menjadi satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan.

Akan tetapi apabila alas hak yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah adalah hak sewa, maka asas yang berlaku adalah asas horisontal, yang berarti bahwa ia hanya memiliki hak atas benda-benda yang ada di atas tanah tersebut. Pengertian tentang tanah negara ditemukan dalam Pasal 1 huruf a Peraturan Pemerintah Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara (Lembaran Negara Tahun 1953 Nomor 14) menyatakan bahwa tanah negara adalah tanah yang dikuasai penuh oleh negara. Artinya bahwa di atas tanah tersebut belum ada hak yang melekat. Tanah negara dapat dibedakan menjadi dua yaitu; pertama tanah negara bebas artinya tanah yang dikuasai negara tanpa adanya hak yang melekat di atas tanah itu, dan kedua tanah negara tidak bebas artinya di atas tanah tersebut sudah dilekati hak sebagai mana dinyatakan dalam Pasal 16 UUPA.

**c. Konsep Hak Menguasai Negara (HMN)**

Hak menguasai negara merupakan tindakan publik yang bersifat personifikasi, yang pada hakikatnya berhak untuk mengatur penggunaan, peruntukan, pemanfaatan dan pengawasan hak atas tanah. Hak menguasai Negara pada hakikatnya sebagai penegasan penolakan terhadap "Asas domein". Artinya asas domein pada undang-undang agraria milik penjajah secara tegas dicabut. Negara sebagai manivestasi bangsa, mempunyai hak menguasai atas bumi, air, dan ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (Pasal 2 UUPA). Negara sebagai organisasi tertinggi dari rakyat (bangsa) tidaklah mungkin menjadi pemilik tanah, tetapi lebih tepat apabila bertindak untuk dan atas nama bangsa sebagai Badan Penguasa. Negara diberi wewenang oleh bangsa Indonesia, untuk pada tingkat tertinggi :

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

Memperhatikan rumusan Pasal 2 ayat (2) huruf c, mencerminkan bahwa negara dalam mengatur hubungan dari bagian bumi yang disebut tanah untuk kemakmuran rakyat, dan berkaitan dengan Pasal 9 ayat (2) UUPA, maka negara di samping mempunyai hak menguasai atas tanah juga mempunyai wewenang untuk memberikan kesejahteraan kepada rakyat

dalam bentuk pemberian hak atas tanah. Secara filosofis, pengakuan oleh negara atas kebijakan rakyat sebagai individu bangsa dalam menguasai hak atas tanah negara, bermakna memberikan perlindungan hukum. Pengakuan dapat dikonsepsikan sebagai proses, perbuatan, cara mengaku atau mengakui<sup>84</sup>, yang bermakna menyatakan sah (benar, berlaku; menyatakan berhak (atas)<sup>85</sup>. Cara pengakuan ini dapat berupa pengakuan fisik (*defacto*) dan dapat juga pengakuan secara yuridis (*de jure*). Kedua bentuk pengakuan ini tidak dilakukan oleh Pemerintah Daerah, sehingga kebijakan Pemerintah Daerah dalam memberikan perlindungan kepada petani telah diabaikan.

Hak atas tanah di Desa Sumberklampok yang dikuasai sejak jaman belanda oleh petani dengan sebuah proses yakni melakukan usaha dengan cara membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian, selanjutnya dikuasai secara fisik dan dikerjakan serta diusahakan sendiri untuk usaha pertanian yang bersifat mandiri, semestinya negara dapat memberikan pengakuan secara yuridis melalui program *landreform*. Nilai-nilai filosofis dan nilai-nilai yuridis telah terpenuhi terhadap eksistensi para petani di atas tanah yang dikuasainya. Demikian berlakunya UUPA, maka penguasaan oleh orang pribumi dapat dikonversi menjadi hak milik dengan memperhatikan kepentingan nasional dan negara. Hak atas tanah tidaklah bersifat mutlak, namun hak tersebut harus mendapat perlindungan hukum. Pasal 18 UUPA dinyatakan;

"Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut,

---

<sup>84</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa 1996. Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua. Cetakan Kedelapan, ( Jakarta : Balai Pustaka, 1996), hlm. 253

<sup>85</sup> *Ibid*, hlm. 20

dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”.

Makna pernyataan tersebut dapat diinterpretasikan sebagai perlindungan hukum bagi para petani yang menguasai tanah secara fisik, demi kesejahteraan bersama rakyat.

Fakta yang ada di lapangan, tidak seperti yang ditentukan oleh undang-undang dan pendapat para ahli hukum, yaitu bahwa para petani yang menguasai tanah sejak jaman belanda dan secara turun-turun sampai saat ini pemerintah tidak memberikan status hak atas tanah yang dikuasai. Pasal 33 ayat (3) UUD'45 mengamanahkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmura rakyat. Secara filosofis bahwa alam semesta (bumi, air, dan ruang angkasa) tidak bisa dipisahkan dengan kehidupan manusia. Manusalah yang mempunyai alam semesta ini tanpa kecuali, salah satunya adalah tanah.

Salah satu bagian dari bumi adalah tanah sebagai lapisan yang paling atas. Air salah satu unsur sarana kehidupan manusia sebagai sumber kehidupannya. Artinya tanah hubungannya dengan manusia (bagian dari rakyat) dalam suatu negara (Indonesia) yang dalam Pasal 1 ayat (3) UUPA dinyatakan sebagai hubungan yang abadi. Secara implisit tanah bagi bangsa Indonesia mempunyai hubungan yang sangat erat, tidak dapat dipisahkan dan bahkan mempunyai hubungan yang magis-religius.

Oleh karena itu, menjadi kewajiban bagi manusia yang menguasai tanah harus menjaga, mengelola dengan baik, dan memanfaatkan dengan

sebaik-baiknya, semua itu merupakan karunia Tuhan<sup>86</sup>. Berdasarkan konsep Agama Hindu bahwa hubungan manusia dengan alam (tanah) sebagai bagian dari konsep tiga kerangka agama hindu yang disebut *Tri Hita Karana* (tiga penyebab kesejahteraan) yaitu; hubungan manusia dengan Tuhan, hubungan manusia dengan manusia, dan hubungan manusia dengan alam. Ketiga hubungan tersebut bertujuan untuk menyeimbangkan ketiga aspek kehidupan untuk mencapai kesejahteraan. Sejahtera dalam arti baik secara rohani maupun jasmani. Secara rohani bahwa manusia memberlakukan alam sedemikian dekatnya, sehingga merupakan bagian hidupnya.

Secara fisik manusia memerlukan makan, minum tempat tinggal dan sebagainya yang pada hakikatnya semua itu ada pada alam. Oleh karena itu begitu tingginya retorika para petani dengan tanah, sehingga tanah merupakan bagian hidup manusia. Tanah merupakan karunia Tuhan yang memberikan kehidupan bagi manusia, sehingga disebut ibu pertiwi. Hal ini terbukti setiap melakukan kegiatan yang berhubungan dengan tanah selalu didahului dengan sebuah upacara, seperti akan menanam tanaman apapun terlebih dahulu mengadakan upacara, memohon kepada Tuhan agar dikaruniai keberhasilan. Demikian juga saat akan panen didahului dengan upacara untuk memanjatkan puji syukur kehadapan Tuhan yang telah melimpahkan karuniaNya berupa hasil-hasil bumi (tanah) sebagai sumber kehidupannya.

Demikian sakral dan eratnya hubungan tanah dengan manusia sebagai rakyat dalam negara (Indonesia). Penguasaan tanah yang dilatarbelakangi oleh retorika yang tinggi dan sebagai sumber kehidupan serta bersifat magis-

---

<sup>86</sup> Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan regulasi kompensasi penegakan hukum*, (Jakarta: CV Rafi Maju Mandiri, 2011), hlm. 117

religius seperti halnya penguasaan tanah negara oleh petani tanaman pangan yang ada di Desa Sumberklampok sulit dipisahkan. Hanya dengan melalui kebijakan Pemerintah Daerah dengan landasan yuridis yang ada dapat meningkatkan status haknya melalui pelaksanaan *landreform* dari hak menguasai secara fisik menjadi Hak Pakai Komunal (HPK), karena tanah tersebut merupakan obyek *landreform*<sup>87</sup>. Para Petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun di Desa Sumberklampok dengan jalan membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian dan dikuasai secara turun-temurun dapat diberikan pengakuan dan disahkan sebagai pemegang hak yang kuat terhadap tanah yang dikuasai itu.

Para petani di Desa Sumberklampok yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan telah membuktikan bahwa mereka dengan etika baiknya membantu program pemerintah dalam rangka menyejahterakan rakyat atas usahanya sendiri dengan jalan membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian. Artinya tanpa bantuan pemerintah mereka dengan kesadarannya sendiri mengupayakan agar kehidupannya dapat ditopang oleh sumber daya alam berupa hasil tanah sebagai produk pangan. Apabila pemerintah secara responsif dapat merespon atau memberikan perlindungan hukum kepada para petani, maka dapat dipastikan petani akan meningkatkan kinerjanya dengan cara meningkatkan kesuburan tanah yang dikuasai dan digarapnya,

---

<sup>87</sup> Penjelasan umum PP No. 224/1961 angka 2 dinyatakan bahwa "tanah-tanah yang akan dibagi-bagikan itu tidak hanya terbatas pada tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum, melainkan meliputi juga tanah-tanah yang diambil oleh pemerintah karena pemiliknya bertempat tinggal di luar daerah, tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja yang telah beralih pada negara dan tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara.

yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagaimana tujuan dari program pemerintah.

Hal yang senada dinyatakan oleh Kepala Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Buleleng bahwa:

“apabila petani di Desa Sumberklampok dibantu dengan instrumen (alat-alat pertanian) akan dapat meningkatkan hasil pertanian tanaman pangan, namun harus didukung ketersediaan sarana produksi yang lain seperti benih unggul bermutu, pupuk, ketersediaan air serta sarana pengendalian hama dan penyakit tanaman serta peningkatan kemampuan dan keterampilan petani”<sup>88</sup>.

Selama ini kelompok petani yang bersifat populis belum merasakan manfaat dari eksistensi pembaharuan Hukum Agraria yang merupakan upaya menyejahterakan rakyat, bahkan secara politik masih dalam keadaan terjajah. Hal ini terbukti penerapan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan tidak konsisten, dan lebih bersifat mendukung kapitalis dibanding kelompok populis<sup>89</sup>.

Konsep fungsi sosial hak atas tanah sangat relevan dengan konsep hukum adat. Dalam konsep tersebut yang antara lain menyatakan bahwa tanah adalah kepunyaan bersama dan untuk memenuhi kebutuhan setiap warga diberikan kesempatan untuk membuka lahan pertanian dengan cara membuka hutan, selanjutnya menguasai dan memanfaatkan tanah tersebut. Konsep ini direduksi menjadi hukum nasional<sup>90</sup>. Itu berarti bahwa tindakan masyarakat/petani membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian merupakan konsep tindakan yang dibenarkan sesuai dengan tujuan negara yang tertuang dalam UUPA khususnya Pasal 16 ayat (1) huruf f. Kewenangan yang diberikan oleh konstitusi, masyarakat hukum adat dapat menguasai

---

<sup>88</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Buleleng, pada Tanggal 24 September 2013

<sup>89</sup> *Bernhard Limbong, Op. Cit.* hlm. 116

<sup>90</sup> *Bernhard Limbong, Op.Cit,* hlm. 118

tanah-tanah atas kuasa yang diberikan oleh negara, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA. Demi mempertahankan wilayah Bali agar terhindar dari usaha alih fungsi lahan pertanian, maka terkait dengan tanah di Desa Sumberklampok lebih relevan dikeluarkan hak dengan status Hak Pakai Komunal (HPK).

Sebagai perwujudan cita-cita bangsa untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, maka untuk kebutuhan manusia akan tanah perlu adanya penanggulangan yang optimal dari berbagai pihak. Hubungan tanah dengan manusia bukan sekedar hubungan sebagai *Capital Asset*, dan/atau *Cocial Asset*, akan tetapi menyangkut kesejahteraan sosial, politik, cultural, psikologis, dan religius. Oleh karena itu dalam hal memecahkan persoalan hak atas tanah, pemerintah tidak hanya berlandaskan hukum positif, tetapi juga memperhatikan kesejahteraan sosial, azas ketertiban, dan azas kemanusiaan agar masalah tanah tidak berkembang menjadi keresahan yang dapat mengganggu stabilitas masyarakat<sup>91</sup>. Berkaitan dengan penguasaan tanah negara oleh petani yang ada di Desa Sumberklampok melalui politik hukum agraria dibidang *landreform*, pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara, sudah dapat memberikan hak dengan cara pemberian hak dari tanah negara menjadi tanah hak dengan status hak perorangan atau hak pakai komunal. Sedangkan tata cara pemberian dan pembatalan hak atas

---

<sup>91</sup>Bernhard Limbong, *Op.Cit.* hlm. 124

tanah negara dan hak pengelolaan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999.

Badan Pemerintah yang diberikan kewenangan untuk melakukan tindakan administrasi dalam bidang pertanahan adalah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diatur melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional lalu disempurnakan melalui Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1999 kemudian diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 2000 dan selanjutnya diubah lagi dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan. Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 menetapkan bahwa Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas Pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral.

Pasal 3 peraturan ini menyatakan bahwa dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2, Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi sebagai berikut :

- a. perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
- b. perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;

Pengertian kebijakan nasional di bidang pertanahan dapat diartikan bahwa kebutuhan manusia Indonesia akan tanah sangat signifikan, dan merupakan kebutuhan yang sangat primer. Dengan demikian para petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun di Desa Sumberklampok hendaknya tidak perlu lagi banyak pertimbangan untuk meningkatkan status haknya. Perumusan kebijakan teknik dibidang pertanahan, mengandung arti bahwa cara yang ditempuh untuk memberikan status hak atas tanah yang dikuasai oleh para petani adalah melalui pemberian status Hak Pakai Komunal

(HPK). Kenapa demikian, sebab untuk menghindari perbuatan-perbuatan mengalih fungsikan lahan pertanian, baik secara perorangan (*populis*) maupun melalui investor (*capitalis*).

Satu-satunya cara mempertahankan lahan-lahan produktif untuk pertanian, maka dalam rangka melakukan ekspansi dan intensifikasi pertanian, solusi yang dilakukan dengan cara memberikan status tanah negara yang sudah dikuasai oleh para petani lebih dari 20 tahun, adalah pemberian hak dengan status Hak Pakai Komunal (HPK). Hak pada umumnya selalu melekat dengan istilah hukum, akan tetapi antara hak dan hukum dapat dibedakan dengan menggunakan *Obyektif recht* dan *Subyektif recht*<sup>92</sup>.

#### **d. Konsep Politik Hukum Agraria di bidang *Landreform***

Politik menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang diterbitkan oleh departemen Pendidikan Nasional, diartikan sebagai<sup>93</sup>:

- 1 (Pengetahuan) mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan, seperti sistem pemerintahan, dasar pemerintahan.
- 2 Segala urusan dan tindakan (kebijakan, siasat dsb) mengenai pemerintahan negara atau terhadap negara lain.
- 3 Cara bertindak (dalam menghadapi atau menangani suatu masalah), Kebijakan.

Apabila diambil kata politik itu adalah kebijakan, maka dapat diartikan bahwa politik hukum agraria adalah kebijakan mengenai aplikasi peraturan-peraturan yang mengatur tentang keagrariaan (bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya).

Pengertian agraria tidak hanya menyangkut tentang tanah, melainkan juga mengatur tentang perairan, dan udara di atas tanah serta seluruh kekayaan yang terkandung didalamnya yang sering disebut perut bumi. Teori

---

<sup>92</sup> Subadi, *Pengantar dan Penguasaan Tanah Kawasan Hutan*, (Jakarta: PT. Prestasi Pustakakarya, 2010), hlm. 45

<sup>93</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Edisi keempat, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2012), hlm. 1091

Venn Agraria yang dikutip Moh. Mahfud MD menggambarkan cakupan agraria itu sebagai berikut<sup>94</sup> :

1. Bumi mencakup benda di atas bumi, benda yang ditanam di bumi, benda ditubuh bumi.
2. Air mencakup perairan lautan, perairan pedalaman, bumi dibawah perairan.
3. Ruang angkasa mencakup angkasa di atas perairan dan angkasa di atas bumi.

Apabila diperhatikan teori Venn tersebut, maka yang di maksud dengan hukum agraria mencakup segala sesuatu yang berhubungan baik langsung maupun tidak langsung dengan bumi. Namun dalam penyusunan disertasi ini yang diteliti mengkhusus mengenai hukum agraria dalam arti sempit, yaitu hanya sebatas tentang penguasaan tanah, dan prosedur penguasaannya, serta cara-cara mengajukan permohonan hak atas tanah yang dikuasai para petani di Desa Sumberklampok. Di dalam UUPA diatur tentang pengakuan hak-hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam Pasal 16 menyatakan :

- 1) Hak-Hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah :
  - a. Hak milik
  - b. Hak Guna Usaha
  - c. Hak Guna Bangunan
  - d. Hak Pakai
  - e. Hak sewa
  - f. Hak membuka tanah
  - g. Hak memungut hasil hutan
  - h. Hak-Hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53
- 2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3) ialah :
  - a. hak-guna air
  - b. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan
  - c. hak guna ruang angkasa

---

<sup>94</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, menegakkan Institusi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), hlm.245

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas terkandung nilai-nilai politik hukum agraria, bahwa hak-hak warga negara diakui sepenuhnya oleh negara tentang pengakuan atas hak adat, khususnya pernyataan yang termuat dalam Pasal 16 ayat (1) huruf f yaitu "hak membuka tanah" demikian juga huruf h dinyatakan "hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut.....". Artinya hak warga negara/para petani tentang hak-hak atas tanah diakui sepenuhnya yaitu hak menguasai secara fisik dan dengan membuka tanah (membuka hutan), yang dapat dipakai sebagai dasar perolehan hak secara yuridis. Karena itu hak para petani di Desa Sumberklampok dapat diberikan pengakuan seperti itu dengan memperhatikan persyaratan-persyaratan yang ditentukan oleh Pasal 61 PMNA/Ka. BPN No. 3 Tahun 1997. Hal senada dikemukakan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng yang mewilayahi Desa Sumberklampok. Ia menyatakan bahwa "para petani di Desa Sumberklampok boleh mengajukan permohonan hak atas tanah yang dikuasai sepanjang tidak menyangkut tanah-tanah bekas HGU PT Margarana"<sup>95</sup>, yang masih diklaim oleh Pemerintah Provinsi Bali sebagai asetnya.

Lebih lanjut dikatakan bahwa, namun secara formal para petani di Desa Sumberklampok belum mengajukan permohonan hak atas tanah yang dikuasai, malahan dikatakan juga bahwa untuk pengajuan permohonan hak atas tanah tersebut tidak diperlukan rekomendasi, karena dalam undang-undang tidak dipersyaratkan. Hanya saja masyarakat mencampur adukkan kedudukan tanah yang dikuasai secara keseluruhan termasuk bekas HGU PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama. Fakta yang sebenarnya di luar tanah-

---

<sup>95</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, tanggal 5 Oktober 2013

tanah bekas HGU tidak terdapat masalah, namun para petani di Desa Sumberklampok menganggap semua bermasalah, dan pihak pemerintah daerah menganggap semua tanah-tanah di Desa Sumberklampok bekas HGU PT Margarana dan HGU PT Dharma Jati Utama.

Salah satu langkah program pemerintah dalam rangka pembaharuan agraria adalah dengan melakukan program *landreform*, yang merupakan upaya untuk mewujudkan cita-cita reformasi sebagai tujuan bangsa dan negara dengan menjunjung tinggi hak asasi setiap warga negara melalui pemerataan dalam hal penguasaan hak atas tanah. Sebagai idiologi, *Landreform* adalah suatu sarana tekanan politik atau penggalangan dukungan dan sebagai program merupakan cetak biru bagi aksi dan implementasi<sup>96</sup>. Hal ini senantiasa menciptakan kemiskinan, yang berkepanjangan bagi sebagian besar warga Negara Indonesia khususnya kaum petani dan buruh tani. Cita-cita luhur bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam alinea 2 dan 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan:

alinea 2

"Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur;

alinea 4

"Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam

---

<sup>96</sup> Achmad Sodiki Op.Cit. hlm. 184

suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan /Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Pernyataan tersebut menggugah hati nurani bangsa Indonesia dengan semangat reformasi dalam bidang pertanahan. Tujuannya adalah untuk melanjutkan cita-cita bangsa dalam rangka mewujudkan kehendak rakyat, dengan slogan “duduk sama rendah berdiri sama tinggi” dalam segala hal termasuk dalam hal penguasaan dan pemilikan hak atas tanah, melalui pelaksanaan *landreform*. *Landreform* adalah suatu lanjutan dari jiwa perjuangan kemerdekaan, yakni melepaskan diri dari penjajahan<sup>97</sup>. Pendapat tersebut mengandung nilai filosofi yang sangat tinggi. Artinya bahwa bangsa Indonesia dengan jiwa perjuangannya ingin duduk sejajar dalam hukum (*equality before the law*) dalam menikmati hak asasi manusia khususnya dalam penguasaan dan pemilikan hak atas tanah. Secara fakta sampai kapanpun ketimpangan akan terjadi pada ranah penguasaan dan pemilikan hak atas tanah sepanjang struktur agraria kita tidak di amandemen.

UUPA menghendaki terjadinya perubahan struktur pemilikan dan penguasaan tanah yang mencerminkan pemihakan kepada kepentingan petani dan buruh tani yang merupakan bagian terbesar rakyat Indonesia dari suatu negara yang bercorak agraris<sup>98</sup>. Dalam perjalanan UUPA sebagai jiwa *landreform* menghadapi hambatan, baik dari luar tubuh UUPA maupun dari dalam<sup>99</sup>. Hambatan dari dalam, bahwa banyak ketentuan *landreform* yang mencantumkan klausula pengecualian bagi segolongan rakyat tertentu.

---

<sup>97</sup>Irwan Nirwana dkk, *Landreform di Desa Seri Panduan Pendidikan dan pengorganisasian*, (Yogyakarta:REaD Book, 2002), hlm. 10

<sup>98</sup> Achmad Sodiki, *Op.Cit.*, hlm. 183

<sup>99</sup> Achmad Sodiki, *Op. Cit*, hlm. 183-184

Pengecualian ini jika diterapkan secara intensif akan mengurangi bobot hukum *landreform* itu, misalnya UUPA memberikan pengecualian kepada pegawai negeri dan ABRI untuk memiliki tanah pertanian secara *absente*. Hambatan dari luar adalah kuatnya penentangan terhadap *landreform* dari kelompok yang akan dirugikan serta tiadanya organisasi tani yang kuat yang menopang pelaksanaan *landreform*.

Akhirnya, terhambatnya pelaksanaan *landreform* adalah karena berubahnya politik pembangunan yang lebih berorientasi kepada kepentingan pemilik modal (investor) dari pada rakyat petani. Pada tahun 1960-an Presiden Sukarno menyampaikan pidato dengan mengutip laporan PBB bahwa;

*"defect in agrarian structure, and in particular systems of land tenure, prevent a rise in the standard of living of small farmers and agricultural labourer and impede economic development"*, yang kurang lebih terjemahannya adalah "kerusakan dalam struktur agraria, dan khususnya dalam sistem-sistem penguasaan tanah, mencegah peningkatan standar hidup kaum tani gurem dan pekerja pertanian, serta merintang pembangunan ekonomi"<sup>100</sup>.

Apabila hal itu dikaitkan dengan fakta yang ada di Desa Sumberklampok, maka kendala yang dihadapi para petani untuk memohon peningkatan hak atas tanah yang dikuasai secara turun temurun, adalah pada pelaksanaan sistem agraria yang tidak transparan. Pemerintah tidak konsekuen dalam mengaplikasi sebuah amanah dari peraturan perundang-undangan yang ada. Secara singkat dan sederhana *Landreform* adalah proses untuk membuat mereka yang bekerja di atas tanah (petani/penggarap) memiliki tanah yang dibutuhkannya atau mendapat perlindungan atas tanah

---

<sup>100</sup> Achmad Sodiki, *Op. Cit*, hlm. 11

yang dimanfaatkannya<sup>101</sup>. Pengertian ini harus diartikan secara luas, bahwa kata "mereka yang membutuhkan tanah" bukan saja terhadap tanah yang menjadi kelebihan (obyek redistribusi) tetapi juga tanah-tanah negara yang dikuasai oleh petani secara fisik lebih dari 20 tahun. Mereka (para petani) patut untuk diberikan perlindungan agar menjadi pemegang hak yang terjamin kepastian hukumnya dengan pemberian hak secara yuridis.

Demikian juga halnya para petani di Desa Sumbreklampok, yang telah sangat lama berharap pelaksanaan *landreform*, tidak saja membagi-bagikan tanah kelebihan, atau *absente*, tetapi juga menetapkan status hak atas tanah yang dikuasai langsung oleh Negara (Pasal 1 huruf d PP No. 224 Tahun 1961). Pada dasarnya mereka telah melakukan kesepakatan untuk membagi-bagi tanah yang telah menjadi penguasaan fisik untuk dimohonkan hak kedalam penguasaan yuridis. *Landreform* adalah usaha untuk memperkuat kedudukan tanah yang sudah dikuasai oleh petani miskin, baik tanah-tanah obyek redistribusi karena kelebihan, maupun karena penguasaan dari tanah negara. Sifat *landreform* dalam hal ini adalah memberikan perlindungan kepada para petani untuk diberikan hak atas tanah yang menjadi kebutuhan mereka.

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti rugi, khususnya huruf d menyebutkan bahwa tanah-tanah yang menjadi obyek *landreform* adalah :

- a. tanah-tanah selebihnya dari batas maksimum sebagai dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 dan tanah-tanah

---

<sup>101</sup> Irwan Nirwana dkk, *Seri Panduan Pendidikan dan Pengorganisasian Landreform di Desa*, (Yogyakarta: REaD Book, 2003), hlm.7

- yang jatuh pada negara, karena pemiliknya melanggar ketentuan-ketentuan Undang-undang tersebut;
- b. tanah-tanah yang diambil oleh Pemerintah, karena pemiliknya bertempat tinggal diluar daerah, sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 3 ayat 5;
- c. tanah-tanah Swapraja dan bekas Swapraja yang telah beralih kepada negara, sebagai yang dimaksudkan dalam Diktum Keempat huruf a Undang-Undang Pokok Agraria;
- d. tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara, yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Memahami ketentuan tersebut di atas khususnya dalam Pasal 1 huruf d dinyatakan bahwa "tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara, ....", maka berkaitan dengan tanah negara yang telah dikuasai para petani lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan di Desa Sumberklampok, adalah merupakan obyek *landreform*.

### **1.9. Sistematika Penulisan**

Disertasi ini berjudul Perlindungan Hukum bagi Petani yang menguasai tanah negara dan dipergunakan untuk Usaha Pertanian Tanaman Pangan (Studi Kasus di Desa Sumberklampok), terdiri dari 6 (enam) bab yang pada masing-masing bab dapat diuraikan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, berisi uraian tentang apa yang menjadi Latar Belakang penelitian ini dilakukan, yang dalam hal ini berangkat dari adanya kesenjangan antara *das solen* dengan *das sein*, selanjutnya diuraikan tentang apa yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini dalam bentuk Rumusan Masalah. Diuraikan juga tentang apa yang menjadi Tujuan Penelitian ini, dan juga diuraikan mengenai apa manfaat penelitian ini baik bagi pemerintah, bagi para petani dan lebih mengkhhusus bagi petani tanaman pangan. Orisinalitas Penelitian diuraikan dalam bab pendahuluan dengan tujuan agar tulisan dalam disertasi betul-betul orisinal (asli/baru)

artinya bahwa penelitian ini betul-betul pertama kali dilakukan, dan juga bertujuan untuk menghindari adanya plagiasi dalam penyusunan disertasi.

Kemudian dipaparkan juga Desain Penelitian untuk mengemukakan alur berpikir dalam melakukan penelitian sebagai dasar pijakan, selanjutnya diuraikan tentang metode yang dipergunakan dalam penelitian ini yakni metode kualitatif dengan pendekatan masalah yuridis sosiologis dan teknik pengumpulan datanya dilakukan dengan observasi dan wawancara terstruktur, serta analisa datanya sepenuhnya dilakukan secara kualitatif.

Sub bab yang terakhir yaitu kerangka teori dan konseptual, dalam sub bab ini di uraikan tentang teori Negara Hukum Kesejahteraan, teori Kewenangan, teori Penguasaan Tanah, teori Perlindungan Hukum, dan teori Tujuan Hukum. Teori dimaksud berfungsi sebagai pisau analisis dalam memecahkan permasalahan. Selanjutnya diuraikan tentang Konseptual yang terdiri dari konsep Penegakan Hukum, konsep Tanah dan Tanah Negara, konsep Hak Menguasai Negara, dan konsep Politik Hukum Agraria dibidang *Landreform*.

Bab II Kajian Pustaka, bab ini menguraikan mengenai Politik Hukum *Landreform* di Indonesia, Petani dan Hak Penguasaan Atas Tanah Pertanian, Lahan Pertanian Tanaman Pangan dan Ketahanan Pangan, Urgensi Pengembangan Lahan Pertanian Pangan Abadi dalam Perspektif Ketahanan Pangan. Bab III Penguasaan Tanah Negara oleh Petani dan dipergunakan untuk usaha Pertanian Tanaman Pangan, bab ini terdiri dari beberapa sub bab. Sub bab pertama tentang gambaran umum lokasi penelitian, sub bab ini mendeskripsikan mengenai orbitasi lokasi penelitian, topografi, kondisi sosial dan budaya, kondisi sosial ekonomi, dan sistem kepercayaan (religius). Sub

bab kedua mengenai sejarah penguasaan tanah negara oleh petani di Desa Sumberklampok. Sub bab ketiga tentang usaha pertanian tanaman pangan yang dilakukan petani di Desa Sumberklampok. Sub bab ini mendeskripsikan mengenai jenis tanaman yang diusahakan petani dan produktivitasnya, Upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan produksi hasil pertanian menuju peningkatan kesejahteraan rakyat, dan kontribusi hasil pertanian di Desa Sumberklampok terhadap ketahanan pangan nasional. Sub bab keempat tentang Perlindungan Hukum bagi Petani yang Menguasai Tanah Negara dan Dipergunakan untuk Usaha Pertanian Tanaman Pangan. Sub bab ini dideskripsikan mengenai landasan filosofis, landasan yuridis sebagai dasar permohonan hak, proses pendaftaran tanah. Sub bab yang kelima mengenai kewenangan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten dalam mengatur penguasaan hak atas tanah.

Bab IV Politik hukum agraria di bidang *landreform* yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi petani. Bab ini terdiri dari beberapa sub bab, sub bab pertama mengenai Politik Hukum Agraria, dalam sub bab ini dibahas tentang politik hukum agraria sebelum berlakunya UUPA, Politik hukum agraria setelah berlakunya UUPA, *Landreform* sebagai reforma agraria, dan *landreform* di Indonesia. Sub bab kedua dibahas tentang Politik Hukum Pemerintah Provinsi Bali dalam Pemberian Hak Atas Tanah Bagi Petani yang Menguasai Tanah Negara dan dipergunakan untuk Usaha Pertanian Tanaman Pangan. Sub bab ketiga dibahas tentang Politik Hukum Pemerintah Kabupaten Buleleng dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan dipergunakan untuk Usaha Pertanian Tanaman Pangan.

Bab V Konstruksi Perlindungan Hukum bagi Petani yang Menguasai Tanah Negara dan Dipergunakan untuk Usaha Pertanian Tanaman pangan dalam Upaya Mewujudkan Kesejahteraan Petani. Dalam bab ini mendeskripsikan mengenai Konstruksi Hukum yang dipergunakan sebagai jaminan Perlindungan Hukum bagi Petani, dan Pemanfaatan Tanah Negara oleh Petani dalam Upaya Mewujudkan Kesejahteraan Petani.

Bab VI Penutup, bab penutup ini terdiri dari kesimpulan dan rekomendasi, yang merupakan rangkuman dari semua bab pada pembahasan, baik secara teoretik maupun secara praktik di lapangan. Keseluruhan kesimpulan tersebut merupakan jawaban terhadap permasalahan yang ada. Hal-hal yang seharusnya ada (*preskriptif*) dimuat dalam bentuk saran atau rekomendasi, antara lain pemerintah hendaknya memperhatikan kehidupan para petani, dengan memberikan perlindungan hukum berupa kepastian hukum atas tanah yang dikuasai dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK), demi kesejahteraan petani di masa depan.

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **2.1 Politik Hukum Landreform di Indonesia**

Politik menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang diterbitkan oleh Departemen Pendidikan Nasional, diartikan sebagai <sup>102</sup>:

- 1 (Pengetahuan) mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan, seperti sistem pemerintahan, dasar pemerintahan.
- 2 Segala urusan dan tindakan (kebijakan, siasat dsb) mengenai pemerintahan negara atau terhadap negara lain.
- 3 Cara bertindak (dalam menghadapi atau menangani suatu masalah), Kebijakan.

Sedangkan Politik Hukum menurut Satjipto Rahardjo adalah aktivitas untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat. Apabila kata politik itu diartikan sebagai kebijakan, maka dapat diartikan bahwa politik hukum agraria adalah kebijakan mengenai aplikasi peraturan-peraturan yang mengatur tentang keagrariaan (bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya). Hukum agraria yang berlandaskan pada UUD 1945 dan UUPA telah melewati beberapa dekade kepemimpinan negara, namun kebijakan pemerintah dalam penegakan hukum agraria, dalam penerapan peraturan tersebut belum menyentuh harapan warga Negara Indonesia secara komprehensif. Tidak adanya penghormatan hak asasi manusia secara keseluruhan dan keseimbangan, juga nilai-nilai kebangsaan, kesamaan derajat dan perlakuan yang sama tidak tercermin.

*Landreform* merupakan bagian dari kegiatan keagrariaan, karena di dalam reforma agraria salah satu bentuknya adalah *landreform*. Pengertian

---

<sup>102</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Op. Cit.*, hlm. 1091

agraria tidak hanya menyangkut tentang tanah, melainkan juga mengatur tentang perairan, dan udara di atas tanah serta seluruh kekayaan yang terkandung di dalamnya yang sering disebut perut bumi. Dalam penelitian ini khusus menelaah tentang tanah, penguasaan tanah negara oleh petani yang diharapkan memperoleh perlindungan hukum dalam bentuk kepastian hak atas tanah sesuai dengan tujuan *landreform* yaitu tidak saja membagi-bagikan tanah, tetapi yang sangat signifikan adalah memberikan perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara secara fisik lebih dari 20 tahun. Pengertian membagi-bagikan tanah adalah sulit untuk dipahami, sebab tanah yang mana dibagikan, kepada siapa diberikan atau kepada rakyat (petani) yang mana diberikan ? Demikian juga sangat kecil kemungkinannya pemilik tanah besar secara ikhlas menyerahkan tanahnya kepada negara untuk dibagi-bagikan. Tentunya obyek (tanah) yang menjadi obyek *landreform* harus jelas, dan subyek (orang) yang akan menerima juga harus jelas. Tanah yang menjadi obyek penelitian sangat jelas obyek (tanah) nya yaitu tanah negara di Desa Sumberklampok, dan yang patut untuk menerima adalah para petani yang telah mengerjakan tanah tersebut lebih dari 20 tahun. Untuk kepentingan tersebut memerlukan permohonan untuk selanjutnya didaftarkan.

Tanah yang dikuasai para petani di Desa Sumberklampok tidak perlu dibagikan lagi tetapi perlindungan hukumnya berupa pemberian hak kepada para petani yang sangat membutuhkan lahan tersebut untuk mendapat pengakuan penguasaan secara yuridis. Salah satu kebijakan yang harus dilakukan oleh pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah dengan kewenangan publiknya berdasarkan Pasal 2 ayat (4) UUPA adalah

melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsisten dan konsekuen khususnya tentang pertanahan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tersebut di atas. Apabila hal itu tidak dilakukan, maka akibatnya sengketa tanah di mana-mana tumbuh dan berkembang. Contoh sengketa *landreform* dikelompokkan menjadi 3 (tiga) bagian sbb<sup>103</sup>:

1. Terjadinya sengketa akibat eksploitasi atas sumber-sumber agraria seperti hutan (kayu) dan tambang. Berbagai kasus terjadi di Kalimantan, Papua, Sumatera, Sulawesi dan lain-lain, merupakan contoh konkrit tentang bagaimana Negara melakukan eksploitasi langsung atas sumber daya alam. Contoh Tambang misalnya pada kasus tanah adat suku Amungme Irian Jaya yang diambil PT Freeport dalam rangka eksploitasi tambang emas dan tembaga.
2. Dalam rangka menyediakan makanan murah dan tenaga kerja murah, Negara melakukan intervensi yang sistematis pada sektor pertanian. Apa yang dilakukan Negara, tidak saja secara vulgar melakukan pembebasan tanah, melalui upaya paksa bagi petani untuk menanam komoditas tertentu seperti gula dalam program T R I. Revolusi hijau juga menjadi mesin sistematis yang mengusir kaum tani dari desa, dan harus menjadi buruh murah pada pabrik-pabrik di kota.
3. Dalam rangka membangun infrastruktur pendukung produksi dan sarana lain, penguasa membangun berbagai sarana pendukung seperti jalan-jalan, bendungan (waduk), perumahan, lokasi olah raga, dan lain-lain.

Dari berbagai contoh kasus tersebut di atas, di era reformasi sudah sepatutnya sifat kapitalis dalam kaitannya dengan penguasaan tanah, dan perbuatan mengalih fungsikan lahan pertanian dihilangkan, minimum diminimalisir dengan dukungan berbagai pihak, khususnya pihak pemerintah. Hal ini dapat mempertahankan status Negara Indonesia sebagai negara yang bercorak agraris. Artinya masyarakat petani diberikan peluang untuk berkembang dalam memajukan kesejahteraan, baik bagi para petani maupun kesejahteraan masyarakat secara universal.

---

<sup>103</sup> Irwan dkk, *Op. Cit.*, hlm. 26

## **2.2 Petani dan Hak Penguasaan Atas Tanah Pertanian**

### **a. Pengertian Petani**

Berbicara tentang petani, asosiasi kita tertuju pada masyarakat jelata yang rata-rata kemampuannya sangat rendah bahkan sangat terbelakang, karena itu perlu dikaji lebih jauh tentang bagaimana peranan petani dalam kehidupan manusia, baik dalam lingkup mikro maupun dalam lingkup makro. Berdasarkan Pasal 8 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian tanah dan pemberian Ganti Kerugian dinyatakan "Yang dimaksud dengan "petani", ialah orang, baik yang mempunyai maupun tidak mempunyai tanah sendiri, yang mata pencaharian pokoknya adalah mengusahakan tanah untuk pertanian.

Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227 Tambahan Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 5360) menyatakan: "Petani adalah warga negara Indonesia, baik perseorangan maupun beserta keluarganya yang melakukan usaha tani di bidang Pangan". Hal ini berarti petani ternyata memegang peranan penting bagi kehidupan manusia, karena pangan yang diproduksi petani merupakan bagian dari sumber kehidupan manusia atau sering disebut kebutuhan primer. Karena itu petani mempunyai kedudukan yang sama dengan komunitas lainnya, dalam berinteraksi. Pengusaha akan dapat memajukan usahanya apabila dapat didukung oleh petani, apapun bentuk usahanya.

Petani merupakan soko-guru dalam peredaran perekonomian, karenanya petani dalam era pembangunan menduduki posisi yang penting. Petani kaitannya dengan tanah pertanian merupakan hubungan subyek dan obyek hukum. Petani merupakan subyek hukum sedangkan tanah pertanian

sebagai obyek hukum yaitu sebagai tempat petani melakukan kegiatan bertani. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan menyatakan bahwa "tanah atau lahan" pertanian adalah bidang tanah yang digunakan untuk usaha pertanian. Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Tanggal 5 Januari 1961 No. Sekra. 9/1/12 menyatakan bahwa tanah pertanian ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan ternak, tanah belukar bekas ladang, dan tanah yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Demikian juga Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 menyatakan "Petani adalah warga negara Indonesia perseorangan dan/atau beserta keluarganya yang melakukan Usaha Tani di bidang tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan". Apabila disimak pengertian petani tersebut di atas, maka petani adalah orang yang bekerja secara terus menerus dan berkesinambungan dalam bidang pertanian, perkebunan dan peternakan yang menghasilkan pangan sebagai kebutuhan manusia.

Dari konsep tersebut di atas dapat ditarik benang merah antara petani dengan tanah pertanian yaitu petani sebagai subyek yang melakukan usaha di bidang pertanian di atas tanah pertanian sebagai obyek (tempat) usahanya.

#### **b. Hak Penguasaan Atas Tanah Pertanian**

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara memberikan amanat sebagai berikut :

“Penataan penguasaan tanah oleh negara diarahkan agar pemanfaatannya dapat mewujudkan kemakmuran, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sedangkan penataan penggunaan tanah dilaksanakan secara berencana guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang sebesar-besarnya. Penataan penggunaan tanah perlu memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum pemilikan tanah, termasuk berbagai upaya untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah agar makin terwujud sistem pengelolaan pertanahan yang terpadu, serasi, efektif dan efisien, yang meliputi tertib administrasi”

Rumusan tersebut syarat dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, yakni Sila II (kemanusiaan yang adil dan beradab), Sila IV (Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Sila V (Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia). Apabila hal itu dapat diwujudkan, maka konflik-konflik pertanahan yang ada di seluruh nusantara dapat diminimalisir. Artinya bahwa pengaturan tentang tata guna tanah, disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Pemerataan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah dapat diwujudkan sebagai cermin keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Kebijakan pemerintah terhadap pemberian hak atas tanah diwujudkan dengan merealisasi program *landreform* sebagai wujud pelaksanaan reforma agraria. Pasal 4 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa :

“Atas dasar hak Menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Kata-kata “baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan hukum” menunjukkan bahwa tanah-tanah tersebut dapat dikuasai dan dimiliki secara perorangan, atau secara kolektif, sebab semua hak atas tanah baik secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada Hak Bangsa.

Demikian juga Pasal 9 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa:

“Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

Kata-kata “untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya” menunjukkan bahwa penguasaan hak atas tanah tersebut adalah penguasaan tanah pertanian. Artinya bahwa setiap warga negara Indonesia baik sendiri maupun bersama-sama orang lain berhak menguasai dan memiliki tanah pertanian secara perorangan atau secara kolektif dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan konsep tersebut, maka penguasaan hak atas tanah pertanian tanaman pangan di Desa Sumberklampok, dapat diberikan hak secara kolektif dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK) para petani dalam himpunan lembaga tani.

## **2.3 Lahan Pertanian Tanaman Pangan dan Ketahanan Pangan**

### **a. Pengertian Lahan Pertanian Tanaman Pangan.**

Pengertian tentang lahan pertanian secara yuridis dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan yakni; Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang menyatakan:

“Lahan Pertanian adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian. Demikian juga ayat 8 pasal ini menyebutkan bahwa: Pertanian Pangan adalah usaha manusia untuk mengelola lahan dan agroekosistem dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja, dan manajemen untuk mencapai kedaulatan dan ketahanan pangan serta kesejahteraan rakyat”.

Apabila dikaitkan dengan Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria Tanggal 5 Januari 1961 Nomor Sekra 9/1/12 tentang Pengertian Tanah Pertanian dijelaskan sebagai berikut :

“Yang dimaksud dengan “tanah pertanian” ialah juga semua tanah perkebunan, tambak untuk perikanan, tanah tempat penggembalaan

ternak, tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi tempat mata pencaharian bagi yang berhak. Pada umumnya tanah pertanian adalah semua tanah yang menjadi hak orang, selain tanah untuk perumahan dan perusahaan.”<sup>104</sup>

Memperhatikan klausula tersebut di atas, salah satu aspek yang merupakan kriteria tanah pertanian antara lain “..... Tanah belukar bekas ladang dan hutan yang menjadi mata pencaharian bagi yang berhak”. Ini berarti bahwa dalam rangka pengadaan tanah pertanian salah satunya bekas hutan. Kata bekas hutan dapat diinterpretasikan kedalam membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian, sebagaimana halnya yang dilakukan oleh para petani di Desa Sumberklampok. Oleh karena itu, keberadaan tanah sebagai tanah pertanian di Desa Sumberklampok adalah kehendak para petani, secara bersama-sama menciptakan lahan pertanian demi menyejahterakan hidupnya.

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia 2006 Nomor 92; Tambahan Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 4660) menyatakan sebagai berikut:

“Pertanian yang mencakup tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan peternakan yang selanjutnya disebut pertanian adalah seluruh kegiatan yang meliputi usaha hulu, usaha tani, agroindustri. Pemasaran dan jasa penunjang pengelolaan sumberdaya alam hayati dalam agroekosistem yang sesuai dan berkelanjutan, dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja, dan manajemen untuk mendapatkan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat”

Tanah pertanian biasanya digunakan untuk usaha bidang pertanian dalam arti mencakup persawahan, hutan, perikanan, perkebunan, tegalan, padang penggembalaan dan semua jenis penggunaan lain yang lazim

---

<sup>104</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djembatan, 2005), hlm.372

dikatakan sebagai usaha pertanian. Pengertian tanah pertanian di atas dapat dijadikan sebagai tolok ukur suatu bidang tanah yang bersangkutan dapat dikategorikan sebagai tanah pertanian atau tanah non pertanian yang masing-masing kategori tanah tersebut memiliki peruntukan yang berbeda-beda.

Mengingat lahan pertanian di wilayah Negara Indonesia makin menyempit pada era pembangunan, maka sudah merupakan opini masyarakat bahwa ekstensifikasi lahan pertanian sangat diperlukan, seperti membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian, tanah terlantar, tanah negara yang HGU-nya telah berakhir dan sebagainya. Di Negara Cina dalam rangka ekstensifikasi lahan pertanian, pemerintahnya melakukan tindakan tegas bahkan kuburan pun digeser<sup>105</sup>. Memperhatikan ketentuan tersebut di atas, terkait dengan tanah negara di Desa Sumberklampok yang dikuasai oleh petani lebih dari 20 tahun yang diperoleh dengan cara membuka hutan dari sejak jaman penjajahan Belanda secara turun-temurun merupakan salah satu kriteria sebagai lahan pertanian. Membuka hutan merupakan ekstensifikasi lahan pertanian, hendaknya pemerintah dapat memberikan perlindungan hukum dalam bentuk kepastian hak, berupa pemberian hak dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK) atas tanah. Lahan pertanian merupakan modal dasar dalam memperluas dan meningkatkan produksi tanaman pangan.

Petani sebagai petani tanaman pangan ikut serta mewujudkan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sebagai sebuah kontribusi kepada negara dalam rangka ikut menciptakan ketahanan pangan nasional. Karena

---

<sup>105</sup> Kompas, tanggal 16 Maret 2013

usaha tersebut termasuk membantu meringankan beban pemerintah, maka hendaknya para petani di Desa Sumberklampok yang telah menguasai tanah Negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan dapat diberikan perlindungan hukum dengan status hak dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK). Tanah pertanian di Desa Sumberklampok layak ditetapkan sebagai lahan pertanian tanaman pangan yang berkelanjutan, sebagai cermin penghormatan terhadap hak asasi manusia demi mencapai kepastian hukum dan bermanfaat bagi para petani, untuk menuju kesejahteraan. Sejahtera terutama dari aspek pangan, karena pangan merupakan kebutuhan primer bagi semua kehidupan.

Lahan pertanian di Desa Sumberklampok, layak ditetapkan sebagai lahan pertanian tanaman pangan berkelanjutan oleh karena lahan pertanian tersebut tingkat kesuburannya, letak geografinya dan iklimnya sangat menunjang untuk lahan pertanian secara berkelanjutan. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dinyatakan bahwa pangan merupakan hak asasi bagi setiap individu di Indonesia. Oleh karena itu, terpenuhinya kebutuhan pangan di dalam suatu negara merupakan hal yang mutlak. Selain itu, pangan juga memegang kebijakan penting dan strategis di negara Indonesia berdasar pada pengaruh yang dimilikinya secara sosial, ekonomi, dan politik. Juga disebutkan bahwa pangan adalah suatu kondisi di mana setiap individu dan rumah tangga memiliki akses secara fisik, ekonomi, dan ketersediaan pangan yang cukup, aman, serta bergizi untuk memenuhi kebutuhan sesuai dengan selera untuk kehidupan yang aktif dan sehat.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dalam konsideran menimbang huruf a menyatakan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas.

Demikian juga Pasal 1 angka 1 Undang-Undang ini dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia. Pertanian merupakan komoditi pangan termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman. Berdasarkan ketentuan di atas terkait dengan tanah di Desa Sumberklampok produk pertaniannya menghasilkan berbagai kebutuhan pangan, yang dapat menunjang kehidupan para petani khususnya di desa itu dan untuk kebutuhan masyarakat diluar desa tersebut.

### **b. Ketahanan Pangan**

Pengertian Ketahanan pangan oleh para ilmuwan didefinisikan sesuai dengan situasi dan kondisi jaman yang bersangkutan. Masing-masing definisi mempunyai makna yang sedikit berbeda namun tujuannya sama, yaitu untuk menyediakan persediaan pangan sesuai dengan kebutuhan rakyat. Ketahanan pangan merupakan hak rakyat atas pangan yang menurut FAO merupakan hak untuk memiliki pangan secara teratur, permanen dan bisa mendapatkan

secara bebas, baik diperoleh secara cuma-cuma, maupun membeli dengan jumlah dan mutu yang mencukupi serta cocok dengan tradisi-tradisi kebudayaan rakyat yang mengkonsumsinya<sup>106</sup>. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan secara tegas mendefinisikan sebagai berikut :

- a. Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya baik pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.
- b. Kedaulatan pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri dapat menentukan kebijakan pangannya, yang menjamin hak atas pangan bagi rakyatnya, serta memberikan hak bagi masyarakatnya untuk menentukan sistem pertanian pangan yang sesuai dengan sumberdaya lokal.
- c. Kemandirian pangan adalah kemampuan produksi pangan dalam negeri yang didukung kelembagaan ketahanan pangan yang mampu menjamin penuhi kebutuhan pangan yang cukup di tingkat rumah tangga, baik dalam jumlah, mutu, keamanan, maupun harga yang terjangkau, yang didukung oleh sumber-sumber pangan yang beragam sesuai dengan keragaman lokal.

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan menyatakan bahwa ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Ketahanan pangan itu menyangkut tiga aspek yaitu : 1) ketersediaan, bahwa

---

<sup>106</sup> Rachmad Safa'at, *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan dari Ketahanan Pangan ke Kedaulatan Pangan*, (Malang: niversitas Brawijaya Press (UB Press), 2013, hlm.196

pangan tersedia cukup untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk, baik jumlah maupun mutunya, serta aman. 2) distribusi, pasokan pangan dapat menjangkau keseluruhan wilayah, sehingga harga stabil dan terjangkau oleh rumah tangga. 3) Konsumsi, yaitu setiap rumah tangga dapat mengakses pangan yang cukup dan mampu mengelola konsumsi sesuai kaidah gizi serta preferensinya. Dalam menjalankan tugas melaksanakan pembangunan pertanian di Indonesia, strategi yang dikembangkan Kementerian Pertanian selama periode Tahun 2010-2014 adalah 7 gema revitalisasi, yaitu (1) revitalisasi lahan, (2) revitalisasi perbenihan dan pembibitan, (3) revitalisasi infrastruktur dan sarana, (4) revitalisasi sumber daya manusia, (5) revitalisasi pembiayaan petani, (6) revitalisasi kelembagaan petani, dan 7 revitalisasi teknologi dan industri hilir.

Berdasarkan rencana pengembangan pembangunan pertanian tersebut di atas pada kenyataannya yang sulit dikembangkan adalah penyediaan lahan pertanian, dan pembentukan lembaga pertanian. Lahan pertanian sulit dikembangkan sebab pada kenyataannya sangat berbenturan dengan adanya alih fungsi lahan pertanian menjadi perumahan oleh para investor. Mereka tidak mengenal apakah tanah pertanian itu produktif atau tidak, asal pemilik tanah mau menjual lahannya, investor akan membelinya. Mengingat perkembangan penduduk yang demikian pesatnya. Para investor tidak memikirkan implikasi terpuruknya ketahanan pangan, karena mereka hanya berorientasi pada keuntungan belaka.

Keberadaan kelembagaan pertanian juga demikian, karena petani pada umumnya hanya memikirkan bagaimana bekerja di atas lahan pertanian agar mendapatkan hasil maksimal, untuk memenuhi kebutuhan keluarganya.

Mereka sangat jarang memikirkan bagaimana dan apa perlunya kelembagaan pertanian. Kenyataan yang ada, kelembagaan pertanian sekalipun ada namun tidak berpengaruh terhadap rencana pengembangan produk pertanian kedepan. Kelembagaan yang ada sekarang lebih banyak dalam bentuk koperasi, atau hanya berbentuk kelompok tani. Itupun harus melalui pembinaan dari pemerintah daerah, yang keberadaannya tidak berjalan secara berkesinambungan. Di Desa Sumberklampok hanya ada kelompok tani bernama "sari mekar" mereka membentuk kelompok tani hanya berfungsi sebagai alat untuk melakukan kerja sama pada saat penanaman dan penjualan hasil pertaniannya, tidak berorientasi pada rencana persediaan pangan ke masa depan.

#### **2.4 Urgensi Pengembangan Lahan Pertanian Pangan Abadi dalam Perspektif Ketahanan Pangan**

Lahan pertanian pada hakikatnya merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dengan petani, namun pada kenyataannya banyak petani tersiksa karena lahan pertaniannya dipergunakan untuk kepentingan pembangunan, seperti pembangunan perumahan, pembangunan industri, dan pembangunan yang menyangkut kepentingan umum lainnya. Hal yang sangat memberatkan bagi semua pihak adalah dua dimensi yang berlawanan yaitu dimensi pengembangan lahan pertanian dan dimensi alih fungsi lahan pertanian. Dua dimensi tersebut saling keterkaitan dengan ketahanan pangan.

Dalam konsideran rancangan undang-undang pangan pada diktum menimbang huruf a, b, dan c dinyatakan :

- a. bahwa lahan pertanian pangan merupakan bagian dari bumi sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran dan

- kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa Indonesia sebagai negara agraris perlu menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan sebagai sumber pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dengan mengedepankan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, dan kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional;
  - c. bahwa negara menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara bangsa oleh karena itu negara berkewajiban menjamin kedaulatan dan ketahanan pangan;

Dari norma yang ada, pertanian pangan merupakan bagian dari kehidupan setiap warga Negara Indonesia, yang harus ada pada setiap kehidupan manusia Indonesia. Pemerintah harus bertanggung jawab atas tersedianya pangan, karena merupakan hak asasi setiap warga Negara Indonesia. Tantangan yang sangat berat dihadapi dalam rangka membangun sistem ketahanan pangan adalah dengan berupaya mempertahankan stabilitas keseimbangan ketersediaan pangan antara kebutuhan dengan pemenuhannya dengan memperhatikan bertambahnya penduduk yang sangat pesat.

Untuk itu pengembangan dan pemantapan ketahanan pangan mempunyai perspektif pembangunan yang sangat mendasar dan strategis, karena : 1) akses pangan terhadap gizi seimbang bagi segenap rakyat Indonesia merupakan hak yang paling asasi bagi manusia. 2) keberhasilan dalam pengembangan kualitas sumber daya manusia sangat ditentukan oleh keberhasilan pemenuhan kecukupan dan konsumsi pangan dan gizi, dan 3) ketahanan pangan merupakan basis atau pilar utama dalam mewujudkan ketahanan ekonomi dan ketahanan nasional yang berkelanjutan.

Untuk mencapai kondisi ketahanan pangan yang stabil, mengingat konversi lahan pertanian menuju kepada pembangunan diluar konsep

ketahanan pangan dan perkembangan penduduk sangat pesat, maka tantangan yang paling terkemuka adalah kemampuan untuk menyediakan lahan pertanian. Oleh karena salah satu solusinya untuk mengatasi krisis ketahanan pangan dan lajunya perkembangan penduduk adalah dengan ekstensifikasi lahan pertanian. Sistem pertanian khususnya usaha pertanian tanaman pangan, sangat membutuhkan adanya ketersediaan lahan pertanian. Ketersediaan lahan untuk usaha pertanian merupakan *conditio sine-qua non* dalam mewujudkan sektor pertanian secara berkelanjutan (*sustainable agriculture*)<sup>107</sup>.

Pembukaan lahan baru hanya dapat dilakukan dengan cara membuka tanah, baik terhadap tanah terlantar, maupun terhadap tanah kawasan hutan. Membuka tanah berarti membuka hutan, jika hutan selalu dipakai modal ekstensifikasi pertanian, sementara alih fungsi lahan pertanian mengejar dari belakang, maka yang ada adalah kegagalan yang berakhir pada kesengsaraan rakyat. Pengembangan lahan pertanian dapat dilakukan hanya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan tentang larangan alih fungsi lahan pertanian dan selanjutnya diaplikasikan undang-undang tersebut secara efektif dan tegas, kecuali untuk kepentingan umum.

Berkaitan dengan pengembangan lahan pertanian, lahan pertanian di Desa Sumberklampok dimana para petani yang telah menguasai tanah Negara lebih dari 20 tahun dengan membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian sejak jaman penjajahan Belanda. Apabila lahan tersebut ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan, maka dapat lebih meningkatkan kinerja para petani, yang berimplikasi pada peningkatan

---

<sup>107</sup> Sitanala Arsyad dan Ernan Rustiadi, *Penyelamatan tanah, air, dan Lingkungan*, (Jakarta: crestpent dan Yayasan pustaka Indonesia, 2012), hlm. 65

kesejahteraan petani khususnya, dan masyarakat secara universal. Untuk menghindari adanya alih fungsi lahan pertanian, maka pemberian hak atas penguasaan tanah tersebut diberikan dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK). Artinya apabila diberikan kepada hak perorangan, baik hak milik maupun hak pakai akan mudah beralih fungsi. Hak perorangan akan berimplikasi pada mudahnya pengalihan hak kepada orang lain khususnya para investor, sehingga usaha ekstensifikasi tidak ada artinya.

### **BAB III**

#### **PENGUASAAN TANAH NEGARA OLEH PETANI YANG DIPERGUNAKAN UNTUK USAHA PERTANIAN TANAMAN PANGAN**

Kata penguasaan, dapat diartikan sebagai proses, cara untuk dapat menggunakan sesuatu benda. Terkait dengan tanah negara yang dikuasai oleh petani, atau tanah negara dalam penguasaan para petani, di Desa Sumberklampok, maka berarti petani menggunakan tanah yang dikuasai sebagai alat untuk memproduksi pangan melalui sebuah proses. Proses yang dimaksud adalah dengan jalan membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian. Setelah hutan dibuka, tanah tersebut berupa lahan, lalu difungsikan sebagai lahan pertanian, yang dikuasai dan diusahakan untuk usaha pertanian tanaman pangan.

Desa Sumberklampok merupakan desa yang memiliki lahan pertanian yang cukup luas dan produktif, oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Buleleng perlu mengambil kebijakan untuk memberikan perlindungan secara yuridis. Peresmian sebuah desa berarti memberikan pengakuan terhadap penguasaan wilayah, dan pengakuan berarti memberikan perlindungan hukum kepada para petani berupa kepastian hukum agar kualitas kerja petani semakin meningkat. Faktanya, kebijakan yang dilakukan baru sebatas perhatian dengan memberikan bantuan sekedarnya, mestinya bantuan tersebut ditingkatkan baik berupa permodalan, pelatihan-pelatihan maupun bantuan infrastruktur. Apalagi jika Pemerintah dapat menetapkan lahan pertanian tersebut sebagai lahan pertanian tanaman pangan berkelanjutan, dapat dipastikan kesuburan tanah itu akan semakin meningkat. Petani makin bersemangat untuk bekerja, dan lebih-lebih lagi bilamana Pemerintah dapat

memberikan peningkatan hak atas tanahnya dari hak penguasaan fisik menjadi penguasaan secara yuridis dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK).

### 3.1 Gambaran umum tentang Lokasi Penelitian

#### Provil Desa Sumberklampok



Sumber : Data primer partisipatif Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Tahun 2001

Desa Sumberklampok, berada pada posisi menyilang, artinya membujur dari arah barat laut ke arah tenggara, yang merupakan daerah tropis dan dalam desa itu terdapat Taman Nasional Bali Barat (TNBB). Taman

Nasional Bali Barat yang berada di sebelah Barat dan sebelah Selatan (seberang jalan utama jurusan Singaraja-Gilimanuk) pemukiman masyarakat Desa Sumberklampok, tampak dalam peta berwarna coklat. Tampak warna hijau karena merupakan hutan lindung yang terkenal dengan habitat "Jalak Bali" yaitu burung jalak bulunya berwarna putih, yang dilindungi karena merupakan ciri khas burung di Bali yang kini menjadi salah satu obyek pariwisata alam. Tampak pada peta berwarna krem adalah tanah perladangan yang dikuasai oleh para petani di Desa Sumberklampok, terutama yang berada di Banjar/Dusun Sumberklampok dan Banjar/Dusun Sumberbatok. Sedangkan Dusun Tegalbunder tampak berwarna agak hijau sebagai tanda bahwa wilayah tersebut tanahnya basah, keadaan airnya lebih baik dan lebih subur dibanding dengan dusun-dusun yang lainnya.

Tentang pengelolaan wilayah antara Taman Nasional Bali Barat (TNBB) dengan tanah pertanian yang dikelola petani saling bersinergi. Perbatasannya jelas dan ditandai dengan patok/Pal yang dikeluarkan oleh BPN melalui Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng di Singaraja. Lokasi Penelitian adalah Desa Sumberklampok yang apabila dipandang dari sisi administrasi pemerintahan, Desa Sumberklampok terletak pada lingkungan Desa Dinas Sumberklampok, Kecamatan Gerokgak, Kabupaten Buleleng Provinsi Bali. Desa ini merupakan perbatasan antara Kabupaten Buleleng dengan wilayah hukum Pemerintah Kabupaten Jemberana. Desa dinas Sumberklampok terdiri dari tiga banjar dinas<sup>108</sup>, yaitu banjar dinas Sumberklampok, banjar dinas Sumberbatok dan banjar dinas Tegalbunder. Di samping diberi nama banjar dinas, juga hal yang selalu berdampingan pada nama banjar adat sesuai

---

<sup>108</sup> Banjar dinas adalah bagian dari wilayah desa dinas dan sering juga disebut dusun (Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003).

dengan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat. Namun, dalam pengertian desa adat, Desa Sumberklampok terdiri dari satu desa adat yaitu desa adat (pakraman) Sumberklampok<sup>109</sup>. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 juncto Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman, maka Desa Adat Sumberklampok diganti dengan Desa Pakraman Sumberklampok dengan aspek yang sama.

Berkaitan dengan penguasaan tanah negara oleh para petani di Desa Sumberklampok, baru sebatas penguasaan fisik yang berawal dari membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian, yang dilakukan oleh para leluhurnya. Penguasaannya sudah turun-temurun, namun sampai sekarang belum memiliki bukti penguasaan secara yuridis. Hal ini disebabkan karena masyarakat tersebut tidak memiliki pengetahuan tentang cara-cara permohonan hak atas tanah, juga tidak memiliki pengetahuan tentang cara-cara pendaftaran hak atas tanah. Oleh karena itu perlu diberikan perlindungan hukum atas penguasaan tanah tersebut, agar memperoleh alat bukti hak yang kuat.

Perlindungan yang dimaksud berkaitan dengan status hak atas tanah yang dikuasai oleh para petani di Desa Sumberklampok dapat mengajukan permohonan hak atas tanah yang dikuasai secara fisik melalui prosedur yang ditentukan dalam Pasal 61 PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 tentang pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sedangkan

---

<sup>109</sup> Desa adat adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 angka 1 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa).

permohonan hak atas tanah yang diajukan selama ini, sebatas permohonan lisan dengan cara mendatangi Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng secara bersama-sama dengan pengawasan Kepala Desa Sumberklampok. Tindakan seperti itu tidak dapat menyelesaikan masalah, karena tidak adanya landasan yuridis.

Apabila para petani mengajukan permohonan hak atas tanah secara bersama-sama, dapat dilakukan oleh salah seorang (misalnya Kepala Desa) dengan memberikan kuasa, sehingga cukup diwakili oleh salah satu orang yang berperan di Desa itu. Apalagi dengan beramai-ramai mendatangi Gubernur Bali dengan maksud untuk memperoleh "Rekomendasi", adalah tindakan yang kurang bijaksana, apakah Gubernur berwenang untuk memberikan Rekomendasi? Undang-undang tidak ada menyaratkan bahwa permohonan atau pendaftaran hak atas tanah negara dengan rekomendasi Gubernur. Pemerintah Daerah perlu memberikan sosialisasi tentang cara-cara mengajukan permohonan atau pendaftaran tanah kepada para petani di Desa Sumberklampok, sebagai cermin kepedulian pemerintah dalam memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat.

Tanah di Desa Sumberklampok meliputi tempat permukiman penduduk, tanah pertanian (berupa perladangan), tanah kuburan, tanah tempat ibadah (Pura Tri Kahyangan, yaitu Pura Dalem, Pura Desa dan Pura Segara, dan juga tempat ibadah untuk umat Islam yaitu masjid). Di samping itu, ada juga tanah untuk Puskesmas, tanah untuk Sekolah, tanah untuk

Balai Banjar dan Balai Desa, dan Taman Nasional Bali Barat (TNBB) juga sebagian masuk Desa Sumberklampok<sup>110</sup>.

Tanah perumahan/tanah pekarangan penduduk masing-masing Kepala Keluarga luasnya antara 200-400 M2 dengan status haknya penguasaan fisik saja. Bangunan-bangunan rumah milik penduduk tidak mengandung nuansa Bali, akan tetapi bermotif sebagai bangunan nasional tidak seperti bangunan-bangunan yang ada di desa-desa lainnya di Bali yang banyak menganut motif bangunan Bali berupa ukir-ukiran. Bangunan penduduk ditata sedemikian rupa satu dengan lainnya dibatasi dengan tembok, yang bahannya kebanyakan terdiri dari tembok batako. Pintu keluar masuk masing-masing pekarangan dibuat gerbang (sering disebut pintu gerbang) yang berada di antara jalan dengan halaman rumahnya (lihat gambar 3).

Keadaan tanahnya kering tetapi subur jika cukup air, petani bercocok tanam hanya dengan mengandalkan air hujan pada musim hujan, namun bagi petani yang mampu membuat sumur bor dapat mengairi tanamannya dengan air yang diambil dari sumur bor dengan menggunakan alat mesin Kubota (lihat gambar 4). Mereka dapat menanam jagung, sampai tiga kali dalam setahun. Di samping tanaman jagung, mereka juga menanam tanaman dengan sistem tumpang sari, yaitu tanaman cabai yang bersifat tanaman tahunan, artinya sekali tanam dapat menghasilkan beberapa kali panen, dan juga dapat ditanam pisang seperti pisang Taiwan ditengah-tengah antara tanaman jagung dan cabai. Tanaman keras lainnya berupa tanaman pohon kelapa dan tanaman pohon jeruk (lihat gambar 5).

---

<sup>110</sup> Balai Banjar adalah tempat pertemuan/mengadakan kegiatan warga banjar/dusun, sedangkan Balai Desa adalah tempat pertemuan/mengadakan kegiatan warga desa, atau tempat untuk menerima tamu yang datang dari luar desa.

Para petani di Desa Sumberklampok disamping bertani juga memelihara sapi ternak, yang berfungsi ganda yaitu; 1) berfungsi sebagai tenaga membajak untuk keperluan pengolahan tanah pertanian, dan 2) berfungsi sebagai simpanan dana tahunan. Artinya, sapi yang dipelihara untuk sapi betina dapat beranak yang dapat dijual untuk menambah *income* mereka. Sapi pejantan setelah besar juga dijual yang nantinya diregenerasikan dengan sapi yang muda. Karena itu sumber pendapatan para petani tidak saja dari hasil pertanian, juga dari hasil ternak sapi, kambing, babi dan ayam sebagai pendapatan tambahan. Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Buleleng telah banyak memberikan bantuan berupa sapi ternak kepada para petani, di samping juga bantuan berupa sarana pertanian seperti sumur bor (lihat gambar 4)<sup>111</sup>. Hasil pertanian dimaksud di samping untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di Desa Sumberklampok, juga pemasarannya dilakukan di luar desa, seperti dipasarkan pada pasar induk di Singaraja (ibu kota Kabupaten Buleleng), bahkan sampai ke Jawa khususnya ke Banyuwangi<sup>112</sup>. Hal senada dikemukakan oleh Kepala Kantor Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Buleleng bahwa : "Hasil pertanian di Desa Sumberklampok dipasarkan di pasar desa tersebut, di pasar pada kecamatan lain yaitu di Seririt, di pasar di ibu kota Kabupaten yaitu di Singaraja, di pasar Ibu kota Provinsi Bali yaitu di Denpasar, bahkan untuk cabai dan kacang tanah pemasarannya sampai ke Jawa Timur khususnya Banyuwangi" (lihat gambar 6 wawancara dengan Kepala Desa).

---

<sup>111</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Kantor Dinas Pertanian Kabupaten Buleleng tanggal 4 September 2013

<sup>112</sup> Hasil wawancara dengan Kepala desa Sumberklampok pada tanggal 22 september 2013

### 3.1.1 Orbitasi lokasi penelitian

Mengenai desa dan banjar<sup>113</sup> ini akan diuraikan lebih terperinci sebagai berikut :

Desa Sumberklampok ini berbatasan dengan:

Sebelah Utara : Laut Selat Bali;

Sebelah Timur : Desa Pejarakan Kecamatan Gerokgak, Kabupaten Buleleng;

Sebelah Selatan : Hutan Negara masuk kecamatan Melaya Kabupaten Jemberana.

sebelah barat : Kelurahan Gilimanuk Kecamatan Melaya Kabupaten Jemberana;

Desa Sumberklampok jika dipandang dari status desa pakraman terdiri dari 2 (dua) banjar adat yaitu banjar adat Sumberklampok, dan banjar adat Sumberbatok. Apabila dipandang dari sudut pemerintahan (dinas), desa ini terdiri dari 3 dusun yaitu Dusun Sumberklampok, Dusun Sumberbatok, dan Dusun Tegalbunder.

Mengenai jarak dari Desa Sumberklampok menuju ibu kota kecamatan (Kecamatan Gerokgak) kurang lebih 45 Km dan waktu tempuhnya kurang lebih 1 jam perjalanan. Jarak dari Desa Sumberklampok menuju ibu kota Kabupaten Buleleng yaitu Kota Singaraja kurang lebih 75 Km. Jarak tempuhnya kurang lebih 2 jam, sedangkan dari Desa Sumberklampok menuju Kota Denpasar (ibu kota Provinsi Bali) kurang lebih 162 Km apabila melalui kabupaten Jemberana melewati Kota Negara (ibu kota Jemberana). Jarak tempuhnya kurang lebih 3 jam dan apabila dari Desa Sumberklampok menuju Kota Denpasar melalui Kota Singaraja lebih kurang 158 Km dan jarak

---

<sup>113</sup> Desa dibagi menjadi beberapa banjar, atau beberapa banjar disatukan menjadi sebuah desa. Masing-masing banjar dipimpin oleh Klian Banjar (untuk banjar adat, sedang banjar dinas sama dengan dusun dipimpin oleh Klian Dinas/Kepala Dusun), dan desa dipimpin oleh seorang Perbekel /Kepala Desa.

tempuhnya kurang lebih 5 jam, mengingat jalan dari Singaraja ke Denpasar melalui pegunungan yang bernama Bedugul, jalannya banyak tanjakan dan berbelok-belok, sehingga banyak menghabiskan waktu tempuh.

### **3.1.2 Topografi**

Desa Sumberklampok berada pada dataran rendah, yaitu di pesisir pantai, dengan ketinggian dari permukaan air laut 40 meter, iklimnya tropis, suhunya sangat panas terutama pada musim kemarau yaitu suhu udara rata-rata minimal 19-23 derajat Celsius dan maksimal 23-29 derajat Celsius. Curah hujannya sangat sedikit hanya pada waktu musim hujan, itupun tidak penuh dengan rata-rata 78,5 mm/tahun, hanya beberapa bulan saja.

### **3.1.3 Kondisi Sosial dan Budaya**

Para ahli mendefinisikan tentang sosial budaya sebagai berikut<sup>114</sup>: Andreas Eppink menjelaskan bahwa kebudayaan adalah segala sesuatu atau tata nilai yang berlaku dalam sebuah masyarakat, termasuk didalamnya pernyataan intelektual dan nilai-nilai artistik yang menjadi ciri khas masyarakat, dinamakan kebudayaan dari masyarakat tersebut<sup>115</sup>. Hal yang sama dikemukakan oleh Burnett bahwa kebudayaan adalah keseluruhan yang kompleks<sup>116</sup>, meliputi kesenian, moral, adat-istiadat, hukum, pengetahuan, kepercayaan, dan kemampuan atau hasil olah pikir dalam bentuk lain yang diperoleh seseorang sebagai masyarakat. Pikiran Burnett ini menjadi acuan bagi para sosiolog dan budayawan kita seperti Selo Soemardjan dan Soelaiman Sumardi. Keduanya memberikan definisi bahwa kebudayaan

---

<sup>114</sup> <http://anneahira.com/pengertian-Sosial-budaya.htm>, diunduh pukul 7.45 Wita, hari sabtu tanggal 2 Agustus 2014.

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> *Ibid.*

adalah sarana karya cipta, rasa dan karsa sebuah masyarakat<sup>117</sup>. Pada hakikatnya setiap masyarakat pada masing-masing daerah yang ada di Indonesia, mempunyai sosial budaya sendiri-sendiri. Di Bali misalnya, pada dasarnya sosial budaya Bali adalah sama, yang disebut Kebudayaan Bali. Budaya adalah sesuatu mengenai kebudayaan yang sudah berkembang (beradab, maju)<sup>118</sup>, sedangkan kebudayaan adalah hasil kegiatan dan penciptaan batin (akal budi) manusia seperti kepercayaan, kesenian dan adat istiadat<sup>119</sup>

Kehidupan sehari-hari pada aspek sosial masyarakat Bali kelihatannya sama, namun pada kenyataan, dalam hal-hal tertentu setiap desa yang ada di Bali mempunyai seni, budaya dan adat dengan ciri khas yang berbeda. Contohnya Budaya masyarakat Buleleng (Singaraja) dengan Budaya masyarakat Denpasar/Badung, masing-masing mempunyai ciri khas yang berbeda, misalnya Buleleng bergaulnya (berinteraksi) di antara masyarakat dengan sejajar tanpa membedakan orang berkasta atau tidak, sedangkan di Denpasar sangat jelas terlihat cara bergaulnya antara orang berkasta dengan yang tidak berkasta. Dari keseniannya, Buleleng terkenal dengan Drama Gongnya sementara Denpasar terkenal dengan tari Kecaknya. Demikian juga Gianyar, terkenal dengan tari Barongnya. Kesemuanya itu merupakan kesatuan budaya Bali. Demikian juga perlakuan masalah adat-istiadat, masing-masing daerah kabupaten, bahkan masing-masing desa dalam satu kabupaten, akan berbeda adat dan kebudayaannya.

---

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Op.Cit.*, hlm. 214

<sup>119</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Op. Cit.*, hlm. 215

Keadaan sosial budaya masyarakat Desa Sumberklampok, tidak jauh berbeda dengan keadaan sosial budaya Bali pada umumnya. Mereka pada umumnya mempunyai budaya yang sama dengan budaya-budaya pada masyarakat desa lainnya. Hanya saja, oleh karena masyarakat Desa Sumberklampok kemampuan ekonominya sangat kurang, maka perlakuan sosial budayanya dilakukan secara sederhana, sehingga tampak berbeda dengan desa-desa yang kemampuan ekonominya lebih tinggi. Contohnya, ketika dilangsungkan upacara perkawinan, masyarakat Bali pada umumnya mempelai penganten berpakaian seperti pakaian raja yang sering disebut "*Payas Agung*", hanya bagi masyarakat yang mampu. Berbeda dengan masyarakat yang ada di Desa Sumberklampok ketika melangsungkan perkawinan, mempelai berpakaian "*adat madia*" artinya pakaian adat seperti layaknya masyarakat yang tidak dalam keadaan upacara perkawinan. Demikian pula tentang kesenian yang dimiliki oleh masyarakat Desa Sumberklampok hanya kesenian Bali yang tergolong tari rakyat, seperti tari penyambutan (tari Panjembrama) dan tari oleg. Hal yang sangat berbeda ketika ada upacara besar di pura-pura (*Odalan*) atau hari-hari besar lainnya seperti Hari Raya Galungan dan Kuningan, dan hari raya Nyepi, mereka berpakaian sederhana, yang hanya berpakaian adat yang sopan, tidak seperti desa-desa lain yang keadaan ekonominya tergolong mampu<sup>120</sup>.

#### **3.1.4 Kondisi Sosial Ekonomi**

Kata sosial ekonomi, apabila diartikan secara bersama-sama, jarang para ahli mengemukakan pendapatnya mengenai hal itu dalam satu kalimat, akan tetapi sering dibahas secara terpisah antara kata "sosial" dan kata

---

<sup>120</sup> Hasil wawancara dengan Ketua Adat Desa Sumberklampok, pada tanggal 20 september 2013.

“ekonomi”, sehingga perpaduan dua kata tersebut dijadikan satu kata menjadi sosial ekonomi. Kata sosial lebih mengarah pada objeknya yaitu masyarakat. Kementerian Sosial apabila mengadakan suatu kegiatan dalam menjalankan program kerjanya lebih banyak bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, yang lingkup kegiatannya dilakukan di kalangan masyarakat.

Kamus Besar Bahasa Indonesia menyatakan bahwa kata sosial adalah segala sesuatu yang berkenaan dengan masyarakat<sup>121</sup>. Sedangkan dalam konsep ilmu sosiologi sering dikatakan bahwa manusia adalah makhluk sosial, yang dimaksudkan adalah bahwa manusia harus hidup dalam bentuk masyarakat, berinteraksi satu dengan yang lainnya, karena saling membutuhkan dan saling keterikatan satu dengan yang lain. Karena manusia tidak akan dapat hidup tanpa adanya bantuan manusia yang lain. Sementara pengertian ekonomi berasal dari kata Yunani yang berarti "*oikos*" yang berarti keluarga atau rumah tangga, dan "*nomos*" yang berarti peraturan, aturan, hukum. Dengan demikian, kata ekonomi dapat diartikan sebagai aturan rumah tangga atau manajemen rumah tangga. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ekonomi berarti ilmu mengenai asas-asas produksi, distribusi dan pemakaian barang-barang serta kekayaan (seperti keuangan, perindustrian dan perdagangan).

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut di atas, dapat ditarik benang merahnya bahwa sosial ekonomi berarti segala sesuatu yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat, antara lain sandang, pangan, papan (perumahan), pendidikan, kesehatan dan lain-lain. Tercapai

---

<sup>121</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *op. Cit.*, hlm. 1331.

atau tidaknya kebutuhan dimaksud sangat tergantung pada penghasilan dari sebuah keluarga (dalam sebuah desa), pemerintah baik di wilayah perdesaan maupun pada wilayah perkotaan yang pada tingkat tertinggi terletak pada negara. Oleh karena itu, pembangunan nasional yang merupakan pembangunan Negara dan Bangsa Indonesia, sangat tergantung dari kemampuan produksinya. Keseluruhan produksi yang dimaksud pada hakikatnya bersumber pada pertanian.

Salah satu tantangan pembangunan nasional saat ini adalah kemiskinan yang terdapat pada wilayah perdesaan. Kemiskinan di desa juga dibarengi dengan belum meratanya pembangunan infrastruktur, sehingga harga barang dan juga biaya ekonomi sosial jauh lebih mahal. Permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat Indonesia dalam pengembangan ekonomi di wilayah perdesaan terutama wilayah desa yang tertinggal adalah masalah transportasi.

Desa-desa yang tertinggal seperti halnya di Kalimantan, di mana desa yang satu dengan desa yang lain transportnya sangat sulit. Hubungan desa yang satu dengan desa yang lain kebanyakan dihubungkan dengan jalur transportasi sungai. Desa-desa pada daerah lain seperti di Nusa Tenggara, Maluku dan Papua, yang daerah perdesaannya terjal dan berbelak-belok menyebabkan mobilitas ekonomi menjadi lambat, yang berakibat harga barang menjadi mahal, terutama untuk retribusi pertanian.

Kemiskinan terjadi pada masyarakat petani juga disebabkan tidak seimbangannya harga pendukung pertanian, seperti harga pupuk terlalu tinggi sedang harga produk pertanian relatif sangat rendah, sehingga para petani enggan meningkatkan kesuburan tanah pertaniannya, dan berpengaruh pada

hasil pertanian tidak bisa ditingkatkan. Akibatnya, kontribusi pertanian terhadap ketahanan pangan nasional sangat kecil. Produk pertanian sangat besar pengaruhnya terhadap perkembangan pangan nasional. Dengan demikian dapat berakibat ketahanan pangan nasional tidak dapat dipertahankan secara maksimal. Apabila pemerintah bersikap secara responsif bahwa salah satu aspek pembangunan nasional adalah sektor pertanian yang terdapat di perdesaan, hendaknya terlebih dahulu memperhatikan aspek dari infrastruktur yang diperlukan dalam pembangunan perekonomian khususnya pada wilayah perdesaan. Negara Indonesia berstatus Negara agraris disebabkan sebagian besar penduduk Indonesia bermata pencaharian dengan bertani. Pertanian sebagian besar dilakukan oleh masyarakat perdesaan. Oleh karena itu, seharusnya pemerintah mampu memajukan pembangunan tidak saja di wilayah perkotaan, tetapi juga di wilayah perdesaan dengan berkeeseimbangan.

Berkaitan dengan kondisi sosial ekonomi yang terdapat di Desa Sumberklampok, bahwa para petani hanya berkehidupan dari hasil pertanian, yang dibantu juga dari hasil peternakan (sangat kecil), yang pengelolaan tanah pertaniannya tidak maksimal, hal ini disebabkan oleh beberapa hal yaitu :

- 1) Tidak adanya perlindungan hukum dari Pemerintah Daerah berupa kepastian hukum tentang status hak atas tanah yang dikuasai oleh para petani, sehingga kualitas kerjanya rendah.
- 2) Kurangnya perhatian pemerintah daerah dalam memotivasi kinerja para petani (penyuluhan-penyuluhan, bantuan sarana pertanian).

- 3) Terbatasnya sarana dan prasarana pertanian termasuk kurangnya sumber daya manusia tentang teknik pengelolaan pertanian.

### **3.1.5 Sistem Kepercayaan (religius).**

Masyarakat Desa Sumberklampok merupakan penduduk yang heterogen, dan sistem kepercayaannya pun beraneka ragam, yaitu terdiri dari beberapa agama dan kepercayaan terhadap agamanya. Penduduk atau masyarakat di masing-masing dusun atau banjar di Desa Sumberklampok pemeluk Agama Hindu sebagai pemeluk agama yang mayoritas, sedangkan pemeluk Agama Islam sebagian kecilnya. Penduduk Banjar/Dusun Sumberklampok dan Banjar/Dusun Sumberbatok mayoritas adalah pemeluk Agama Hindu, sedangkan Dusun Tegalbunder penduduknya adalah mayoritas pemeluk Agama Islam. Dusun yang penduduknya beragama hindu (mayoritas Agama Hindu) disebut banjar adat, karena di Bali hanya ada adat Bali. Contoh-contoh di desa-desa lain di Bali, yaitu di Kelurahan Penarukan Kecamatan Buleleng ada dusun bernama dusun Jarat karena penduduknya mayoritas agama islam, di Kelurahan Banjar Bali ada disebut Kampung Bugis, kampung Arab, kampung kajanan dan lain-lain, jadi tidak disebut Banjar adat.

Mengenai kehidupan mereka sekalipun berbeda agama atau kepercayaannya, akan tetapi mereka hidup berdampingan, saling melengkapi dan saling menghormati, bahkan merupakan satu kesatuan sebagai masyarakat desa. Di dalam melakukan upacara adat, misalnya upacara perkawinan baik Umat Hindu maupun Umat Islam, mereka saling menghadiri dan saling membantu dalam persiapan perkawinannya<sup>122</sup>. Hal senada

---

<sup>122</sup> Hasil wawancara dengan Klian Adat desa Sumberbatok, tanggal 20 september 2013

dikemukakan oleh Ketua Lembaga Swadaya Masyarakat Pencinta Lingkungan Alam (LSM Pilang) menyatakan<sup>123</sup> :

“Dalam rangka pelaksanaan upacara agama, baik upacara Agama Hindu maupun Agama Islam saling mendukung dan saling berdampingan, karena mereka merasa senasib, seperjuangan dalam penguasaan dan permohonan hak atas tanahnya, sehingga mereka bagaikan saudara atau saling menganggap keluarga”.

Apabila perayaan upacara hari besar/nasional seperti Hari Raya Nyepi, Hari raya Galungan dan Kuningan untuk Umat Hindu dan/atau Hari raya Idul Fitri, Hari raya Idul Adha, mereka masing-masing umat saling berkunjung, dan untuk perayaan hari raya Nyepi semua penduduk secara regional khususnya di Bali secara keseluruhan mematikan; Lelungan (bepergian), Lelungan (hiburan), Amati Geni (tidak menyalakan api) dan Amati karya (tidak bekerja) yang disebut Catur Berata Penyepian<sup>124</sup>. Umat Islam ketika itu juga menghormati dan secara bersama-sama untuk tidak melakukan hal-hal yang berhubungan dengan Catur Berata Penyepian.

Bahwa untuk upacara Umat Hindu berkaitan dengan hubungan manusia dengan alam, sebagai salah satu unsur dari Tri Hita Karana<sup>125</sup> yaitu ketika ada upacara Tumpek Uduh/Tumpek Pengatag yaitu upacara umat hindu untuk mengucapkan syukur kepada Ida Sanghyang Widhi (Tuhan Yang Maha Esa) yang telah melimpahkan rahmat-Nya, berupa hasil bumi sebagai sumber kehidupan manusia. Tumpek Uduh/Pengatag jatuh pada hari Sabtu Kliwon wuku Wariga yang datang setiap 6 bulan Bali (setiap 210 hari), atau

<sup>123</sup> Hasil wawancara dengan Ketua LSM Pilang tanggal 22 September 2013

<sup>124</sup> Catur Berata Penyepian adalah Catur berarti Empat, Berata berarti Puasa (tidak melakukan), Penyepian berarti Perayaan hari besar/nasional Nyepi.

<sup>125</sup> *Tri Hita Karana* adalah falsafah hidup masyarakat Bali yang memuat tiga unsur yang membangun keseimbangan dan keharmonisan hubungan antara manusia dengan Tuhan, manusia dengan manusia dan manusia dengan lingkungannya yang menjadi sumber kesejahteraan, kedamaian dan kebahagiaan bagi kehidupan manusia (Penjelasan pasal demi pasal Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 9 Tahun 2013 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Buleleng)

sering disebut Tumpek penyelaian (selai berarti dua puluh lima) artinya Hari Tumpek tersebut datangnya dua puluh lima hari sebelum hari raya Galungan. Hal ini terlihat perbedaannya dengan umat Islam yang ada di Desa Sumberklampok<sup>126</sup>. Hal tersebut hanya menyangkut perbedaan keyakinan, sehingga jalan berhubungan dengan Tuhan yang berbeda, seperti sembahyang dan sebagainya.

### **3.2 Sejarah penguasaan tanah negara oleh petani di Desa Sumberklampok**

Keberadaan para petani di Desa Sumberklampok berawal dari membuka hutan sejak jaman penjajahan Belanda yang diperkirakan tahun 1922 untuk memperoleh lahan pertanian. Selanjutnya tanah tersebut dikerjakan, dikuasai dan ditempati. Tahun 1966 pemuka-pemuka masyarakat berinisiatif untuk membuat suatu wadah dalam bentuk desa, yang diberi nama Desa Sumberklampok. Sehingga Desa Sumberklampok pertama kali didirikan Tahun 1966, yang terdiri dari tiga Banjar/Dusun yaitu; Banjar/dusun Sumberklampok, Banjar/Dusun Sumberbatok, dan Dusun Tegalbunder. Kepala Desa (untuk di Bali Kepala Desa disebut Perbekel) untuk pertama kalinya dijabat oleh Wiro Sentoso.

Tahun 1970 para petani mengajukan permohonan hak atas tanah yang dikuasai, namun sampai sekarang belum dikabulkan permohonan itu. Sehingga pada Tanggal 7 Nopember 2013 kembali para petani di Desa Sumberklampok menyusul mengajukan permohonan secara lisan dengan mengadakan Demontrasi (Demo) dengan tuntutan agar permohonan hak atas tanah dapat dikabulkan, dengan jalan memblokade jalan raya arah

---

<sup>126</sup> Hasil Wawancara dengan Klian Desa Sumberklampok Tanggal 20 September 2013

Singaraja-Gilimanuk<sup>127</sup>. Tuntutan mereka tetap mohon Hak atas tanah yang dikuasai, dan jika memerlukan rekomendasi dari Gubernur Bali, agar segera hal itu diterbitkan, namun aksi tersebut tetap tidak mendapat perhatian dari pemerintah. Hal ini dilakukan untuk menindak lanjuti perjuangannya mengajukan permohonan hak atas tanah negara yang telah dikuasai lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan<sup>128</sup>.

Mengkeritisi sikap para petani di Desa Sumberklampok dalam mengajukan permohonan hak atas tanah tersebut, dengan melakukan demonstrasi adalah hal yang keliru. Secara yuridis dapat mengajukan permohonan dengan persyaratan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 61 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 sebagai pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dengan demikian Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng dapat menilai kelengkapan persyaratan dari permohonan hak atas tanah tersebut. Dari penilaian permohonan tersebut oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, maka dapat diberikan kepastian apakah permohonan tersebut dikabulkan atau ditolak. Penolakan tersebut akan diberikan petunjuk tentang kekurangan syarat-syarat yang dibutuhkan oleh Kepala Kantor Pertanahan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sebagaimana ketentuan proses pendaftaran hak atas tanah.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, bahwa tanah yang ada di Desa Sumberklampok terdiri dari 3 bagian yaitu; 1) sebagian adalah tanah yang dikuasai para petani tanpa adanya masalah, 2) sebagian tanah itu bekas penguasaan PT. Margarana dan PT Dharma Jati Utama dengan HGU yang

---

<sup>127</sup> *Radar Bali*, Tanggal 8 Nopember 2013, hlm. 21

<sup>128</sup> *Ibid*

sudah berakhir, yang oleh Pemerintah Provinsi Bali diklaim sebagai asetnya, dan 3) tanah di Desa Sumberklampok sebagian berupa hutan. Menurut Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng I Made Sudharma,SH.,M.H. bahwa tanah yang diklaim oleh Pemerintah Provinsi Bali sebagai asetnya adalah tanah yang berstatus HGU yang sekarang telah berakhir (bekas HGU). Opsi Pemerintah Provinsi Bali bahwa tanah bekas HGU yang dikuasai secara yuridis oleh PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama kembali menjadi aset Pemerintah Provinsi Bali, sekalipun kenyataannya di atas tanah tersebut ada hak penguasaan secara fisik. Ini berarti bahwa di luar penguasaan secara yuridis oleh PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama, tanah-tanah tersebut tidak bermasalah, sehingga dapat dimohon oleh para petani dan tidak memerlukan rekomendasi dari Pemerintah Provinsi Bali<sup>129</sup>. Opsi Pemerintah Provinsi Bali yang mengklaim tanah bekas HGU merupakan asetnya, adalah keliru, karena Pasal 28 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dan apabila hak itu telah berakhir, maka hak tersebut kembali kepada Negara, bukan menjadi aset Pemerintah Provinsi Bali.

Tentang penguasaan hak atas tanah di Desa Sumberklampok, sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan baik kepada para petani di Desa Sumberklampok secara langsung maupun pada instansi Pemerintah Daerah masih terdapat kontradiksi antara para petani dengan Pemerintah Daerah baik Pemerintah Provinsi Bali maupun Pemerintah Kabupaten Buleleng. Para petani mengatakan bahwa penguasaan tanah di Desa Sumberklampok bermula dengan cara membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian

---

<sup>129</sup> Hasil Wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, Tanggal 19 Nopember 2013.

oleh para leluhurnya, sehingga penguasaan tanah tersebut merupakan warisan. Pemerintah Kabupaten Buleleng (baik Bupati maupun Asisten pemerintahannya) mengatakan, bahwa untuk tanah yang pernah dikeluarkan HGU adalah merupakan aset Pemerintah Provinsi Bali. Oleh karena itu yang memberikan rekomendasi dalam pengeluaran HGU untuk PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama adalah Pemerintah Provinsi Bali. Pendapat ini adalah keliru, karena yang dapat diberikan HGU adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA yaitu Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Ini berarti apabila tanah yang dikeluarkan HGU kemudian HGU nya berakhir, maka tanah tersebut kembali kepada Negara. Bukan tanah aset Pemerintah Provinsi. Bukti yang lebih kongkrit lagi bahwa apabila Pemerintah Provinsi Bali dapat membuktikan bahwa itu adalah asetnya (misalnya bekas hak *erfacht*) atau hasil membeli, maka tidak sampai lama-lama pasti diambil dari penguasaan para petani untuk dijadikan hak pengelolaan. Akan tetapi oleh karena tanah tersebut adalah tanah negara dan tidak dapat membuktikan dengan dokumen tertulis (dokumennya tidak ada) bahwa itu adalah asetnya, maka sampai sekarang tanah tersebut menjadi penguasaan para petani. Namun demikian ketika dimohonkan HGU akhirnya terbit juga Sertipikat Hak Guna Usaha (HGU) No.1 Surat Ukur No.2603 Tahun 1987 dan berakhir tanggal 31 Desember Tahun 2007, sehingga dengan berakhirnya HGU tersebut, maka tanah tersebut kini seluruhnya merupakan tanah negara<sup>130</sup>.

---

<sup>130</sup> Hasil wawancara dengan Bupati Kabupaten Buleleng, dan Asisten Pemerintahan pada kantor bupati Buleleng di Singaraja, pada tanggal 1-2 Oktober 2013.

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, mengatakan bahwa semua tanah yang ada di Desa Sumberklampok merupakan tanah negara<sup>131</sup>. Juga dikatakan bahwa Tanah yang pernah dikeluarkan HGU untuk kepentingan PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama adalah bukan aset Pemerintah Provinsi Bali, karena landasan hukumnya tidak jelas. Pengeluaran HGU nya juga tidak tepat, sebab tanah yang telah dikuasai oleh para petani Desa Sumberklampok malah dikeluarkan HGU. Lebih lanjut dikatakan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng bahwa Pasal 61 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 dan Pasal 9 ayat (2) UUPA dapat dipakai dasar untuk mengajukan permohonan hak atas tanah sepanjang tanah-tanah yang dimohon dan dikuasai oleh para petani belum pernah dikuasai atau dilekati hak dan dimiliki oleh pihak lain.

Memperhatikan beberapa pendapat dari beberapa instansi pada dasarnya pemerintah dengan berbagai instansi belum memahami betul duduk persoalan hak penguasaan atas tanah di Desa Sumberklampok. Hal itu disebabkan masih adanya saling mempertahankan pendapatnya antara para petani di Desa Sumberklampok dengan Pemerintah Provinsi Bali, sehingga BPN tidak mau bersikap apa-apa<sup>132</sup>. Lebih lanjut dijelaskan oleh kepala kantor Pertanahan (I Made Sudharma, SH.,M.H) bahwa tanah-tanah di Desa Sumberklampok termasuk bekas HGU PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama merupakan tanah negara, maka dapat diajukan permohonan oleh para petani di Desa Sumberklampok dengan persyaratan menurut ketentuan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Dewa Nyoman

---

<sup>131</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng di Singaraja pada tanggal 14 Nopember 2013.

<sup>132</sup> *Ibid*

Sukrawan,SH. yang kebetulan sebagai Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Buleleng mengatakan bahwa :

"tanah-tanah yang ada di Desa Sumberklampok adalah dikuasai oleh para petani tersebut dengan beraneka ragam sejarahnya, ada yang dari jaman Belanda hasil merabas hutan, ada yang dari jaman kemerdekaan dan ada pula sejak gunung agung meletus pada tahun 1963, untuk permohonan haknya, oleh karena mereka telah menguasai lebih dari 20 tahun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan sebagai warga Negara Indonesia dijamin hak-haknya, maka mereka berhak untuk mengajukan hak milik atas tanah yang dikuasai. Karena itu para petani di Desa Sumberklampoklah yang paling berhak untuk mengajukan permohonan, kami sangat peduli dengan para petani di Desa Sumberklampok, mengingat bahwa sesuai dengan UUD'45 menyebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya adalah dikuasai Negara dan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat. DPRD sangat mendukung dan merekomendasikan untuk kepentingan para petani, agar status hak menurut hukum adalah sah untuk mereka, demi menyejahterakan masyarakat sesuai dengan amanah undang-undang<sup>133</sup>".

Bupati Buleleng mengatakan bahwa tanah di Desa Sumberklampok ada sebagian yang pernah dikeluarkan HGU yang diberikan kepada PT Margarana dan ada yang diberikan kepada PT Dharma Jati Utama. Tanah-tanah yang pernah dikeluarkan HGU kepada PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama setelah masa HGU nya berakhir kembali menjadi aset Pemerintah Provinsi Bali. Pendapat ini adalah keliru, secara yuridis tanah yang dikeluarkan HGU adalah tanah negara (Pasal 28 ayat (1) UUPA), dan setelah HGU berakhir tanah tersebut kembali menjadi tanah negara. Lebih lanjut dikatakan Bupati Buleleng bahwa Pemerintah Kabupaten Buleleng tetap memperjuangkan para petani di Desa Sumberklampok untuk menyejahterakan mereka. Pemerintah Kabupaten Buleleng melalui Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Buleleng telah beberapa kali

---

<sup>133</sup> Hasil wawancara dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten Buleleng, tanggal 10 Oktober 2013

memberikan bantuan, baik berupa bantuan fisik juga bantuan berupa penyuluhan dan pembinaan kepada para petani di Desa Sumberklampok<sup>134</sup>. Hubungan tanah negara dengan aset Pemerintah Provinsi Bali dan HGU PT Margarana tidak jelas landasan yuridisnya, dan dalam hal memperjelas kedudukan atau status tanah tersebut perlu diberikan hak secara yuridis. Tanah di Desa Sumberklampok secara keseluruhan berstatus tanah negara. Pemberian HGU atas tanah di wilayah Desa Sumberklampok diklaim menjadi kekuasaan Pemerintah Provinsi Bali adalah tanpa dasar hukum. Selanjutnya diberikan rekomendasi kepada PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama untuk mohon HGU khususnya yang ada di Dusun/Banjar Sumberbatok untuk dikelola. PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama selanjutnya mengajukan HGU. Jadi kaitannya tanah yang dikuasai oleh para petani di Desa Sumberklampok adalah tanah negara yang oleh PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama dimohonkan HGU kemudian keluar HGU. Setelah HGU atas tanah itu berakhir, kembali menjadi tanah negara. Sedangkan tanah yang tidak pernah dikeluarkan HGU tetap merupakan tanah negara. Jadi tanah negara yang pernah dikeluarkan HGU untuk PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama kemudian berakhir HGU nya, maka tanah tersebut menjadi tanah negara (bukan aset Pemerintah Provinsi Bali), sama dengan tanah-tanah lainnya di Desa Sumberklampok. Pemerintah provinsi Bali keliru menafsirkan Pasal 2 ayat (4) UUPA, yang dimaksud Pasal 2 ayat (4) UUPA adalah mengatur peruntukan dan penggunaan tanah yang ada di daerahnya dengan memperhatikan asas *durit de preferent*. Artinya memprioritaskan mereka yang lebih dahulu menguasai yaitu para petani, atau setidaknya

---

<sup>134</sup> Hasil wawancara dengan Bupati Kabupaten Buleleng tanggal 2 Oktober 2013

diadakan konsolidasi terlebih dahulu sebelum diberikan hak kepada pihak lain. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, apabila dengan diterbitkannya HGU untuk PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama betul-betul dimanfaatkan peruntukannya atas tanah yang dikuasai secara yuridis, dan hasilnya dinikmati, maka semestinya HGU nya diperpanjang. Namun oleh karena PT Margarana tersebut merasa tidak mampu untuk mengelola bahkan dengan pertimbangan, karena telah ada para petani Desa Sumberklampok yang menguasai dan mengerjakan lahan tersebut terlebih dahulu, lalu HGU nya tidak diperpanjang. Mereka sadar bahwa yang berhak mengajukan permohonan hak adalah para petani (Pasal 61 PMNA/KBPN RI No. 3 Tahun 1997, sedangkan PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama bukanlah pihak yang berhak. Dasar pemikirannya adalah bahwa setiap hak atas tanah yang telah dikuasai secara fisik oleh pihak lain, maka apabila mengajukan permohonan hak kepada negara minimal melalui proses konsolidasi, namun hal itu tidak dilakukan oleh PT Margarana dengan pihak petani.

Hal yang sama dilakukan oleh PT Dharma Jati Utama yang HGUnya berakhir Tahun 2007, mereka tidak memperpanjang karena merasa tidak mampu untuk mengelola. Ketidakmampuan tersebut disebabkan di samping tanahnya kering, perlu tenaga untuk mengelolanya dengan biaya besar dan pertimbangan lain bahwa di atas tanah tersebut telah ada para petani yang mengerjakan, dan para petani ini telah menguasai terlebih dahulu.

Dengan demikian, yang lebih dimungkinkan untuk mengajukan permohonan hak adalah para petani di Desa Sumberklampok. Hal ini sesuai dengan keterangan dari Dewa Nyoman Sukrawan,SH. selaku Ketua DPRD

Kabupaten Buleleng dan dengan memperhatikan makna *asas druit de preferent*.

Berkaitan dengan tanah-tanah di Desa Sumberklampok dapat diberikan dalam bentuk hak pakai. Memperhatikan kelestarian Bali akan wilayahnya, maka hendaknya diantisipasi agar tanah-tanah yang ada di Bali khususnya di Desa Sumberklampok tidak jatuh ke tangan para investor. Oleh karena itu untuk mengantisipasi hal tersebut memerlukan kebijakandari Pemerintah Daerah yang menjamin perlindungan hak penguasaan para petani dengan mengeluarkan hak atas tanah secara yuridis, sedangkan untuk menjaga kelestarian Bali agar terhindar dari alih fungsi lahan pertanian, maka hak yang diberikan kepada para petani sebaiknya Hak Pakai Komunal (HPK). Dengan pertimbangan yaitu : 1) Secara berjenjang hak atas tanah diwilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Hak Bangsa, Hak Menguasai Negara, Hak Ulayat, dan Hak Perorangan. 2) Diresmikannya Desa Sumberklampok menjadi Desa Pakraman, berarti telah memenuhi unsur-unsur yaitu adanya Palemahan (Wilayah), Pawongan (Krama/Masyarakat), dan Parahyangan (tempat Ibadah/Pura Kahyangan Tiga yang terdiri dari Pura Puseh/ Bale Agung, Pura Desa/Pura Segara, dan Pura Dalem). 3) Hak yang paling dekat dengan Hak Ulayat menurut adat Bali adalah hak bersama (komunal) sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUPA yang menyatakan; "...hak-hak ulayat dan serupa itu dari masyarakat hukum adat. Kata serupa itu dapat diartikan adalah hak bersama-sama (sekelompok petani atau lembaga tani) atau kolektif. Jadi kata Kolektif atau bersama-sama diantara para petani yang duduk dalam satu wadah yaitu lembaga tani. 4) Berdasarkan urutan perolehan hak atas tanah dalam konversi urutan yang pertama adalah Hak

Pakai (ketentuan konversi VI yang menyatakan antara lain "... hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini menjadi hak pakai) . Berdasarkan pemikiran tersebut lebih cenderung agar tanah di Desa Sumberklampok diberikan hak pakai sebagai cermin kepastian hukum dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK). Artinya Hak milik bersama lembaga tani dengan pengelolaan masing-masing yang ditetapkan oleh lembaga tani.

Pada hakikatnya berdirinya sebuah desa di Bali, secara keseluruhan dibentuk berdasarkan kesepakatan sekelompok orang dengan jalan membuka hutan, karena berdasarkan sejarah leluhur Hindu yang bernama Maharsi Markandeya yang dimuat dalam lontar Markandeya Purana menceritakan dalam pembentukan desa dengan membuka hutan yang secara terperinci sebagai berikut:

Seorang Maharsi Markandeya sekitar abad ke-9 pada mulanya bertapa di sebuah Gunung Raung (Jawa Timur), setelah mendapatkan wahyu dari Tuhan lalu beliau pergi ke Bali bersama 800 orang pengiring (pengikut) dengan maksud membuka hutan yang akan dijadikan ladang pertanian dan desa tempat pemukimannya. Mereka mula-mula tiba di Desa Taro yang sekarang termasuk Kecamatan Tegallalang Kabupaten Gianyar. Di sana pekerjaan membuka hutan mulai dilakukan, akan tetapi tidak berhasil, karena banyak pengiringnya (pengikutnya) menderita sakit dan diserang binatang buas yang akhirnya meninggal dunia. Namun demikian, Maharsi Markandeya tidak putus asa. Beliau kembali ke Gunung Rawung bertapa untuk beberapa waktu lamanya dan kemudian berangkat lagi ke Bali bersama 400 orang pengiring (pengikut).

Pada kedatangannya yang kedua ini, beliau tidak langsung membuka hutan, akan tetapi terlebih dahulu menyelenggarakan upacara keagamaan Hindu yang disebut *Bhuta Yadnya* dan menanam *pancadatu* pada suatu tempat di kaki Gunung Agung yang sekarang dikenal dengan nama Pura Basukian di Besakih. Setelah upacara ini selesai, barulah beliau bersama 400 pengiringnya kembali ke Desa Taro dan kemudian melanjutkan pekerjaan pembukaan hutan tersebut. Kali ini pekerjaan mereka berhasil dengan baik dan pada waktu itu juga beliau mengadakan pembagian tanah pemukiman dan tanah garapan kepada para pengiringnya. Tempat Maharsi Markandeya membagi-bagikan tanah itu sekarang terkenal dengan nama Desa Puakan (berasal dari kata "*piakan*" yang berarti pembagian) yang berada di sebelah Utara Desa Taro.

Nama itu diberikan oleh Maharsi Markandeya sebagai suatu peringatan, bahwa di desa tersebut pada mulanya Maharsi Markandeya membagi-bagikan tanah untuk para pengiringnya. Selanjutnya dalam kurun waktu yang cukup lama, keturunan pengiring Maharsi ini menyebar dan membangun tempat-tempat pemukiman baru serta bertempat tinggal di desa-desa yang baru didirikannya itu antara lain di Desa Sembiran, Desa Cempaga, Sidatapa, Gobleg, Beratan, Tigawasa, Lampu, Terunyan, Batur, Pelaga, yang semuanya terletak di daerah pegunungan.<sup>135</sup>

Berangkat dari sejarah Maharsi Markandeya, maka masyarakat Desa Sumberklampok menyerupai atau sejalan dengan sejarah yang dilakukan oleh Maharsi Markandeya, bahwa asal mulanya pembentukan desa, baik untuk tanah pertanian maupun untuk tanah perumahan, sudah pasti untuk pertama

---

<sup>135</sup> I Made Suwitra, *Eksistensi Hak Penguasaan dan Pemilikan Hak Atas Tanah di Bali Dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional*, (Bandung: Logoz Publishing Office Residence, 2011), hlm. 28-29.

kalinya adalah keinginan para petani untuk membuka lahan dengan jalan membuka hutan. Pada hakikatnya lahan itu baru dapat diperuntukkan atau dipergunakan, untuk pertama kalinya pasti dengan jalan membuka hutan, hal ini telah diakui oleh UUPA yang tertuang dalam Pasal 16 huruf f yakni hak membuka tanah, demikian juga Pasal 16 huruf h yang menyatakan: "hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut...". Ini berarti diberikan peluang oleh UUPA untuk menciptakan hak baru yang nantinya ditetapkan oleh sebuah Undang-Undang. Karena itu peneliti merekomendasi penguasaan tanah oleh petani seperti di Desa Sumberklampok pemberian haknya dapat diberikan dengan hak pakai dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK). Kata membuka tanah identik dengan membuka hutan. Pembukaan hutan merupakan tindakan awal untuk mempersiapkan lahan, baik lahan pertanian maupun lahan untuk perumahan dan untuk keperluan lainnya, seperti fasilitas umum.

### **3.3 Usaha Pertanian Tanaman Pangan yang dilakukan Petani di Desa Sumberklampok**

Pertanian tanaman pangan merupakan usaha yang dilakukan para petani dengan tujuan utamanya adalah untuk memenuhi kebutuhan akan pangan secara universal. Pertanian tanaman pangan merupakan kebutuhan primer bagi manusia, baik secara fisik maupun secara mental sepiritual. Pertanian tanaman pangan bertujuan untuk dapat memproduksi pangan sebagai kebutuhan hidup manusia. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 227 dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 5360) dalam konsideran menimbang huruf a menyatakan: bahwa Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia

yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas.

Demikian juga Pasal 1 angka 1 dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman. Petani di Desa Sumberklampok sebagai pelaku pertanian pangan yang memproduksi pangan, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat setempat, namun selanjutnya hasil produksi pertaniannya juga disebarakan kepada daerah-daerah lain.

### **3.3.1 Jenis tanaman yang diusahakan Petani dan Produktivitasnya**

Tanaman pangan ditanam oleh hampir seluruh petani, karena tanaman apapun ditanamnya, dapat dipastikan tanaman pangan ada didalamnya. Seperti di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, para petani sekalipun tanamannya berupa tanaman pohon karet, namun di samping tanaman pohon karet di bawah pohon karet ditanam juga tanaman lain yang dapat menghasilkan pangan misalnya; jagung, talas, cabai, dan lain-lain. Berdasarkan observasi di lapangan, jenis tanaman yang diusahakan oleh petani di Desa Sumberklampok adalah beraneka ragam, mulai dari tanaman

keras, seperti Kelapa, Jeruk juga diusahakan tanaman pala wija, seperti jagung, kacang-kacangan, cabai dan ketela pohon maupun ubi jalar.

Jenis tanaman tersebut dilakukan dengan sistem tanaman tumpang sari, yaitu paling bawah ditanam ubi jalar, lalu di atas ubi jalar ditanam jagung dan kacang, di atas jagung dan kacang ditanam pisang dan ketela pohon, kemudian ditanam pohon jeruk, dan paling atas ditanam pohon kelapa. Tanaman pisang yang sedang dikembangkan adalah pisang Taiwan, yang menurut ketua LSM Pilang<sup>136</sup> bahwa pisang Taiwan adalah tanaman yang produksi buahnya sangat tinggi, dan menjadi incaran hotel-hotel dan restaurant. Buah pisang Taiwan yang dapat menghasilkan setiap pohonnya sampai 120 (seratus dua puluh) biji, dalam waktu 8 (delapan) bulan sejak mulai tanam. Oleh karena kesuburan tanah di Desa Sumberklampok cukup tinggi sedangkan dari segi perairan sangat kurang, maka harus ditopang oleh adanya sumber air yang cukup, sekalipun pisang cukup disiram 2 (dua) kali dalam seminggu. Untuk keperluan tersebut, para petani sangat mengharapkan bantuan pemerintah dalam pengadaan sumur bor sebagai pengairan tanaman di Desa Sumberklampok.

Apabila para petani dapat dibantu dengan perairan (sumur bor) maka penghasilannya dapat dilipat gandakan. Tidak saja untuk tanaman pisang, tanaman palawija lainnyapun sangat butuh dengan bantuan perairan, sehingga pada musim kemarau pun jika ada air tanaman dapat berproduksi<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> Hasil wawancara dengan Ketua LSM Pilang, Tanggal 22 September 2013

<sup>137</sup> Hasil observasi dilapangan, peneliti dapat berinteraksi dengan para petani di Desa Sumberklampok untuk mengetahui langsung proses pemeliharaan pisang Taiwan, dan cara meningkatkan produksi pertanian tanaman pangan.

Para petani di Desa Sumberklampok mengelola tanah pertaniannya dengan semangat tinggi namun karena status hak atas tanahnya belum memperoleh kepastian hukum, maka mereka dibayang-bayangi oleh pemikiran bahwa khawatir jika tanahnya setelah dikelola dengan sungguh-sungguh dan telah produktif, kemudian ditarik atau diambil alih oleh pemerintah. Keadaan seperti tersebut memerlukan kebijakan pemerintah untuk memberikan kepastian hukum atas tanah yang dikelola oleh para petani. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Buleleng mengatakan<sup>138</sup> : "DPRD selaku wakil rakyat sangat mendukung dan merekomendasikan para petani di Desa Sumberklampok untuk segera mengajukan permohonan hak kepada pihak Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) melalui Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng agar dapat diterbitkan hak atas tanah yang dikuasai dan dikerjakan, sebagai kepedulian pemerintah terhadap para petani".

Jadi perlindungan hukum oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Buleleng kepada petani di Desa Sumberklampok yang menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun, adalah dalam bentuk "rekomendasi" dan "keamanan" dalam pengajuan permohonan peningkatan hak atas tanahnya kepada pemerintah melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, bukan dalam bentuk kepastian hukum. Jadi perlindungan hukum yang diberikan DPRD hanya sebatas perhatian. Hal ini terbukti ketika para petani di Desa Sumberklampok melakukan unjuk rasa pada tanggal 7 Nopember 2013, Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) duduk bersama dengan para petani di desa tersebut. Sementara itu

---

<sup>138</sup> Hasil wawancara dengan Ketua DPRD Kabupaten Buleleng, Tanggal 4 Oktober 2013 di Gedung DPRD Kabupaten Buleleng.

kebijakan Gubernur Bali terhadap permohonan hak atas tanah dari para petani di Desa Sumberklampok adalah sebagai berikut<sup>139</sup> :

"Gubernur Bali tolak permohonan warga Desa Sumberklampok soal sertipikat hak milik, dengan alasan selain melanggar hukum dan undang-undang, tanah tersebut aset Pemprov yang selalu menjadi temuan BPK. Gubernur meminta DPRD Bali membentuk Panitia Khusus (Pansus) Aset menangani aset-aset Pemprov termasuk tanah di Desa Sumberklampok. Gubernur akan mengambil langkah kalau DPRD Bali sudah mengambil sikap dan mengeluarkan rekomendasi terkait kasus Sumberklampok Gubernur meminta Kapolda Bali menegakkan hukum, menjaga keamanan dan ketertiban di Bali."

Berdasarkan kebijakan Gubernur Bali yang demikian, maka dapat disimak bahwa tanah yang ada di Desa Sumberklampok diinterpretasikan secara keseluruhan adalah aset Pemerintah Provinsi, akan tetapi apabila dikaitkan dengan data yang ada dan keterangan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng serta Kepala Biro Aset Provinsi Bali bahwa tanah yang diklaim sebagai aset Pemerintah Provinsi Bali di Desa Sumberklampok hanyalah tanah-tanah bekas HGU PT Margarana dan bekas HGU PT Dharma Jati Utama. Hal ini menjadikan persoalan penguasaan tanah yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan berkontroversi dengan fakta yang ada di lapangan.

### **3.3.2 Upaya Pemerintah dalam Meningkatkan Produksi Hasil Pertanian Menuju Peningkatan Kesejahteraan Rakyat**

Kesejahteraan rakyat, adalah tujuan dari sebuah negara. Pengertian Negara adalah beraneka ragam, sesuai dengan sudut pandang masing-masing. Notohamidjojo mendefinisikan Negara adalah organisasi masyarakat yang bertujuan mengatur dan memelihara masyarakat tertentu dengan

---

<sup>139</sup> Sumber : Harian Umum Nusa Bali, Selasa tanggal 12 November 2013, hlm. 1

kekuasaannya<sup>140</sup>. Van Kranenburg mendefinifikan Negara adalah organisasi kekuasaan yang diciptakan sekelompok manusia yang disebut bangsa<sup>141</sup>.

Negara dalam tatanan Hukum Administrasi Negara, adalah lembaga sosial yang diadakan manusia untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan vitalnya, dan sebagai Negara sosial, Negara tidak diperuntukkan memenuhi kebutuhan khusus bagi individu dan golongan tertentu, melainkan ditujukan untuk memenuhi keperluan dari seluruh rakyat<sup>142</sup>. Sedangkan Negara menurut tatanan UUPA adalah Badan Publik yang mempunyai kekuasaan tertinggi dari rakyat, dan berwenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti luas termasuk ruang angkasa (rangkuman dari Pasal 2 UUPA). Sedangkan pengertian Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta Undang-Undang di wilayah tertentu<sup>143</sup>. Pemerintah menurut Pasal 1 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 224) menyatakan Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini dituangkan

---

<sup>140</sup> <http://anneahira.com/2010/04/pengertian-negara.html> di unduh tanggal 10 Januari 2015

<sup>141</sup> *Ibid*

<sup>142</sup> H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung, NUANSA, 2009), hlm. 48

<sup>143</sup> <http://anneahira.com/2010/04/pengertian-pemerintah.html> di unduh tanggal 10 Januari 2015

dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan "... Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Pernyataan ini mengandung arti bahwa seluruh kekayaan alam yang ada dalam perut bumi adalah dikuasai oleh negara dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Upaya pemerintah untuk menyejahterakan rakyat, dengan berbagai usaha, salah satunya adalah meningkatkan hasil produksi pertanian dengan memberikan berbagai macam bantuan kepada para petani.

Pemerintah khususnya pemerintah Kabupaten Buleleng, telah banyak berupaya untuk membantu peningkatan hasil produksi pertanian khususnya di Desa Sumberklampok. Menurut Kepala Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Buleleng, bahwa para petani telah beberapa kali diberikan bantuan berupa bibit sapi, bibit jeruk, dan bibit jagung.

Pada Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan disebutkan bahwa "Penganekaragaman Pangan adalah upaya peningkatan ketersediaan dan konsumsi Pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan berbasis pada potensi sumber daya lokal. Artinya, bahwa dalam rangka menyejahterakan masyarakat sesuai dengan tujuan negara, maka merupakan kewajiban pemerintah untuk mengupayakan sarana dan prasarana yang berhubungan dengan sumber daya alam yang ada pada daerah bersangkutan. Pengembangan Potensi Produksi Pangan di Desa Sumberklampok oleh pemerintah khususnya pemerintah daerah dapat dilakukan dengan memanfaatkan:

- a. sumber daya manusia;

- b. sumber daya alam;
- c. sumber pendanaan;
- d. ilmu pengetahuan dan teknologi;
- e. sarana dan prasarana Pangan; dan
- f. kelembagaan Pangan.

Fakta yang ada dilapangan menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Bali dan Pemerintah Kabupaten Buleleng tidak melakukan tindakan maksimum terkait dengan upaya peningkatan produksi hasil pertanian sebagai landasan untuk menyejahterakan masyarakat. Seharusnya Pemerintah Daerah bertanggung jawab membantu para petani terutama dalam hal sarana dan prasarana pangan, sebagai cermin pertanggung jawabannya kepada petani (Pasal 13 UU No. 19 Tahun 2013).

### **3.3.3 Kontribusi Hasil Pertanian di Desa Sumberklampok Terhadap Ketahanan Pangan Nasional**

Desa Sumberklampok yang secara geografis beriklim tropis, petani hanya dapat mengelola lahan pertaniannya pada musim hujan, namun jika dibantu dengan teknik pengairan, maka dapat menghasilkan bahan pangan yang melebihi kebutuhan setempat. Di muka telah disebutkan bahwa apabila pemerintah ada kepedulian kepada petani di Desa Sumberklampok secara kontinyu membantu sarana dan prasarana penunjang produk pertanian, dapat dipastikan produksi pertanian di Desa Sumberklampok akan dapat mensubsidi daerah-daerah lain yang membutuhkan pangan.

Petani sebagai pelaku usaha pertanian lebih dihadapkan pada terbatasnya modal sebagai pendukung dalam peningkatan hasil pertanian. Keterbatasan modal ini jika dibantu oleh pemerintah, misalnya dengan bantuan "Kredit Lunak" atau yang populer dikenal pada ranah perbankan

dengan istilah "KIK" (Kredit Investasi Kecil), yang diperuntukkan pada petani, akan lebih dapat ditingkatkan hasil pertaniannya, yang berimplikasi pada kontribusi ketahanan pangan nasional. Hal senada dinyatakan dalam Pasal 1 angka 39 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan bahwa, Pelaku Usaha Pangan adalah Setiap orang yang bergerak pada satu atau lebih subsistem agribisnis Pangan, yaitu penyedia masukan produksi, proses produksi, pengolahan, pemasaran, perdagangan, dan penunjang. Seluruh usaha dari pelaku usaha (petani) sangat bergantung dari besarnya modal yang dipergunakan dalam lalu lintas perdagangan, pengelolaan dan pengolahan pangan. Kaitannya dengan produksi pangan dengan modal sangat erat, karena modal merupakan unsur yang menentukan peningkatan keberhasilan produksi.

Kepala Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Buleleng mengatakan bahwa hasil produksi pertanian di Desa Sumberklampok, tidak saja memenuhi kebutuhan masyarakat setempat, tetapi juga diluar desa tersebut. Hal ini terbukti pemasaran hasil produksi pertaniannya, sampai diluar Pulau Bali yakni ke Jawa terutama ke Banyuwangi. Dalam hal ini hasil pertanian Desa Sumberklampok dapat berkontribusi terhadap keperluan pangan di daerah-daerah lain. Oleh karena itu, sudah sepatutnya pemerintah menetapkan bahwa Desa Sumberklampok menjadi lahan pertanian tanaman pangan yang berkelanjutan.

#### **3.4 Perlindungan Hukum bagi Petani yang Menguasai Tanah Negara lebih dari 20 tahun dan Dipergunakan untuk Usaha Pertanian Tanaman Pangan**

Perolehan hak atas tanah sebagai benda tidak bergerak (tetap) tidak semudah memperoleh benda bergerak. Perolehan benda tidak bergerak

(tanah) harus menempuh prosedur yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Permohonan hak atas tanah harus adanya beberapa landasan (dasar) yang dipergunakan baik berdasarkan landasan filosofis maupun landasan yuridis sebagai perlindungan hukumnya. Konsep perlindungan hukum termasuk dalam konsep pengakuan, sebab dengan adanya pengakuan didalamnya terdapat perlindungan hukum. Secara etimologis, Perlindungan diartikan sebagai tempat berlindung, perbuatan memperlindungi<sup>144</sup>. Artinya dengan sebuah pengakuan, maka didalamnya terdapat perlindungan. Konsep perlindungan dapat ditemukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain:

- a. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyatakan : Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.
- b. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan anak menyatakan : Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
- c. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban menyatakan : Perlindungan adalah segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan/atau korban yang wajib dilaksanakan oleh

---

<sup>144</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa 1996, *Op.Cit.*, hlm. 595

Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) atau lembaga lainnya sesuai dengan ketentuan undang-undang ini.

- d. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani menyatakan : Perlindungan Petani adalah segala upaya untuk membantu petani dalam menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, risiko harga, kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim.

Satjipto Raharjo mendefinisikan Perlindungan Hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum<sup>145</sup>. Menyimak ketentuan tersebut di atas maka perlindungan hukum yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah bagi para petani di Desa Sumberklampok adalah kebijakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum yang bersifat pengayoman. Artinya pengayoman tersebut berupa kepastian hukum mengenai hak atas tanah yang dikuasai oleh para petani dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK). Dengan perlindungan hukum berupa Hak Pakai Komunal (HPK), maka mereka dapat hidup dan berkembang dengan aman sebagai masyarakat yang sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan tanpa adanya diskriminasi. Jadi perlindungan yang berarti melindungi merupakan tindakan aktif dari Pemerintah Daerah setidaknya melakukan tindakan untuk memberikan hak atas tanah bagi petani agar

---

<sup>145</sup> <http://anneahira.Com/.com/2010/04/. Perlindungan hukum. html> di unduh tanggal 10 Januari 2015

terjamin kepastian hukumnya. Landasan berpijaknya Pemerintah Daerah adalah Pasal 2 ayat (4), Pasal 3, dan Pasal 5 UUPA, Pasal 13 UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Berdasarkan fakta yang ada para petani sebagai Warga Negara Indonesia yang merupakan individu-individu bangsa, terkait dengan tanah negara yang dikuasai secara fisik lebih dari 20 tahun menurut Pasal 61 PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997 adalah sah (legal). Sehingga patut untuk diberikan hak secara yuridis (Pasal 9 ayat (2) UUPA), karena penguasaannya secara legal.

Berdasarkan konsep *Rechtstaat*, maupun *Rule of Law* salah satu unsur pokoknya adalah perlindungan hukum seperti perlindungan hak asasi manusia di samping unsur-unsur yang lainnya, karena membicarakan hak asasi manusia berarti membicarakan dimensi kehidupan manusia<sup>146</sup>. Kehidupan manusia (Warga Negara Indonesia) dihadapan hukum adalah sama, tidak membedakan satu dengan lainnya, karena itu Negara bertanggung jawab terhadap hak asasi warga negaranya. Karena konsep Negara Hukum salah satu unsurnya yaitu adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Perlunya perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan adalah untuk memberikan pengayoman dan penghormatan kepada hak asasi manusia dan perlakuan yang sama dalam pemerataan penguasaan hak atas tanah (Pasal 9 ayat (2) UUPA) tanpa adanya diskriminasi. Terkait dengan peningkatan status penguasaan hak atas tanah negara menjadi hak pakai, merupakan hak dari setiap individu bangsa tanpa kecuali, khususnya

---

<sup>146</sup> Majda El-Mujtaj, *Hak asasi manusia dalam konstitusi Indonesia*, (Jakarta, Prenada Media, 2009), hlm. 1

para petani sebagai kebijakan untuk memperoleh kesebandingan dalam perlindungan penguasaan tanah (teori Tujuan Hukum).

Perlindungan Hukum penguasaan hak atas tanah diketemukan dalam Pasal 18 UUPA, yaitu meskipun hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, tidak berarti kepentingan pemegang hak atas tanah diabaikan begitu saja. Dalam rangka memberikan penghormatan dan perlindungan hukum, hak atas tanah tidak dapat diambil begitu saja oleh pihak lain meskipun itu untuk kepentingan umum<sup>147</sup>. Lebih lanjut dikatakan bahwa kepada pemegang hak atas tanah diberikan ganti kerugian yang layak, artinya kehidupan pemegang hak atas tanah harus lebih baik setelah hak atas tanah diambil oleh pihak lain (penjelasan Pasal 18 UUPA). Demikian juga Pasal 13 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang menyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas perlindungan petani.

Artinya Perlindungan hukum baik berdasarkan kewenangan publik maupun kepentingan privat dilakukan oleh pemerintah bagi petani. Berkaitan dengan tanah negara yang dikuasai para petani di Desa Sumberklampok bentuk perlindungan hukum yang diharapkan berupa kepastian hak atas tanah yang dikuasai khususnya hak pakai, dan demi terjaminnya keamanan pemegang hak pakai diberikan dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK). Hak membuka tanah (hutan) adalah hak-hak dalam hukum adat yang menyangkut tanah (penjelasan Pasal 46 UUPA), dan menjadi dasar pengakuan terhadap UUPA. Demikian juga dalam penguasaan tanah dapat menciptakan hak baru asal tidak termasuk hak-hak yang telah disebutkan

---

<sup>147</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Konprehensif*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm. 65

dalam Pasal 16 UUPA. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf h yang menyatakan : "hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53". Artinya sesuai dengan hasil penelitian bahwa ditemukan fakta bahwa penguasaan tanah negara oleh para petani di Desa Sumberklampok telah terpenuhinya syarat yuridis, maka dapat diberikan hak baru yaitu Hak Pakai Komunal (HPK).

Ketentuan ini mengandung nilai-nilai filosofis dan yuridis yang sangat tinggi. Artinya, syarat-syarat tersebut memberikan batasan-batasan agar dalam melakukan suatu perbuatan (tindakan) hukum tidak dilakukan secara sewenang-wenang baik dari masyarakat maupun dari penegak hukum. Namun sebaliknya, setiap perbuatan yang hendak dilakukan baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat harus berlandaskan nilai-nilai filosofis dan nilai-nilai yuridis. Oleh karena itu terkait dengan penguasaan tanah negara oleh para petani di Desa Sumberklampok berdasarkan fakta yang ada di lapangan telah memenuhi kriteria yang terkandung dalam nilai-nilai filosofis dan nilai-nilai yuridis, untuk ditingkatkan haknya dari penguasaan fisik menjadi penguasaan yuridis dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK).

Di Bali pada hakikatnya tanah-tanah yang ada di desa-desa lain dengan diakuinya sebagai Desa Pakraman, tanah-tanah yang ada di desa yang bersangkutan tidak ada yang bersertipikat, seperti tanah Pekarangan Desa (PKD), tanah ayahan desa (AYDS). Sebenarnya tanah di Desa Sumberklampok tidak ada bedanya dengan tanah yang ada di desa-desa lainnya di Bali, dengan diresmikan menjadi Desa Pakraman dan Desa Dinas,

dalam arti filosofis telah diakui dan sekaligus diberikan perlindungan hukum. Akan tetapi karena ada kekhawatiran dari para petani bahwa tanahnya diklaim menjadi aset Pemerintah Provinsi Bali takut akan diambil, maka mereka resah dan memerlukan perlindungan hukum yang lebih riil, demi kepastian haknya. Pemerintah Provinsi Bali yang menyatakan tanah tersebut adalah asetnya, adalah pernyataan yang keliru dan bertentangan dengan Pasal 28 ayat (1) UUPA. HGU berasal dari tanah negara dan bilamana HGU itu berakhir, maka kembali kepada negara.

#### **3.4.1. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis dalam penguasaan tanah negara oleh para petani di Desa Sumberklampok; bahwa tanah diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa untuk Bangsa Indonesia. Oleh karena itu setiap individu bangsa berhak atas tanah termasuk para Petani di Desa Sumberklampok. Sebagai landasan moral Bangsa Indonesia tertuang dalam Jiwa Pancasila khususnya Sila ke 5 "Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Demikian juga pernyataan Bangsa Indonesia ketika memproklamirkan kemerdekaannya menyatakan "kami Bangsa Indonesia dengan ini menyatakan kemerdekaannya..... dst". Nilai-nilai hak asasi manusia telah tumbuh dan diakui mulai saat itu oleh dunia, maka selanjutnya hak asasi manusia itu harus mendapat perlindungan bagi setiap individu bangsa dengan seadil-adilnya demi kesejahteraan bersama rakyat. Demikian juga pada konsideran dalam diktum menimbang huruf a UUPA dinyatakan; "bahwa didalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air, dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang adil

dan makmur” merupakan perlindungan berdasarkan kewenangan publik. Artinya kewajiban negara untuk melindungi segenap warga Negara Indonesia dalam segala hal termasuk dalam hal penguasaan dan pemilikan hak atas tanah. Pemerintah dengan kekuasaan publiknya yang diperoleh dari rakyat wajib melakukan tindakan agar setiap manusia diperlakukan sama dihadapan hukum (*equality before the law*). Berkaitan dengan tanah di Desa Sumberklampok bahwa dengan diresmikannya sebagai Desa Pakraman dan Desa Dinas, merupakan sebuah pengakuan yang secara filosofis merupakan sebuah perlindungan hukum, sebagaimana desa-desa lain di Bali.

Rakyat Indonesia adalah kesatuan manusia-manusia Indonesia yang bersatu memperjuangkan hak asasinya dengan penuh keyakinan dan merupakan kewajiban dari setiap individu tanpa kecuali. Karena itu, setelah bangsa Indonesia merdeka, rakyat yang merupakan kesatuan dari individu-individu bangsa harus ditempatkan dalam kedudukan dan perlakuan yang sama dalam segala hal, termasuk perlakuan para petani di Desa Sumberklampok yang sepatutnya diperlakukan sama dengan masyarakat Indonesia yang lain, terutama dalam hal penguasaan dan pemilikan hak atas tanah.

Demikian juga dalam paragraf 1 alinia 2 kalimat mengenai pemindahan kekuasaan, yakni dari kekuasaan penjajah (Belanda) menjadi kekuasaan Negara Indonesia dalam segala hal, termasuk kekuasaan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya (Pasal 2 UUPA). Negara dengan kekuasaan publiknya menjadi penguasa hak atas tanah, dan negara sebagai organisasi tertinggi

yang diberikan kuasa oleh bangsa Indonesia. Kuasa tersebut adalah untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan, bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sepenuhnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945). Karena itu dapat disimak bahwa Negara adalah organisasi (Badan) publik sebagai subyek hukum yang diberi kuasa oleh bangsa Indonesia. Pasal 2 ayat (4) UUPA memberikan wewenang kepada Pemerintah Provinsi Bali untuk mengatur peruntukan dan penggunaan tanah negara yang ada di wilayahnya termasuk tanah di Desa Sumberklampok. Artinya, tanah di Desa Sumberklampok dengan hak penguasaannya diperuntukkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Rakyat yang dimaksud adalah para petani di Desa Sumberklampok.

Para petani di Desa Sumberklampok secara filosofis telah menyatu dengan tanah yang dikerjakan. Dengan sifat "magis religius"-nya, yang didasarkan pada asas Tri Hita Karana, yaitu hubungan manusia dengan Tuhan, hubungan manusia dengan manusia dan hubungan manusia dengan alam sulit untuk dipisahkan. Hubungan masyarakat dengan tanah yang dikerjakan merupakan satu kesatuan, oleh karena itu berdasarkan Pasal 2 ayat (4) UUPA telah menjadi kewajiban Pemerintah Provinsi Bali untuk menciptakan kemakmuran rakyat melalui pemberian status hak secara yuridis yang didasarkan pada penguasaan fisik kepada para petani di Desa Sumberklampok (Pasal 61 PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997).

Sebagai Negara Hukum yang berasaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengambil konsep prismatik atau integrative (yang berarti penggabungan sehingga menjadi

kesatuan yang utuh)<sup>148</sup>. Dua konsep prinsip “kepastian hukum” dalam *Rechtsstaat* dipadukan dengan prinsip “keadilan” dalam *the rule of law*<sup>149</sup>. Berkaitan hal tersebut para petani di Desa Sumberklampok berkeinginan untuk memperoleh kepastian hukum atas tanah yang dikuasai secara fisik dengan hak yuridis, sebagai cermin tujuan negara yaitu <sup>150</sup>:

- a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- b. Memajukan kesejahteraan umum
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa
- d. Melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pengertian melindungi segenap bangsa, secara universal dapat diartikan bahwa seluruh rakyat Indonesia tanpa dibeda-bedakan tetapi diperlakukan sama, baik hak keperdataannya maupun hak publiknya. Dengan demikian, mereka memperoleh hak hidup (asasi) yang sama, termasuk hak untuk memperoleh perlindungan “hukum” dalam segala aspek termasuk aspek penguasaan dan pemilikan hak atas tanah (Pasal 9 ayat (2) UUPA). Untuk Desa Sumberklampok, demi pelestarian wilayah dan adat serta budaya, maka lebih relevan jika pemerintah memberikan hak pakai kepada para petani di Desa Sumberklampok dengan Hak Pakai Komunal (HPK) dengan landasan yuridisnya Pasal 2 ayat (4), Pasal 3, Pasal 5 dan Pasal 9 ayat (2)UUPA, Pasal 13 UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

Pemerintah dapat bercermin dari nilai-nilai luhur jiwa Pancasila, khususnya dalam sila ke 5 “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Nilai yang terkandung didalamnya adalah sebuah hak untuk dimanfaatkan

---

<sup>148</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Op. Cit.*, hlm. 541

<sup>149</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: PT RajaGrafiika Persada, 2011), hlm. 26

<sup>150</sup> *Ibid.* hlm. 31

dan dirasakan serta dinikmati oleh segenap warga Negara Indonesia secara universal termasuk para petani di Desa Sumberklampok. Perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada para petani di Desa Sumberklampok adalah perlindungan hukum yang bersifat pengayoman.

### **3.4.2 Landasan Yuridis Sebagai Dasar Permohonan Hak Penguasaan Tanah**

Berdasarkan teori Negara Hukum Kesejahteraan, bahwa tujuan Negara adalah menyejahterakan masyarakat. Setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam melakukan tugasnya harus berdasarkan atas hukum. Hukum adalah sebuah sistem dalam penyelenggaraan negara. Kusnu Goesniadhi mengemukakan tentang "pengertian sistem hukum dalam arti luas mencakup keseluruhan elemen hukum yang meliputi perangkat putusan hukum, kelembagaan hukum, dan budaya hukum, sedangkan perangkat putusan hukum dalam arti luas meliputi putusan legislatif berupa peraturan (*legals*), putusan administratif berupa penetapan atau keputusan (*beschikkings*) dan putusan yudikatif atau vonnis pengadilan"<sup>151</sup>. Juga dikatakan bahwa hukum nasional merupakan sebuah sistem karena :

- a. Sejumlah unsur atau komponen yang saling pengaruh mempengaruhi dan terkait satu sama lain oleh satu atau beberapa azas;
- b. Azas utama yang mengaitkan semua unsur atau komponen hukum nasional adalah Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, disamping azas hukum lain yang berlaku di dalam dan bagi disiplin hukum tertentu;
- c. Semua unsur atau komponen itu terpaut atau terorganisasi menurut suatu struktur atau pola yang tertentu, sehingga senantiasa saling mempengaruhi<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> Kusnu Goesniadhi, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, (Malang: A3 (Asah, Asih, Asuh), 2008), hlm. 182

<sup>152</sup> Kusnu Goesniadhi, *Harmonisasi Hukum dalam perspektif Perundang-undangan, Lex Specialis suatu Masalah*, (Surabaya:JB Books, 2006), hlm. 76

Berkaitan dengan hal tersebut, Hans Kelsen memberikan pandangan dengan dua teorinya yaitu teori hukum murni (*raine rechtslehre/the pure theory of law*) dan teori jenjang (*stufenbau des recht/the hierarchy of law*). Dalam teori hukum murni, dijelaskan bahwa hukum dalam pembentukan dan dalam penerapannya harus dibersihkan dari unsur-unsur non hukum seperti moral, politik, sosial dan psikologis, sedangkan dalam teori jenjang dinyatakan bahwa hukum adalah kumpulan norma yang bertingkat-tingkat mulai dari norma yang tertinggi yang disebut norma dasar (*grund norm*) sampai dengan norma terendah. Dalam hal penjenjangan sebuah norma, semakin tinggi kedudukan sebuah norma maka sifat norma tersebut akan semakin abstrak, sehingga *grund norm* bersifat memvalidasi terhadap norma yang ada dibawahnya. Oleh karena itu, norma yang lebih rendah mendapat kekuatan berlaku dan bersumber dari norma yang lebih tinggi sampai pada norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yang disebut norma dasar (*grund norm*)<sup>153</sup>. Hans Kelsen menempatkan *grund norm* dipuncak *stufenbau* yang berfungsi sebagai sumber dari semua peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya, dan menjadi dasar dari segala kekuasaan dan legalitas hukum positif<sup>154</sup>.

Berkaitan dengan pendapat tersebut, dalam mengaplikasikan sebuah sistem hukum harus saling berhubungan satu dengan yang lainnya, baik mengenai asas, aspek hukum maupun budayanya, yang selanjutnya dapat dipergunakan sebagai landasan berpijak, dan berpedoman pada konstitusi.

---

<sup>153</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russel and Russel, Alih bahasa H. Somardi, *Teori Umum Hukum dan Negara*, (Jakarta: Bee Media Indonesia, 1971), hlm. 155.

<sup>154</sup> M. Laica Marzuki, Mula Keberadaan Negara Republik Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum*, Amanna Gapa, Volume 14 Nomor 1, Maret 2006, hlm.6-7

Berkaitan dengan penguasaan tanah negara oleh para petani di Desa Sumberklampok, landasan yuridisnya adalah :

a) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan :

Pasal 28 A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Pasal 28 H angka 1

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

Pasal 33 ayat (3)

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

b) UUPA menyatakan;

Pasal 9

- (1) Hanya warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2
- (2) Tiap-tiap warga Negara Indonesai baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Pasal 14

- (1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat 2 dan 3, Pasal 9 ayat 2, serta Pasal 10 ayat 1 dan 2 Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya :
  - a. untuk keperluan negara;
  - b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
  - c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
  - d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
  - e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.

- (2) Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat 1 pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untu daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.
- (3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat 2 pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden. Daerah Tingkat II dari Gubernur/Kepala Daerah yangbersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota kepala Daerah yang bersangkutan.

#### Pasal 19

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 meliputi :
  - a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat;
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalulintas sosial, ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut menteri agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur mengenai baiaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat 1 diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dalam pembayaran biaya-biaya tersebut.

#### Pasal 22

- (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

c) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah pada konsideran menimbang huruf b dinyatakan:

bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ditugaskan kepada pemerintah, merupakan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum yang dimaksudkan.

#### Pasal 1

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur,

meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya, bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pasal 3 a dan c

Tujuan pendaftaran tanah adalah:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Pasal 4

- (1) untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan hak atas tanah.
- (2) Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
- (3) Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftarkan.

Pasal 32

- (1) Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan kepada kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

d) Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka.Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan:

## Pasal 61

- (1) Dalam kepemilikan atas sebidang tanah tidak dapat dibuktikan dengan alat pembuktian sebagaimana dimaksud dalam pasal 60 (bukti tulis), maka penguasaan secara fisik atas bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh yang bersangkutan dan para pendahulu-pendahulunya sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dapat digunakan sebagai dasar untuk pembukuan tanah tersebut sebagai milik yang bersangkutan.
- (2) Kenyataan penguasaan secara fisik dan pembuktiannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk surat pernyataan yang bila diperlukan pihak yang bersangkutan dapat mengangkat sumpah dihadapan Satgas Pengumpul Data Yuridis tentang kebenaran dirinya sebagai yang menguasai tanah tersebut dengan dilengkapi :
  - a. Keterangan dari sekurang-kurangnya dari 2 (dua) orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya, karena fungsinya sebagai ketua adat setempat dan/atau penduduk yang sudah lama bertempat tinggal di Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan dan tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan *vertical* maupun *orizontal*.
  - b. Kesaksian dari kepala desa/Lurah selaku anggota Panitia Ajudikasi yang dituangkan dalam daftar isian 201
- (3) Surat pernyataan sebagai dimaksud pada ayat (2) antara lain berisi :
  - a. bahwa fisik tanahnya secara nyata dikuasai dan digunakan sendiri oleh pihak yang mengaku atau secara nyata tidak dikuasai tetapi digunakan pihak lain secara sewa atau bagi hasil, atau dengan bentuk hubungan perdata lainnya;
  - b. bahwa tanahnya sedang/tidak dalam keadaan sengketa;
  - c. bahwa apabila penandatanganan memalsukan isi surat pernyataan bersedia dituntut dimuka hakim secara pidana maupun perdata karena memberikan keterangan palsu.
- (4) Selain dari pada surat pernyataan dan kesaksian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3), untuk menilai kebenaran fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Panitia Ajudikasi dapat melihat keadaan bangunan atau tanaman yang terdapat di atas tanah tersebut maupun keadaan lainnya berupa kolam, kuburan keluarga, yang dapat dijadikan petunjuk kebenaran penguasaan fisik tersebut.
- (5) Surat pernyataan, sumpah/janji beserta kesaksian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan (4), dituangkan dalam dokumen tertulis sebagaimana tercantum dalam lampiran 11.

d) Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka. Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1999 tentang tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara dan hak pengelolaan, yang menentukan:

### Pasal 1

- (1) Pemohon atau subjek hak adalah perorangan atau badan hukum yang pendiriannya sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Pemberian hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara, termasuk pemberian hak di atas Hak Pengelolaan.
- (3) Perubahan Hak adalah penetapan pemerintah mengenai penegasan bahwa sebidang tanah yang semula dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah tertentu, atas permohonan pemegang haknya, menjadi tanah negara dan sekaligus memberikan tanah tersebut kepadanya dengan hak atas tanah jenis lainnya.

### Pasal 2

- (1) Pemberian hak meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah negara dan Hak Pengelolaan.
- (2) Pemberian hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan dengan keputusan pemberian hak secara individual atau kolektif atau secara umum.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas secara normatif, telah jelas instrumen perlindungan hukum terhadap para petani sebagai sarana perolehan kepastian hukum. Sesuai dengan teori Hukum Murni yang dikemukakan oleh Hans Kelsen bahwa penyelesaian hukum hanya dengan kajian hukum dapat diselesaikan. Oleh karena itu petani yang telah menguasai tanah negara secara fisik lebih dari 20 tahun, dapat mengajukan permohonan hak berdasarkan ketentuan tersebut sebagai landasan yuridisnya. Tetapi berdasarkan penelitian bahwa petani di Desa Sumberklampok belum mengajukan permohonan sejalan dengan ketentuan perundang-undangan tersebut di atas, khususnya Pasal 61 PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997. Mereka mengajukan permohonan secara kolektif dan dalam bentuk lisan, tidak berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku, dan pemerintah dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng tidak

memberikan petunjuk tentang cara-cara pengajuan permohonan hak atas tanah.

Dengan demikian petani yang secara keseluruhan pengetahuan dan pendidikannya sangat rendah, sama sekali tidak mengerti tentang syarat-syarat pendaftaran secara formal. Pada hal perlindungan hukum terhadap penguasaan tanah negara oleh petani di Desa Sumberklampok, secara normatif telah jelas. Hal ini harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah bagi petani dengan stelsel aktif dari Pemerintah Daerah (dengan melakukan pendataan terhadap tanah-tanah yang dikuasai petani) sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 PP No. 224 Tahun 1961 dan Pasal 1 PP No.24 Tahun 1997. Sebagai negara hukum pemerintah semestinya selalu memperhatikan kepentingan para petani dengan berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang ada. Namun oleh karena permohonan yang diajukan oleh petani tidak berdasarkan peraturan yang ada, maka pemerintah dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng tidak ada dasar untuk mengabulkan kehendak para petani. Pemberian hak kepada para petani akan berdampak pada peningkatan produksi pertanian yang menghasilkan pangan, sebagai dasar untuk menyejahterakan masyarakat secara universal.

Hasil penelitian di lapangan, secara hukum terdapat fakta-fakta bahwa tertundanya pemberian hak atas tanah bagi petani di Desa Sumberklampok, disebabkan karena permohonan haknya tidak berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Secara non hukum disebabkan karena kurang pahaman tentang cara-cara mengajukan permohonan hak atas tanah. Pemerintah Provinsi Bali mengkalim bahwa tanah di Desa Sumberklampok adalah

asetnya, khususnya tanah-tanah yang pernah dikeluarkan HGU dan belum ada pencabutan<sup>155</sup>. Bukti formalnya sebagai mana dimuat dalam Harian Umum Nusa Bali selasa tanggal 12 November 2013 halaman 1 dinyatakan “ Gubernur Bali tolak permohonan warga Desa Sumberklampok soal Sertipikat Hak Milik, dengan alasan selain melanggar hukum dan undang-undang, tanah tersebut aset Pemprov yang selalu menjadi temuan BPK” (Gambar 7), bukti berupa dokumen lain tidak ada. Berdasarkan pernyataan tersebut, dapat diartikan bahwa Pemerintah Provinsi Bali dalam mengeluarkan kebijakan tidak berdasarkan hukum, tetapi berdasarkan kehendak. Hal ini membuktikan bahwa Pemerintah Provinsi Bali tidak menjalankan prinsip Negara Hukum, artinya melakukan tindakan tidak berpijak pada peraturan perundang-undangan. Demikian juga pernyataan yang dikeluarkan Pemerintah Provinsi Bali melalui Kepala Biro Aset yang menyatakan : tidak melepaskan atau memindahtangankan asetnya<sup>156</sup>. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng menyatakan bahwa tanah di Desa Sumberklampok bukan aset Pemerintah Provinsi Bali secara keseluruhan, kalau toh diklaim sebagai aset Pemerintah Provinsi Bali, hanyalah sebatas bekas HGU yang diberikan kepada PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama yang terletak di Dusun/Banjar Sumberbatok, inilah yang menjadi sengketa dan selebihnya adalah tanah negara yang dikuasai para petani<sup>157</sup>. Hal senada dikemukakan oleh Pemerintah Provinsi Bali melalui Kepala Biro Aset, Drs. Ketut Ardiasa, M.H.

---

<sup>155</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng di Singaraja, Tanggal 20 September 2013

<sup>156</sup> Pernyataan Pemerintah Provinsi Bali melalui Kepala Biro Aset, Tanggal 29 Oktober 2014

<sup>157</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, di Singaraja, Tanggal 20 September 2013

bahwa tanah yang masuk aset Provinsi Bali sebatas tanah bekas HGU PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama<sup>158</sup>.

Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng menjelaskan juga, bahwa apabila para petani mengajukan permohonan hak atas tanah di luar tanah-tanah bekas HGU tidak ada masalah. Pembuktiannya dengan Surat Keterangan Kepala Desa yang menyatakan bahwa memang benar tanah tersebut dikuasai oleh para petani dengan penguasaan fisik dan belum pernah didaftarkan<sup>159</sup>. Secara yuridis para petani di Desa Sumberklampok telah jelas mendapat pengakuan oleh negara kepada keberadaan para petani yang menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan (Pasal 28 A, 28H angka 1, 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945), dan Pasal 2 ayat (4), 9 ayat (2) UUPA serta pasal 13 UU No. 19 Tahun 2013) hanya saja Pemerintah Daerah tidak proaktif mengimplementasikan peraturan perundang-undangan yang ada, bahkan mengabaikan kewajibannya sebagai regulator.

Jika dikaji lebih jauh bahwa untuk menyejahterakan para petani di Desa Sumberklampok, maka dapat diberikan perlindungan hukum dengan cara menerbitkan hak pakai atas tanah yang bersifat komunal berdasarkan landasan filosofis dan landasan yuridis tersebut di atas. Pengertian "komunal" menurut Eko Sujatmiko diartikan perasaan atau sentimen bersama berdasar ikatan kedaerahan, loyalitas, asal usul keturunan, kekerabatan, dan kepercayaan terhadap keyakinan batin tertentu<sup>160</sup>. Berdasarkan fakta dan

---

<sup>158</sup> Hasil Wawancara dengan Kepala Biro Aset Pemerintah Provinsi Bali, Tanggal 10 Mei 2014

<sup>159</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, di Singaraja, Tanggal 20 September 2013

<sup>160</sup> Eko Sujatmiko, *Kamus IPS*, (Surakarta, Aksara Sinergi Cetakan I, 2014), hlm. 148,

kajian yuridis, maka berdasarkan Pasal 2 ayat (4), 3, 5, 9 ayat (2) UUPA dan Pasal 5 huruf e Peraturan Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 2013, Pemerintah Daerah dapat memberikan Hak Pakai Komunal (HPK) bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan sebagai penegasan pengakuan terhadap peresmian Desa Sumberklampok sebagai Desa Pakraman dan Desa Dinas dengan pertimbangan sebagai berikut :

A. Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang ini (Pasal 41 ayat (1) UUPA.

Artinya bahwa tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara) digunakan dan/atau dipungut hasilnya hanya dapat diberikan hak pakai. Hak pakai pengalihan haknya tidak sebebaskan hak milik, artinya hak pakai dapat dialihkan kepada pihak lain bilamana dengan izin pihak yang berwenang (Pasal 43 ayat (1) UUPA). Pemberian hak pakai dapat dilakukan terhadap aset Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Pasal 5 huruf e Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah).

## B. Hak Pakai Perorangan

Apabila hak pakai diberikan dengan status perorangan, maka berakibat tanah yang dikuasai tidak memberikan jaminan perlindungan hukum bagi pemegang haknya (para petani) untuk dipertahankan selamanya. Hal ini disebabkan Hak pakai perorangan, merupakan salah satu obyek hak tanggungan, dan dimungkinkan dapat dipergunakan sebagai jaminan atas sejumlah utang, sehingga fungsi tanah sebagai *Capital Asset*. Pasal 4 ayat (2) UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, (LNRI Tahun 1996 No. 42) menyatakan : Selain hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Hak Pakai atas tanah negara yang menurut ketentuan yang beraku wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan dapat juga dibebani Hak Tanggungan. Sedangkan tanah yang telah lama dikuasai oleh para petani yang ada di Desa Sumberklampok mempunyai hubungan magis-religius, sehingga berfungsi sebagai *Social Asset*.

## C. Hak Pakai Komunal (HPK)

Hak Pakai Komunal (HPK), komunal berarti milik rakyat atau umum (KBBI) dimaksudkan bahwa hak pakai diberikan secara kolektif misalnya; atas nama lembaga tani yang ada di Desa Sumberklampok. Dasar pertimbangannya adalah sebagai berikut :

- 1) Tata jenjang/hirarkhi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA adalah Hak Bangsa, Hak Menguasai dari Negara, Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, dan Hak Perorangan. Jadi hak yang paling dekat dengan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat adalah Hak Pakai

Komunal (HPK) sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 dan Pasal 5 UUPA

- 2) Diresmikannya Desa Sumberklampok sebagai Desa Pakraman. Desa pakraman berdiri harus memenuhi 3 persyaratan yaitu, pertama adanya pawongan (adanya masyarakat), kedua adanya pelemahan (wilayah) dan ketiga harus adanya parahyangan (tempat suci terdiri dari pura desa, pura dalem dan pura segara)<sup>161</sup>. Hal tersebut telah mendapat pengesahan oleh pemerintah daerah. Apabila desa yang berunsurkan seperti tersebut di atas, telah diresmikan atau dengan kata lain telah diberikan pengakuan, seperti halnya sebuah negara yang telah diproklamirkan dan mendapat pengakuan (*recognition*), maka dengan sendirinya wilayahnya itu diakui sebagai Hak Bangsa Indonesia. Demikian juga halnya Desa Sumberklampok yang telah diresmikan oleh pemerintah daerah, maka semestinya wilayah yang ada di desa tersebut menjadi hak masyarakat desa yang bersangkutan sejak desa itu diresmikan yaitu pada tahun 1990 (Pasal 2 ayat (4) UUPA).
- 3) Untuk melestarikan adat Bali, maka wilayahnya harus dipertahankan melalui slogan "Ajeg Bali". Ajeg mengandung makna kokoh dan lestari. Dalam melestarikan wilayah Bali, maka diprioritaskan kepentingan pertanian untuk menyejahterakan petani, dengan penegasan larangan alih fungsi lahan pertanian. Untuk menghindari alih fungsi lahan pertanian, maka perlu diberikan Hak Pakai Komunal

---

<sup>161</sup> Awig-awig Desa Adat Sumberklampok, Kecamatan Gerokgak, Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali, Catur Sargah, Sukerta Tata Agama, Pilet 1, Pawos 34, 2000, hlm. 45

(HPK) sebagai penegasan adanya pengakuan wilayah desa yang telah diresmikan itu.

Selanjutnya apabila pemberian hak atas tanah di Desa Sumberklampok dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK), maka akan dapat memberikan kontribusi kepada Pemerintah Kabupaten Buleleng, minimum dalam bentuk :

- a) Peningkatan hasil produksi pertanian, yang dapat membantu usaha peningkatan ketahanan pangan nasional.
- b) Pemberian pendapatan berupa pajak Bumi dan Bangunan, kepada Pemerintah Kabupaten Buleleng, yang dapat membantu pengembangan pembangunan daerah dengan penambahan Pendapatan Asli Daerah (PAD).
- c) Mewujudkan Ajeg Bali dalam bentuk kesatuan adat dan budaya (hubungan magis-religius petani dengan tanahnya)

### **3.4.3 Proses Pendaftaran Hak Atas Tanah**

#### **a. Proses Pendaftaran Hak Atas Tanah menurut UUPA**

Hak atas tanah yang dikuasai penting untuk didaftarkan agar memperoleh jaminan kepastian hukum, baik pendaftaran secara *fiscal Kadaster* maupun secara *rechts kadaster*. Hal senada dikemukakan oleh A.P Parlindungan bahwa pendaftaran, berasal dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa Latin "*Capistratum*" yang berarti suatu register atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah

*record* pada lahan-lahan, nilai dari pada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastre* merupakan alat yang tepat dalam memberikan uraian dan identifikasi dari hal tersebut dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah<sup>162</sup>. Sedangkan menurut Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, dari segi istilah, ditemukan istilah pendaftaran tanah dalam Bahasa Latin disebut "*Capistratum*" di Jerman dan Italia disebut "*Catastro*" di Perancis disebut "*Cadastre*" di Belanda dan juga di Indonesia dengan istilah "*Kadastrale*" atau "*Kadaster*".

Maksud dari *Capistratum* atau *Kadaster* dari segi bahasa adalah suatu *register* atau *Capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi, yang berarti suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan atau pemegang hak suatu bidang tanah, sedangkan *kadaster* yang modern bisa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan<sup>163</sup>.

Pendapat para ahli tersebut di atas berkaitan dengan pengertian pendaftaran, asal-usul pendaftaran, dan perlunya pendaftaran hak atas tanah, serta tujuan pendaftaran. Pendaftaran secara *fiscal kadaster* bertujuan untuk kepentingan perpajakan saja sehingga bukti pendaftarannya berupa Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT). Pendaftaran secara *recht kadaster* bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan bukti pendaftarannya berupa sertipikat hak atas tanah. Oleh karena itu kiranya perlu dikemukakan pengertian pendaftaran, agar jelas maksud dan tujuan pendaftaran tanah dan tidak memerlukan interpretasi.

---

<sup>162</sup> A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: 1999), hlm. 18-19

<sup>163</sup> Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Bandung, Bandar Maju, 2008), hlm.15

Pengertian pendaftaran tanah baru dimuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis. Dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Pendaftaran menurut ketentuan ini yang hanya meliputi; pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat<sup>164</sup>.

Sesuai dengan teori tujuan hukum yang salah satunya adalah "kepastian hukum", maka untuk memperoleh kepastian hukum terhadap hak atas tanah, Pasal 19 UUPA menyatakan bahwa hak atas tanah yang ada diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib didaftarkan. Pendaftaran yang dimaksud adalah pendaftaran hak atas tanah secara "*Rechts-Kadaster*" yang artinya bertujuan menjamin kepastian hukum<sup>165</sup>. Naskah selengkapnya Pasal 19 UUPA menyatakan:

---

<sup>164</sup> *Ibid.* hlm. 138

<sup>165</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Jembatan, 1988), hlm.36.

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

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, terkait dengan tanah-tanah negara yang dikuasai secara fisik lebih dari 20 tahun oleh para petani di Desa Sumberklampok dan secara turun-temurun, maka demi tercapainya kepastian hukum, harus didaftarkan baik secara *fiscal kadaster* maupun secara *rechts-kadaster*. Jaminan kepastian hukum tersebut meliputi kepastian luas, kepastian batas dan kepastian pemegang hak. Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa dalam hal pengukuran tanah terdapat dua jenis pengukuran yaitu;

- a. Pengukuran bidang tanah secara sistematis adalah proses pemastian letak batas bidang-bidang tanah yang terletak dalam satu atau beberapa desa/kelurahan atau bagian dari desa/kelurahan atau lebih dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis (Pasal 1 angka 3);
- b. Pengukuran bidang tanah secara sporadik adalah proses pemastian letak batas satu atau beberapa bidang tanah berdasarkan permohonan pemegang haknya atau calon pemegang hak baru yang letaknya saling berbatasan atau terpencar-pencar dalam satu desa/kelurahan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sporadik (Pasal 1 angka 4);

Sedangkan pengertian Perpetaan Pasal 1 angka 4 dinyatakan bahwa pemetaan bidang tanah adalah kegiatan menggambarkan hasil pengukuran bidang tanah secara sistematis maupun sporadik dengan metode tertentu

pada media tertentu seperti lembaran kertas, *drafting film* atau media lainnya sehingga letak dan ukuran bidang tanahnya dapat diketahui dari media tempat pemetaan bidang tanah tersebut. Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal adanya 2 macam asas yaitu<sup>166</sup>:

1. *Asas Specialiteit*

Artinya pelaksanaan pendaftaran tanah ini diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran tanah peralihan. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak dan batas-batas tanah.

2. *Asas Openbaarheid* (Asas Publisitas)

Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihat.

Uraian di atas sebagai cermin bahwa dalam rangka pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah, pemerintah telah mengaplikasikan teori Negara Hukum, artinya setiap kegiatan dalam pendaftaran hak atas tanah selalu berdasar pada ketentuan perundang-undangan. Hal ini terlihat jelas dalam rumusan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas :

1. Asas Sederhana

Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama para pemegang hak atas tanah.

2. Asas Aman

Asas ini dimaksudkan adalah untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

3. Asas Terjangkau

Asas ini dimaksudkan bahwa keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan

---

<sup>166</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, hlm. 99.

dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

4. Asas Mutakhir

Asas ini dimaksudkan bahwa kelengkapan yang memadai dalam teknis pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah yang secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan

5. Asas Terbuka

Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Berkaitan dengan pendaftaran tanah, maka dokumen-dokumen yang diperlukan sebagai pendukung data adalah sebagai berikut :

a. Daftar tanah

Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dan dengan suatu sistem penomoran.

b. Surat Ukur

Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.

c. Daftar nama

Daftar nama adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat keterangan mengenai penguasaan fisik dan dengan suatu hak atas tanah, atau hak pengelolaan dan mengenai pemilikan hak milik atas satuan rumah susun oleh orang perseorangan atau badan hukum tertentu.

d. Buku tanah

Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan tentang tujuan pendaftaran hak atas tanah adalah sebagai berikut :

a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Tujuan memberikan jaminan hukum merupakan tujuan utama dalam pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan oleh Pasal 19 UUPA.

b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan

hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Program pemerintah dibidang pertanahan dikenal dengan Catur Tertib Pertanahan, yaitu Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Kelestarian Lingkungan Hidup. Dalam hal melaksanakan Tertib hukum pertanahan diarahkan pada program ; 1) Meningkatkan tingkat kesadaran hukum masyarakat, 2) Melengkapi peraturan perundangan di bidang pertanahan, 3) Menjatuhkan sanksi tegas terhadap pelanggaran yang terjadi, 4) Meningkatkan pengawasan dan koordinasi dalam pelaksanaan hukum agrarian. Untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan dilakukan dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat *Rechts Kadaster*. Perolehan sertipikat bukan sekedar fasilitas, melainkan hak dari pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh Undang-Undang.<sup>167</sup> Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah, meliputi :

1. Kepastian status hak yang didaftar.  
Artinya dngan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak pakai, Hak Pengelolaan, Hak Tanggungan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun atau Tanah Wakaf.
2. Kepastian Subjek Hak.  
Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya, apakah perseorangan (warga Negara Indonesia atau Warga Negara Asing yang berkedudukan di Indonesia ), sekelompok orang secara bersama-sama atau badan hukum (badan hukum privat atau badan hukum publik).
3. Kepastian objek Hak.  
Artinya dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas-batas tanah, dan ukuran (luas) tanah. Letak tanah dimaksud adalah di jalan, kelurahan/desa, kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi mana. Batas-batas tanah meliputi ; sebelah utara, timur, selatan, dan barat berbatasan dengan tanah siapa atau tanah apa. Ukuran (luas) tanah dalam bentuk meter

---

<sup>167</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 475

persegi. Sebagai bukti kepastian hukum dalam pendaftaran hak atas tanah, kepada yang bersangkutan berhak memperoleh alat bukti yang kuat yang disebut sertipikat (Pasal 13 ayat (3) Peraturan Pemerintah No 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Pihak-pihak yang memperoleh manfaat dengan diselenggarakan pendaftaran tanah adalah :

1. Manfaat bagi pemegang hak.
  - a. Memberikan rasa aman.
  - b. Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya.
  - c. Memudahkan dalam melaksanakan peralihan tanah.
  - d. Harga tanah menjadi lebih tinggi.
  - e. Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan
  - f. Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.
2. Manfaat bagi pemerintah.
  - a. Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan.
  - b. Dapat memperlancar kegiatan Pemerintah yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan.
  - c. Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa tentang batas-batas tanah, pendudukan tanah secara liar.
3. Manfaat bagi calon pembeli atau kreditor.  
 Bagi calon pembeli atau calon kreditor dapat lebih mudah memperoleh keterangan yang jelas mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi objek perbuatan hukum mengenai tanah.

Berbeda halnya dengan pengertian Peta bidang tanah adalah hasil pemetaan 1 (satu) bidang tanah atau lebih pada lembaran kertas dengan suatu skala tertentu yang batas-batasnya telah ditetapkan oleh pejabat yang berwenang dan digunakan untuk pengumuman data fisik. Dalam pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten /Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Pejabat yang terlibat dalam pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah adalah :

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah ( PPAT)  
Peran PPAT dalam melaksanakan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan akta pemindahan hak atas tanah dan akta Pemberian Hak Tanggungan atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.
2. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf ( PPAIW)  
Para PPAIW dalam melaksanakan pendaftaran hak atas tanah adalah dalam hal pembuatan akta ikrar Wakaf tanah milik.
3. Pejabat dari Kantor Lelang  
Peran Pejabat dari Kantor Lelang dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan Berita Acara Lelang atas hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.
4. Panitia Ajudikasi  
Peran Panitia Ajudikasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pendaftaran tanah secara sistematis. Semua dalam kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis dari awal hingga penanda tangan sertipikat hak atas tanah dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi.

Pejabat-pejabat tersebut di atas pada dasarnya sangat berperan dalam pendaftaran hak atas tanah, sesuai dengan jenis pendaftaran yang dilakukan atau dimohonkan oleh masyarakat. Panitia Ajudikasi melaksanakan pendaftaran secara sistematis meliputi semua obyek pendaftaran tanah artinya melaksanakan pendaftaran untuk pertama kalinya baik terhadap tanah negara maupun terhadap tanah hak. Berdasarkan penelitian yang dilakukan di Desa Sumberklampok, pendaftaran hak atas tanah diperlukan untuk memperoleh kepastian hukum dalam meningkatkan hak penguasaan fisik menjadi hak penguasaan yuridis dalam bentuk hak pakai, maka pejabat yang sangat berperan adalah Panitia Ajudikasi. Terhadap tanah negara peran panitia adalah memproses, permohonan hak atas tanah yang diajukan oleh pemohon dan selanjutnya melakukan kegiatan pendaftaran, pengukuran, sampai dengan mengeluarkan alat bukti hak atas tanah yang dimohonkan.

Obyek Pendaftaran hak atas tanah sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yang kemudian disatukan ke dalam Pasal 9 Peraturan

pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Bukti tersebarnya obyek pendaftaran hak atas tanah dapat ditemukan dalam :

- a. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, pendaftarannya diatur dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.
- b. Hak Pakai pendaftarannya semula diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1996, kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.
- c. Hak Pengelolaannya dan pendaftarannya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977.
- d. Tanah Wakaf pendaftarannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977.
- e. Hak Tanggungan pendaftarannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996.
- f. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun pendaftarannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985.

Obyek pendaftaran hak atas tanah apabila dikaitkan dengan sistem pendaftaran tanah, menggunakan sistem pendaftaran tanah (*registration of titles*), bukan sistem pendaftaran akta (*registration of deed*). Bukti perbedaannya adalah apabila pendaftaran hak akan tampak dengan adanya Buku Tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar<sup>168</sup>. Sedangkan dalam pendaftaran akta, yang didaftarkan bukan haknya, melainkan justru aktanya yang didaftar, yaitu dokumen-dokumen yang membuktikan diciptakannya hak yang bersangkutan dan dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum mengenai hak tersebut kemudian<sup>169</sup>. Jadi dapat ditegaskan bahwa pendaftaran tanah menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menganut sistem Pendaftaran hak bukan sistem pendaftaran akta.

---

<sup>168</sup> A.P. Parlindungan, *Op.Cit.*, hlm. 480.

<sup>169</sup> A.P. Parlindungan, *Op.Cit.*, hlm. 480

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis yaitu<sup>170</sup>

- a. Pendaftaran tanah secara sistematis.  
Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan (Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997). Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam melaksanakan pendaftaran secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional.
- b. Pendaftaran tanah secara sporadis.  
Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individu atau massal (Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997). Dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, maka pendaftaran tanahnya dilakukan melalui pendaftaran secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sporadis dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan. Pendaftaran tanah secara sporadis dapat dilakukan secara perseorangan atau secara massal.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi<sup>171</sup> beberapa kegiatan sebagai berikut :

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik.  
Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan.  
Kegiatannya meliputi:
  1. Pembuatan peta dasar pendaftaran;
  2. Penetapan batas bidang-bidang tanah;
  3. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran;
  4. Pembuatan daftar tanah;
  5. Pembuatan surat ukur.

---

<sup>170</sup> Usip Santoso, *Op.Cit.*, hlm. 32-33

<sup>171</sup> Urip Santoso, *Op. Cit.*, hlm. 33

Surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian (Pasal 1 angka 17 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).

- b. Pembuktian hak dan Pembukuannya. Kegiatannya meliputi :
  1. pembuktian hak baru;
  2. pembuktian hak lama;
  3. pembuktian hak;
  4. Penyajian data fisik dan data yuridis;
  5. penyimpanan daftar umum dan dokumen;
  6. Penerbitan sertipikat.

Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran (Pasal 1 angka 16 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997). Bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah. Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan daftar tanah diatur oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian (Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997). Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data fisik dan data yuridis suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya (Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).

Dilakukannya pemeliharaan data pendaftaran, apabila terjadi perubahan pada data fisik dan data yuridis terhadap objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Pemegang hak wajib mendaftarkan perubahan-perubahan tersebut yang selanjutnya untuk dicatat dalam buku tanah.

Proses Pendaftaran Tanah dapat dijumpai pada Pasal 9 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan. Pada prinsipnya proses pendaftaran hak atas tanah melalui beberapa tahapan yaitu:

Tahap I Pemohon mengajukan permohonan dan diterima serta pemeriksaan dokumen permohonan oleh petugas Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Tahap II Pemohon Daftar dan Bayar Permohonan ke BPN (Badan Pertanahan Nasional) melalui Kantor Pertanahan (Kantah) Kabupaten/Kota dan membayar administrasi yang telah ditentukan oleh pihak BPN. Kemudian Pemohon akan memperoleh Kwitansi Bukti Permohonan (BP) dari pihak BPN.

Tahap III Pengukuran dilakukan dengan cara pemasangan patok dan peta bidang pada tanah yang akan di sertipikatkan tersebut. Pemasangan Patok dan Peta Bidang dilakukan oleh petugas BPN dan disaksikan oleh Tetangga samping kanan kiri muka belakang tanah tersebut.

Tahap IV Pengumuman, dua hal yang harus diumumkan, yaitu: Di bidang fisik: menunjukkan ciri-ciri obyek tanah tersebut seperti Nomor Pipil, Nomor Persil. Di bidang yuridis: menunjukkan ciri-ciri subjek tanah tersebut yaitu Pemegang Hak atas tanah. Pengumuman diumumkan selama 60 hari (2 bulan) di Kantor Desa/Kelurahan, Kantor Kecamatan, Kantor Ajudikasi, Kantor Pertanahan dan tempat-tempat lain yang dianggap perlu.

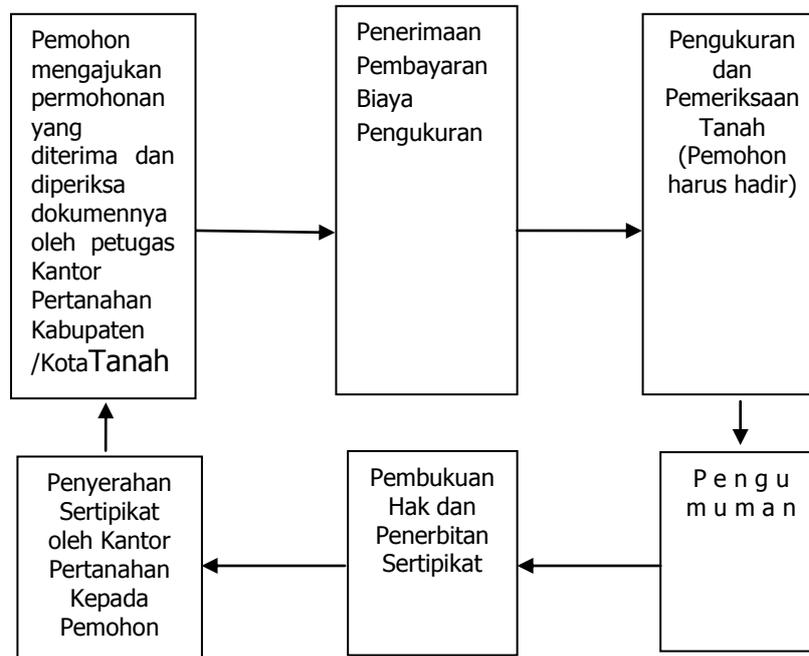
Dalam praktik, sebelum dilakukan pengumuman, terlebih dahulu dilakukan sidang di Kantor Kepala Desa/Lurah, dimana tanah yang bersangkutan berada yang dihadiri oleh Kepala Seksi Pendaftaran Tanah (Kasi Pendaftaran), Kepala Seksi Pengukuran (Kasi Pengukuran), dan Kepala Seksi Permasalahan (Kasi Permasalahan) dan Kepala Desa/Lurah dengan dihadiri juga oleh pemohon. Tujuan dilakukannya sidang adalah untuk memverifikasi baik keadaan subyek (apakah hanya pemohon yang berhak) maupun keadaan obyek (apakah tidak dalam keadaan dijaminkan, digadaikan, disita, atau dalam keadaan sengketa). Apabila tidak ada permasalahan yang urgen, maka dibuatkan berita acara sidang, untuk selanjutnya diumumkan. Selanjutnya, apabila dalam pengumuman itu tidak ada permasalahan (berupa keberatan dari pihak lain), baru dilakukan tahap berikutnya yaitu tahap Pembukuan.

Tahap V Pembukuan Hak, apabila melewati waktu pengumuman tidak ada keberatan/gugatan dari pihak manapun, maka pembukuan hak dapat dilakukan. Tahapan Pembukuan Hak dilakukan oleh petugas BPN dalam hal ini dilakukan oleh petugas Kantor Pertanahan Kabupaten.

Tahap VI Penerbitan Sertipikat Setelah Pembukuan Hak dilakukan, maka Sertipikat Hak Atas Tanah dapat diterbitkan, dan dilanjutkan dengan penyerahan sertipikat kepada pemohon.

Untuk memperjelas proses pendaftaran tanah menurut UUPA, disajikan dalam bentuk bagan sebagai berikut :

### Bagan 5 : Proses Pendaftaran Tanah menurut UUPA



Sumber: data sekunder berdasarkan keterangan dari Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, yang diambil dari Pasal 9 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan.

Hasil penelitian di lapangan tanah-tanah yang dikuasai oleh petani di Desa Sumberklampok, secara formal belum pernah didaftarkan ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, hanya secara kolektif mereka datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng. Berdasarkan keterangan dari Pemerintah Kabupaten Buleleng, bahwa tanah di Desa Sumberklampok sudah dilakukan pendataan pada Tahun 2009, namun ketetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) belum diterbitkan, mengingat status desa tersebut belum jelas<sup>172</sup>.

Berdasarkan observasi dilapangan, petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan di Desa Sumberklampok ketika mengajukan permohonan hak

<sup>172</sup> Hasil wawancara dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Buleleng, bagian Tata Pemerintahan tanggal 4 Desember 2013

penguasaan tanahnya menjadi hak pakai, tidak seperti proses pendaftaran yang ditentukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng. Mereka mengajukan permohonan hak secara kolektif bersama-sama datang ke Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng dan dalam pengawasan Kepala Desa Sumberklampok, memohon agar tanah yang mereka kuasai dapat diterbitkan sertipikat. Oleh karena itu Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng tidak serta merta mengabulkan sebuah permohonan yang tidak mengikuti prosedur sebagaimana tersebut dalam ketentuan perundang-undangan. Kemudian setelah permohonan lisan tersebut tidak dikabulkan, lalu mereka bersama-sama ke Kantor Gubernur Bali. Tuntutan mereka agar Gubernur Bali memberikan Rekomendasi untuk diterbitkan hak atas tanah yang mereka kuasai, bahkan mereka mengadakan unjuk rasa dengan memblokir jalan provinsi arah Singaraja-Gilimanuk yang dilakukan tanggal 7 Nopember 2013 (gambar 7)<sup>173</sup>.

Langkah atau usaha yang ditempuh oleh para petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan di Desa Sumberklampok, terkait dengan permohonan haknya belum memenuhi standar operasional. Artinya bahwa usaha atau cara yang dilakukan oleh para petani, apabila tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan maka Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng tidak dapat mengabulkan permohonannya karena tidak didukung dengan landasan yuridis dan data fisik yang kuat. Mohon rekomendasi kepada Gubernur Bali, juga merupakan tindakan yang keliru karena di dalam undang-undang tidak ada secara tegas

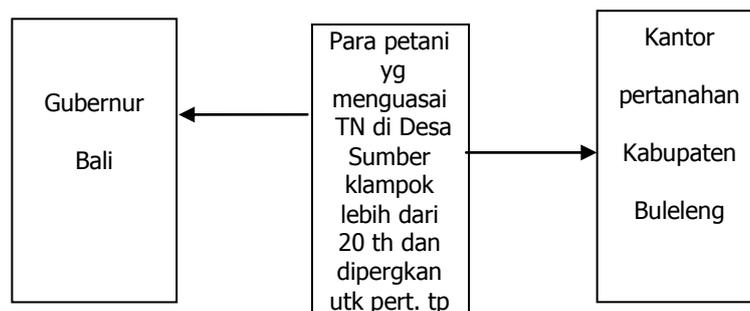
---

<sup>173</sup> Radar Bali, tanggal 8 Nopember 2013

dinyatakan bahwa pendaftaran sebidang tanah negara harus dengan rekomendasi Gubernur.

Gubernur Bali tidak mempunyai dasar hukum untuk memberikan rekomendasi kepada para petani di Desa Sumberklampok. Oleh karena dasar hukum untuk memberikan rekomendasi tidak ada, maka menjadi tidak berwenang. Dengan demikian dalam pengajuan permohonan hak atas tanah perlu minta petunjuk yang jelas kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng.

**Bagan 6 : Realita Permohonan Hak Atas Tanah yang dilakukan oleh Masyarakat khususnya Petani yang ada di Desa Sumberklampok.**



Sumber : data primer yang diolah

Bagan ini menjelaskan keadaan dilapangan, bahwa para petani mengajukan permohonan hak langsung ke Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, karena Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng tidak merespon tuntutan mereka, kemudian mendatangi Gubernur Bali untuk dikeluarkan Rekomendasi sebagai dasar permohonan hak.

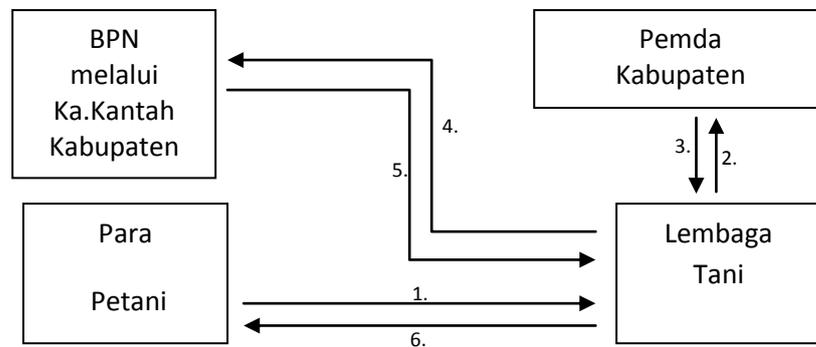
**b. Proses Pendaftaran hak atas tanah dengan status Hak Pakai Komunal (HPK).**

Pendaftaran tanah dengan status Hak Pakai Komunal (HPK) dapat dilakukan dengan proses yang diawali dengan pengajuan pendaftaran penguasaan tanah oleh para petani kepada Lembaga Tani setempat dengan

identifikasi tanah-tanah yang dikuasai dilengkapi dengan nama-nama pendamping (penyanding) yaitu tetangga kiri kanan muka belakang yang berbatasan dengan tanah yang bersangkutan. Selanjutnya Lembaga Tani mendata permohonan pemohon untuk diajukan kepada Bupati untuk mohon rekomendasi. Berdasarkan rekomendasi Bupati Lembaga Tani selanjutnya mengajukan pendaftaran kepada BPN melalui Kantor Pertanahan Kabupaten. BPN menyeleksi apakah obyek *landreform* layak untuk dijadikan obyek *landreform* dan apakah para petani layak untuk menerima obyek *landreform*. Apabila BPN menganggap layak, maka dikeluarkan penetapan serta diterbitkan alat bukti yang kuat dan diberikan kepada Lembaga Tani. Selanjutnya Lembaga Tani yang membagikan penguasaan tanah sesuai luas tanah yang dikuasai masing-masing petani dengan mengeluarkan surat keterangan penguasaan hak atas tanah kepada masing-masing petani. Hasil ukur tersebut juga dapat dipergunakan sebagai data untuk menetapkan pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sebagai kewajiban yang harus dilakukan oleh masing-masing petani yang menerima HPK.

Secara yuridis para petani memperoleh alat bukti yang kuat sebagai cermin kepastian hukum hak atas tanah yang dikuasai dan dikerjakan, dan menjamin tidak adanya alih fungsi lahan pertanian. Dan juga memperoleh bukti pembayaran pajak (PBB) sebagai kewajiban yang harus dilaksanakan.

**Bagan 7 : Proses pendaftaran hak atas tanah dengan status Hak Pakai Komunal (HPK) dituangkan dalam bentuk bagan dapat di sajikan sebagai berikut :**



Sumber : data primer yang diolah

Penjelasan :

1. Para petani mengajukan data fisik tanah yang dikuasai masing-masing kepada Lembaga Tani untuk direkapitulasi.
2. Hasil rekapitulasi tersebut diajukan kepada Pemerintah Kabupaten/Bupati untuk memperoleh Rekomendasi Bupati.
3. Rekomendasi Bupati diterbitkan dan diturunkan kepada Lembaga Tani.
4. Berdasarkan Rekomendasi Bupati diajukan kepada BPN melalui Kepala Kantor Pertanahan (Ka. Kantah) Kabupaten untuk mohon diterbitkan hak atas tanah dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK).
5. Badan Pertanahan Nasional mempertimbangkan tentang kelayakan obyek dan subyek *landreform*, jika layak dikeluarkan penetapan dan diberikan alat bukti yang kuat dalam bentuk Sertipikat Hak Pakai Komunal (HPK) atas nama Lembaga Tani melalui Kantor Pertanahan Kabupaten.

6. Lembaga Tani mengeluarkan Surat Keterangan kepada masing-masing petani tentang penguasaan tanah sesuai dengan luas tanah yang dikuasai.

### **3.5 Kewenangan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten dalam Mengatur Penguasaan Hak Atas Tanah**

Demokrasi merupakan salah satu persoalan yang sangat penting dalam kehidupan suatu negara. Kehidupan demokrasi di setiap negara sangat dipengaruhi oleh rezim yang berkuasa di negara bersangkutan. Demokrasi adalah kedaulatan dari seluruh rakyat suatu negara, artinya kedaulatan yang tertinggi ada ditangan rakyat.

Demokrasi di Indonesia ditandai dengan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya di berbagai daerah. Daerah menginginkan agar Pemerintah Pusat menyerahkan sebesar-besarnya urusan yang selama ini ditangani oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai daerah otonom atau otonomi daerah. Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu "*autos*" yang artinya sendiri dan "*nomos*" yang artinya peraturan. Sehingga otonomi berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri, yang kemudian berkembang pengertiannya menjadi menjalankan pemerintahan sendiri.<sup>174</sup>

Otonomi daerah merupakan suatu wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri (*local self government*) yang memiliki dua unsur utama, yaitu mengatur (*rules making, regeling*) dan mengurus (*rules application, bestuur*). Pada tingkat makro (negara) kedua wewenang itu lazim disebut sebagai wewenang membentuk kebijakan (*policy making*) dan

---

<sup>174</sup> Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan Nilai dan Sumber Daya Alam*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 81

wewenang untuk melaksanakan kebijakan (*policy executing*). Oleh karena itu, dengan pembentukan daerah otonom mengandung makna penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus oleh *local government*.<sup>175</sup> Dengan demikian, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125), dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244), mengatur pemberian otonomi luas kepada daerah, khususnya daerah Kabupaten dan Kota. Undang-undang ini mengatur bahwa otonomi daerah itu dibentuk guna memenuhi kebutuhan masyarakat yang menginginkan agar diberikan peran dan partisipasi yang lebih luas dalam mengatur daerahnya.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan asas-asas sebagai berikut :

1. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan juga oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik secara teritorial maupun fungsional.

---

<sup>175</sup> Benyamin, *Evaluasi Undang Undang Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Harian Suara Karya, edisi 14 Februari 2002), hlm. IV.

2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan /atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
3. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Pada tugas pembantuan dilaksanakan disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya serta mempertanggung jawabkannya kepada yang menugaskannya<sup>176</sup>.

Sejumlah istilah tersebut di atas menjadi istilah yang amat populer pada awal tahun 2000. Perubahan konsep administrasi pemerintahan yang lebih memberdayakan partisipasi lokal menyebabkan terjadinya pola pergeseran kekuasaan pemerintahan. Istilah tersebut juga telah memperoleh materi muatannya dalam UUD NRI Tahun 1945, khususnya pasal yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Pada Pasal 18 ayat (2) disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dengan demikian, maka dekonsentrasi tidak diatur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena sebagai bagian penyelenggaraan pemerintahan pusat melekat kewenangan Pemerintah Pusat.

---

<sup>176</sup> Pasal 1 angka (7),(8) dan (9) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125

Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi yang menjadi Wakil Pemerintahan Pusat di daerah menerima sebagian pelimpahan kewenangan pemerintahan pusat dalam melaksanakan pemerintahan berdasarkan asas dekonsentrasi. Dalam ayat (5) pasal ini, disebutkan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dimaksud adalah meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, pertanahan, moneter, yustisi, dan agama.

Kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, menurut pendapat Jimly Asshiddiqie, bahwa pemerintahan daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (2), (5), dan ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 berhak atau berwenang untuk:<sup>177</sup>

1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
2. Memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;
3. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat;
4. Menetapkan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam konteks pertanahan, ketentuan tersebut setidaknya menimbulkan ketidakjelasan apabila dikaitkan dengan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan sandaran Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960. Dalam undang-undang ini tidak disebutkan tentang kemungkinan penyerahan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di

---

<sup>177</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta : PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 413.

dalamnya kepada Pemerintah Daerah, tetapi justru harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berdasarkan asas desentralisasi, pemerintahan daerah melakukan urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri telah didelegasikan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk mengurus, sebagai urusan rumah tangga daerahnya sendiri <sup>178</sup>, termasuk urusan dibidang pertanahan. Urusan di bidang pertanahan merupakan salah satu urusan yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, baik Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai skala masing-masing daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan sebelumnya Pasal 13 ayat (1) huruf k UU No. 32 Tahun 2004 dan diganti dengan Pasal 12 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa urusan pelayanan pertanahan menjadi salah satu urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi, yang meliputi :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. Pelaksanaan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;

---

<sup>178</sup> *Ibid*, hlm. 423

- k. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten /kota;
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya mengenai urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota disebutkan dalam Pasal 14 ayat (1) huruf diganti dengan Pasal 12 ayat (2) huruf d yaitu meliputi 16 urusan pemerintah wajib, yaitu :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan;
- g. Penanggulangan masalah sosial;
- h. Pelaksanaan bidang ketenagakerjaan;
- i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;
- k. Pelayanan pertanahan;
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal,
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, dan
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 13 ayat (1) huruf k dan Pasal 14 ayat (1) huruf k Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diganti dengan Pasal 12 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka urusan pelayanan pertanahan menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk diselenggarakan dalam kaitannya dengan otonomi daerah. Dengan demikian "pelayanan pertanahan" menjadi urusan

pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian, sudah semestinya Pemerintah Pusat terutama instansi yang mengurus pertanahan secara bertahap menyerahkan urusan pelayanan bidang pertanahan kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Namun, pemerintah belum menuntaskan regulasi penyerahan kewenangan di bidang pertanahan. Pemerintah Pusat masih menunda penyerahan kewenangan di bidang pertanahan kepada Daerah berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam:

1. Keputusan Presiden (Kepres) No. 10 Tahun 2001, yang antara lain menyatakan bahwa kewenangan di bidang pertanahan akan diatur kemudian dalam Peraturan Pemerintah.
2. Pasal 1 (6) Kepres No. 62 Tahun 2001, ditegaskan bahwa sebagian tugas pemerintahan yang dilaksanakan Badan Pertanahan Nasional (BPN) di daerah tetap dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sampai ditetapkannya seluruh peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan selambat-lambatnya dua tahun.
3. Kepres No. 34 Tahun 2003, menyatakan bahwa pelaksanaan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota di bidang pertanahan ditangguhkan. Dalam Pasal 3 ayat (2) disebutkan bahwa penerbitan regulasi di bidang pertanahan bagi daerah akan dilaksanakan oleh BPN paling lambat tanggal 1 Agustus 2004.

Ketiga Keputusan Presiden tersebut, merupakan *policy of non-enforcement* (kebijakan untuk tidak menerapkan hukum) otonomi daerah di bidang pertanahan.<sup>179</sup> Namun ketentuan-ketentuan tersebut seharusnya ditaati oleh Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) di seluruh wilayah Republik Indonesia, karena yang membuat peraturan-peraturan itu adalah kepala pemerintahan negara tertinggi berdasarkan konstitusi.<sup>180</sup> Dengan demikian, berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut maka kewenangan untuk mengurus bidang pertanahan masih menjadi wewenang

---

<sup>179</sup>Suriansyah Murhaini, *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*, (Surabaya: Edisi 1, cetakan ke-1, Laks Bang Justitia, 2009), hlm. 17

<sup>180</sup>Suhendro, *Status Hukum Produk Dinas Pertanahan*, (Semarang: Suara Merdeka, 2001), hlm. VI

Pemerintah Pusat dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai unit pelaksana di Pusat dan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di tingkat Provinsi serta Kantor Pertanahan di tingkat Kabupaten/Kota.

Hak menguasai atas tanah oleh negara pada prinsipnya dirumuskan dalam Pasal 2 UUPA yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengatur dan menetapkan berbagai segi penguasaan tanah yang sejak semula menurut sifatnya selalu dianggap sebagai tugas pemerintah pusat<sup>181</sup>. Pasal 2 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan menyebutkan tentang bagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Pada ayat (2) pasal ini menetapkan kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota yang dimaksud antara lain adalah :

- a. Pemberian izin lokasi;
- b. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;
- c. Penyelesaian sengketa tanah garapan;
- d. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan;
- e. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*;
- f. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;
- g. Pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong;
- h. Pemberian izin membuka tanah;
- i. Perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Untuk kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tersebut yang bersifat lintas kabupaten/kota dalam satu provinsi, dilaksanakan oleh pemerintah provinsi yang bersangkutan. Dalam rangka pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pertanahan Nasional menyusun norma-norma dan/atau standarisasi mekanisme

---

<sup>181</sup> Arie Sukanti Hutagalung & Markus Gunawan, *Op., Cit.*, hlm. 57

ketatalaksanaan kualitas produk dan kualifikasi sumber daya alam yang diperlukan.

Berdasarkan pada kerangka kebijakan pertanahan nasional yang disusun oleh tim teknis program pengembangan kebijakan dan manajemen pertanahan, disebutkan bahwa kebijakan pertanahan didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut :<sup>182</sup>

1. Kebijakan pertanahan didasarkan kepada upaya konsisten untuk menjalankan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu "bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai Negara untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat...." Oleh karena itu, merupakan tugas dari Negara untuk melindungi hak-hak rakyat atas tanah dan memberikan akses yang adil atas sumber daya agraria, yang salah satunya adalah tanah.
2. Kebijakan pertanahan diletakkan sebagai dasar bagi pelaksanaan program pembangunan dalam upaya mempercepat pemulihan ekonomi yang difokuskan kepada ekonomi kerakyatan, pembangunan stabilitas ekonomi nasional dan pelestarian lingkungan.
3. Kebijakan pertanahan merupakan dasar dan pedoman bagi seluruh kegiatan pembangunan sektoral yang memiliki kaitan, baik secara langsung maupun secara tidak langsung dengan pertanahan.
4. Kebijakan pertanahan dibangun atas dasar partisipasi seluruh kelompok masyarakat sebagai upaya mewujudkan prinsip *good governance* dalam pengelolaan pertanahan.
5. Kebijakan pertanahan diarahkan kepada upaya menjalankan TAP MPR Nomor IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan pengelolaan Sumber Daya Alam, khususnya Pasal 5 ayat (5).

Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Dalam hal ini harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, obyek spekulasi, dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

---

<sup>182</sup> Tim Teknis Program Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan, *Kerangka Kebijakan Pertanahan Nasional* (Jakarta: Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan Bappenas dan Direktorat Pengukuran dan Pemetaan BPN, 2004), hlm. v

Untuk mewujudkan tujuan kebijakan pertanahan tersebut, arah kebijakan pertanahan dan rencana tindak adalah sebagai berikut :<sup>183</sup>

1. Reformasi peraturan perundang-undangan yang menyangkut pertanahan, dengan rencana tindak: mengembangkan dan menetapkan undang-undang pokok yang memayungi keseluruhan peraturan perundangan sektoral lainnya; sinkronisasi seluruh peraturan perundangan yang terkait dengan pertanahan; revisi atas seluruh peraturan perundang-undangan pertanahan yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945; mengintegrasikan pelaksanaan serta menegakkan berbagai ketentuan perundang-undangan pertanahan bagi semua pihak.
2. Pengembangan kelembagaan pertanahan dengan rencana tindak : menentukan kewenangan bidang pertanahan antar sektor dan tingkat pemerintahan; menentukan struktur kelembagaan pertanahan sesuai dengan kewenangan tersebut di atas; memperkuat kelembagaan pertanahan sesuai dengan tugas dan fungsinya; serta meningkatkan kemampuan sumber daya manusia pelaksana pengelola pertanahan dalam upaya mengefektifkan pelayanan kepada masyarakat sebagaimana dikemukakan dalam prinsip pelaksanaan otonomi daerah.
3. Peningkatan pengelolaan pendaftaran tanah dan percepatannya, dengan rencana tindak : mengembangkan sistem pendaftaran tanah yang efektif dan efisien sebagai upaya memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah; mengembangkan sistem informasi berbasis tanah yang terpadu dan komprehensif untuk mendukung proses percepatan pendaftaran tanah dan sistem perpajakan tanah; mewajibkan pendaftaran tanah atas semua jenis hak atas tanah; penataan infrastruktur pendaftaran tanah dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.
4. Pengembangan penatagunaan tanah dengan rencana tindak: mengembangkan mekanisme perencanaan tataguna tanah yang komprehensif sesuai dengan karakteristik dan daya dukung lingkungannya dengan menerapkan prinsip *good governance* (trasparansi, partisipasi, dan akuntabel) mulai dari tingkatan nasional, regional, dan lokal; melaksanakan rencana tata guna tanah secara transparan berdasarkan kebutuhan masyarakat, pemerintah maupun swasta; membangun mekanisme pengendalian atas pelaksanaan rencana tata guna tanah yang mengikutsertakan berbagai pihak terkait secara efektif; mengembangkan mekanisme perizinan dalam upaya peningkatan daya guna dan hasil guna pengelolaan tata guna tanah.
5. Pengembangan sistem informasi berbasis tanah dengan rencana tindak: menentukan dan mengembangkan standar sistem informasi berbasis tanah untuk setiap level pemerintahan dan atau institusi; menentukan dan mengembangkan pengaturan untuk pertukaran data

---

<sup>183</sup> *Ibid*, hlm. vi

- dan akses informasi, perubahan data menyangkut *updating* dan edit, serta penyajian informasinya; mengembangkan pola koordinasi teknis untuk pertukaran dan pemanfaatan data dari berbagai institusi yang mengumpulkan, menyimpan/memiliki, dan menggunakan informasi berbasis tanah dalam rangka efisiensi dan efektifitas pelayanan informasi bagi semua pihak; mengembangkan sistem informasi pertanahan yang didukung oleh teknologi informasi, sistem komputerisasi dan komunikasi serta sumber daya manusia yang andal.
6. Penyelesaian sengketa tanah dengan rencana tindak: menyelesaikan sengketa tanah secara komprehensif; membentuk mekanisme dan kelembagaan dalam penyelesaian sengketa pertanahan sebagai upaya mengeliminasi berbagai gejala sosial akibat sengketa, serta memprioritaskan penanganan sengketa kepada kasus-kasus struktural yang memiliki dampak sosial ekonomi dan politik yang sangat besar dengan cara yang berkeadilan.
  7. Pengembangan sistem perpajakan tanah dengan rencana tindak: mengembangkan sistem perpajakan tanah sebagai salah satu instrumen dalam distribusi aset tanah yang berkeadilan; menetapkan mekanisme distribusi pendapatan yang bersumber dari pajak tanah sebagai upaya dan penggunaan tanah; serta memberikan insentif dalam upaya mendorong pemanfaatan tanah secara maksimal dan disinsentif bagi penguasaan tanah secara berlebihan yang tidak memberikan manfaat yang maksimal.
  8. Perlindungan hak-hak masyarakat atas tanah dengan rencana tindak : mengakui dan melindungi semua jenis hak atas tanah yang saat ini sudah dimiliki, baik oleh masyarakat individu, kelompok masyarakat (tanah ulayat), badan hukum tertentu, serta instansi pemerintah tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; serta memberikan jaminan kepastian hukum pola hubungan kelembagaan dalam penguasaan tanah.
  9. Peningkatan akses atas tanah dengan rencana tindak; membuka akses yang adil kepada seluruh masyarakat, khususnya kelompok masyarakat miskin, untuk dapat menguasai dan atau memiliki tanah sebagai sumber penghidupannya, melalui kegiatan *landreform*; mengaitkan kegiatan *landreform* dengan berbagai kegiatan pembangunan lainnya sebagai upaya mengatasi masalah kemiskinan, baik di pedesaan maupun di perkotaan; serta memberdayakan kelompok masyarakat miskin penerima tanah obyek *landreform* dan masyarakat secara luas melalui program-program departemen atau instansi pemerintah terkait.

Pemerintah dalam menggunakan wewenang publik wajib mengikuti aturan Hukum Administrasi Negara agar tidak terjadi penyalahgunaan

wewenang.<sup>184</sup> Keputusan-keputusan tersebut terikat pada tiga asas hukum, yaitu:

1. Asas Yuridiktas (*Rechtmatigheid*) yang artinya keputusan pemerintahan maupun administratif tidak boleh melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*).
2. Asas legalitas (*wetmatigheid*), yang artinya keputusan harus diambil berdasarkan suatu ketentuan undang-undang.
3. Asas diskresi (*discretie, freies ermessen*) yang artinya pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada peraturannya. Oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapatnya sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridiktas dan asas legalitas tersebut. Ada dua macam diskresi, yaitu "diskresi bebas" apabila undang-undang hanya menentukan batas-batasnya, dan "diskresi terikat" jika undang-undang menetapkan beberapa alternatif untuk dipilih salah satu yang oleh pejabat administrasi dianggap yang paling dekat.

Dari sisi hukum, organ pemerintah bertindak dalam batas tertentu dengan melihat kewenangan yang mendasari. Dalam hal suatu organ pemerintah melakukan tindakan berdasarkan kewenangan terikat, mesti dilihat dan diperhatikan peraturan perundang-undangan yang mendasari, baik menyangkut kewenangan, materi atau substansi, prosedur, wujud tindakan, dan sebagainya. Sebaliknya, dalam hal pemerintah mendasarkan pada kewenangan diskresi yang dapat digunakan sebagai koridor tindakan tersebut bukan lagi peraturan perundang-undangan yang berlaku, melainkan hukum tidak tertulis, misalnya asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kewenangan mesti dibatasi dari segi kewilayahan, segi substansi, dan sekaligus dari segi waktu penggunaannya. Demikian pula prosedur dalam bertindak dan substansi yang diputuskan semuanya harus mengikuti ketentuan yang berlaku.

---

<sup>184</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hlm. 84.

Penggunaan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah tidak hanya untuk mengatur, tetapi juga untuk mengurus. Pemerintah dalam mengupayakan suatu penetapan yang ditujukan kepada individu, dalam hal ini kewenangan pemerintah harus dilaksanakan berdasarkan pada hukum yang jelas sehingga dapat dipertanggungjawabkan. Salah satu penetapan yang dikeluarkan pemerintah adalah "penetapan penguasaan dan pemilikan luas tanah pertanian". Pemerintah memandang perlu untuk menetapkan batas maksimum dan batas minimum penguasaan dan pemilikan luas tanah pertanian. Hal tersebut dilakukan oleh negara (pemerintah) dalam rangka mengupayakan adanya pemerataan, pendayagunaan tanah, serta menghindari tindakan-tindakan yang bersifat monopoli yang merugikan masyarakat dan kepentingan umum.

Sedangkan pembatasan minimum pemilikan tanah pertanian adalah bertujuan untuk mencegah dilakukan pemecahan tanah untuk meningkatkan taraf hidup petani. Penetapan pengaturan penguasaan dan pemilikan luas tanah pertanian perlu lebih diarahkan kepada semakin terjaminnya tertib hukum pertanahan, sehingga dapat mewujudkan adanya kepastian hukum di bidang pertanahan. Menurut F.P.C.L. Tonnaer, "*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overheid en te schepper*".<sup>185</sup> (Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini di anggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dengan demikian, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara). Dalam negara hukum, kewenangan pemerintahan itu berasal

---

<sup>185</sup> F.P.C.L. Tonnaer, *Legaal Besturen, Het Legaliteitsbeginsel, toetssteen of struikelblok*, Tulisan dalam *Bestuur en Norm*, Bundel Opstellen Opgedragen aan R. Crinca Le Roy, Kluwer-Deventer, 1986, hlm. 265.

dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan ini berarti sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut dapat diperoleh melalui 3 cara, yaitu:

- a. Atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan .
- b. Delegasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.
- c. Mandat, bahwa terjadinya suatu mandat adalah ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>186</sup>

Atribusi, terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan kepada organ pemerintahan. Dalam arti lain, atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi dapat dikatakan juga sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan; kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan. Atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menetapkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Hukum positif yang berlaku mengklaim bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang

---

<sup>186</sup> H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *op. cit.*, h. 129

terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara. Oleh karena itu pada tingkat tertinggi negara memiliki kewenangan atau berhak untuk mengatur peruntukan dan pemanfaatannya (Pasal 2 UUPA). Pasal 6 UUPA menyatakan bahwa tanah mempunyai fungsi sosial, artinya hak atas tanah bukanlah hak mutlak, tetapi setiap hak atas tanah apabila diperlukan untuk kepentingan umum, wajib dilepaskan hak tersebut. Semua pihak yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah wajib menggunakan tanahnya dengan memelihara, menambah kesuburannya dan mencegah terjadinya kerusakan tanah sehingga lebih berdaya guna dan berhasil guna serta bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat.

Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 26 Tahun 1988 pada tanggal 19 Juli 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional dan Peraturan Presiden Republik Indonesia (Perpres RI) Nomor 10 Tahun 2006 tanggal 11 April 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional dapat diartikan bahwa Presiden sebagai Kepala Pemerintahan membentuk Lembaga Badan Pertanahan Nasional yang menetapkan bahwa urusan di bidang pertanahan menjadi wewenang Badan Pertanahan Nasional. Wewenang yang diberikan oleh Presiden kepada Badan Pertanahan merupakan wewenang delegasi. Artinya bahwa semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh Presiden adalah tanggung jawab delegataris; dengan demikian tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada sipenerima delegasi, dalam hal ini adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Lembaga Badan Pertanahan Nasional yang pertama kali dibentuk berdasarkan Kepres Nomor 26 Tahun 1988, pembentukan ini merupakan peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria, Departemen Dalam Negeri.

Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah non Departemen (LPND) yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Sejak dibentuknya lembaga ini maka seluruh pegawai, keuangan, serta perlengkapan Direktorat Jenderal Departemen Dalam Negeri yang berkaitan dengan pertanahan dialihkan kepada Badan Pertanahan Nasional. Seluruh organisasi di lingkungan Kantor Direktorat Jenderal Agraria, Direktorat Agraria Provinsi dan Kantor Agraria Kabupaten/Kota melaksanakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional.

Sesuai dengan kedudukan, tugas dan fungsi eksekutif, wewenang Presiden membentuk lembaga pemerintah non departemen melekat dalam kedudukan dan kekuasaan Presiden sebagai pemegang dan penyelenggara pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUDNRI Tahun 1945. Untuk kelancaran dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, Presiden berwenang membentuk satuan pelaksana pemerintahan di luar departemen yang dibentuk melalui Keputusan Presiden. Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintah non departemen adalah badan pemerintah pusat yang menjalankan wewenang, tugas dan tanggung jawab dalam menyelenggarakan pemerintahan di bidang pertanahan. Badan pemerintah ini berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden dengan kedudukan yang lebih rendah dari departemen.

Pengaturan mengenai lembaga pemerintah non departemen seperti Badan Pertanahan Nasional tidak mengatur secara tegas mengenai wewenang, tugas dan fungsi. Dalam rumusan tugas dan fungsi inilah secara tersirat termuat wewenang Badan Pertanahan Nasional untuk mengeluarkan berbagai pengaturan, baik berupa peraturan-peraturan dan keputusan-

keputusan yang umumnya bersifat mengatur berdasarkan wewenang delegasi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, materi muatan peraturan atau keputusan dari Badan Pertanahan Nasional adalah menyangkut hal-hal penguasaan dan penggunaan tanah, kepemilikan tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah.<sup>187</sup>

Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia (Perpres) Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam Pasal 28 menetapkan:

- (1) Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di daerah dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (Kanwil BPN) Provinsi di Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di Kabupaten/Kota.
- (2) Organisasi dan tata kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional setelah mendapat persetujuan dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara.

Selanjutnya Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan. Dalam Pasal 2 ditetapkan bahwa Kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di Provinsi yang bersangkutan. Dalam Pasal 3 ditetapkan bahwa dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. Penyusun rencana, program, dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan;

---

<sup>187</sup> Yudhi Setiawan, *Hukum Pertanahan Teori dan Praktik*, (Malang: Cet. Pertama, Bayumedia Publishing, 2010, hlm. 45

- b. Pengkoordinasian, pembinaan, dan pelaksanaan survei, pengukuran, dan pemetaan; hak tanah dan pendaftaran tanah; pengaturan dan penataan pertanahan; pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat; serta pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan;
- c. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kegiatan pertanahan di lingkungan provinsi;
- d. Pengkoordinasian pemangku kepentingan pengguna tanah;
- e. Pengelolaan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS) di Provinsi;
- f. Pengkoordinasian penelitian dan pengembangan;
- g. Pengkoordinasian pengembangan sumber daya manusia pertanahan;
- h. Pelaksanaan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, sarana, dan prasarana, perundang-undangan, serta pelayanan pertanahan.

Dari uraian di atas, jelas terdapat pelimpahan wewenang bidang pertanahan dari Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di tingkat provinsi, dan pelimpahan wewenang bidang pertanahan kepada Kantor Pertanahan untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di tingkat Kabupaten/Kota. Mengingat pelimpahan wewenang tersebut prosedur pelimpahannya dalam hubungan rutin antara atasan dan bawahan secara vertikal, sehingga dalam hal ini disebut mandat. Oleh karena berupa mandat, maka semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat yaitu Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Berdasarkan pelimpahan kewenangan tersebut di atas, maka untuk menindaklanjuti Peraturan Presiden di atas dikeluarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas Sub Bagian dan Seksi pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Uraian Tugas Urusan dan Sub Seksi pada Kantor Pertanahan.

Dengan demikian, berdasarkan Pasal 2 tersebut di atas, maka terlihat bahwa Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional tidak melaksanakan pelaksanaan teknis di bidang pertanahan secara langsung tetapi lebih kepada pemantauan, monitoring ataupun pengawasan terhadap Kantor Pertanahan kecuali dalam batas wewenang yang dimilikinya sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan, atau dengan kata lain mempunyai wewenang terbatas.<sup>188</sup>

Bidang pertanahan di tingkat kabupaten/kota dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan dengan struktur organisasi yang terdiri atas 5 (lima) unit kerja yaitu: Unit Kerja Tata Usaha dan unit kerja teknis yang terdiri dari : (1) Unit Kerja Survey, Pengukuran, dan Pemetaan Tanah; (2) Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah; (3) Pengaturan dan Penataan Pertanahan; (4) Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan; (5) Sengketa, Konflik dan Perkara. Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas Urusan dan Sub Seksi pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Uraian Tugas Urusan dan Sub Seksi pada Kantor Pertanahan, yang mengatur mengenai penetapan penguasaan dan pemilikan luas tanah pertanian pada Kantor Pertanahan adalah Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan.

Sub Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan pada Kantor pertanahan mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan penatagunaan tanah, *landreform*, konsolidasi tanah, penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu lainnya. Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan mempunyai fungsi :<sup>189</sup>

---

<sup>188</sup> *Ibid.*, hlm. 49

<sup>189</sup> *Ibid.*, hlm. 58

- Pelaksanaan penatagunaan tanah, *landreform*, konsolidasi tanah dan penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu lainnya, penetapan kriteria kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah serta penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka perwujudan fungsi kawasan/*zoning*, penyesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah, penerbitan izin, perubahan penggunaan tanah, penataan tanah bersama untuk peremajaan kota, daerah bencana dan daerah bekas konflik serta pemukiman kembali;
- Penyusunan rencana persediaan, peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan tanah, neraca penatagunaan tanah kabupaten/kota dan kawasan lainnya;
- Pemeliharaan basis data penatagunaan tanah kabupaten/kota dan kawasan;
- Pemantauan dan evaluasi pemeliharaan tanah, perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada tiap fungsi kawasan/*zoning* dan redistribusi tanah, pelaksanaan konsolidasi tanah, pemberian tanah obyek *landreform* dan pemanfaatan tanah bersama serta penertiban administrasi *landreform*;
- Pengusulan penetapan/penegasan tanah menjadi obyek *landreform*;
- Pengambilalihan/atau penerimaan penyerahan tanah-tanah yang terkena ketentuan *landreform*;
- Penguasaan tanah-tanah obyek *landreform*;
- Pemberian izin peralihan hak atas tanah pertanian dan izin redistribusi tanah dengan luasan tertentu;
- Penyiapan usulan penetapan surat keputusan redistribusi tanah obyek *landreform* dan obyek konsolidasi tanah;
- Penyiapan usulan ganti kerugian tanah obyek *landreform* dan penegasan obyek konsolidasi tanah;
- Penyediaan tanah untuk pembangunan;
- Pengelolaan sumbangan tanah untuk pembangunan,;
- Pengumpulan, pengelolaan, penyajian dan dokumentasi data *landreform*.

Struktur Organisasi Kantor Pertanahan saat ini dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 jo Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006. Selanjutnya untuk lebih rinci, maka ditetapkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas Sub Bagian dan Seksi pada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Uraian Tugas Urusan dan Sub Seksi pada Kantor Pertanahan.

Eksistensi Badan Pertanahan Nasional yang memiliki tugas dan kewajiban di bidang pertanahan yang dipertegas dalam Peraturan Presiden

Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, dalam salah satu pertimbangan terbitnya Peraturan Presiden tersebut adalah bahwa tanah merupakan perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga perlu diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara. Kenyataan ini menunjukkan bahwa fenomena desentralisasi bidang pertanahan melalui model otonomi kepada daerah otonom tidak direalisasikan karena pemerintah berkeinginan untuk tetap mempertahankan eksistensi atau keberadaan Badan pertanahan Nasional dan instansi vertikal di daerah sebagai badan yang secara nasional berfungsi untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bidang pertanahan.

Di lain pihak, pemberian kewenangan bidang pertanahan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan model *medebewind* atau tugas pembantuan memperoleh pengaturannya di mana kedudukan Badan Pertanahan Nasional yang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral (Pasal 2 Pepres 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional).

Perlunya dikemukakan ketentuan-ketentuan tersebut di atas dengan maksud untuk mengetahui kewenangan pemerintah provinsi khususnya Pemerintah Provinsi Bali dengan pemerintah kabupaten/kota khususnya Pemerintah Kabupaten Buleleng dalam mengatur penguasaan hak atas tanah. Apakah tanah di Desa Sumberklampok menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi Bali atau menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Buleleng, untuk mengatur peruntukannya. Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan fakta bahwa kewenangan pemerintah Provinsi Bali dan Pemerintah

Kabupaten Buleleng, tidak diatur secara jelas. Hal ini terbukti dari ketentuan-ketentuan yang ada, ternyata tidak disebutkan secara jelas batasan kewenangan pemerintah provinsi dengan kewenangan pemerintah kabupaten/kota, dalam hal mengatur penguasaan hak atas tanah negara yang dikuasai oleh para petani. Terkait dengan kewenangan Pemerintah Daerah baik provinsi maupun kabupaten, Pasal 13 ayat (1) huruf k dan Pasal 14 ayat (1) huruf k diganti dengan Pasal 12 ayat (2) huruf d UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, masing-masing mempunyai kewenangan untuk memberikan pelayanan pertanahan, tetapi tidak dijelaskan batas wilayah yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi atau kewenangan Pemerintah Kabupaten.

Demikian juga terhadap tanah di Desa Sumberklampok tidak ditentukan secara jelas apakah menjadi kewenangan pemerintah provinsi Bali atau kewenangan pemerintah kabupaten Buleleng. Menurut Kepala Biro Aset Provinsi Bali bahwa yang menjadi aset Pemerintah Provinsi Bali hanya lah tanah di Desa Sumberklampok bekas HGU PT Margarana dan bekas HGU PT Dharma Jati Utama, sedangkan selebihnya adalah tanah negara. Untuk mengetahui masing-masing Kewenangan Pemerintah Provinsi Bali atau Kewenangan Pemerintah Kabupaten Buleleng, terkait dengan penguasaan tanah negara oleh para petani di Desa Sumberklampok, perlu adanya Peraturan Daerah (PERDA) untuk mengatur batas kewenangan pengaturan tanah yang ada di daerahnya, antara Daerah Provinsi dengan Daerah Kabupaten. Hal ini sangat perlu dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, sebagai amanah dari Pasal 2 ayat (4) UUPA.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimak bahwa para petani di Desa Sumberklampok yang telah menguasai tanah Negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan tidak mendapat jaminan perlindungan hukum atas tanah yang dikuasainya disebabkan :

- a. Mereka mengajukan permohonan hak, baru sebatas lisan, yaitu dengan jalan mendatangi Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng dengan pengawasan Kepala Desa Sumberklampok. Hal ini dilakukan karena ketidaktahuan mereka tentang tata cara mengajukan permohonan hak atas tanah. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, tidak serta merta menanggapi permohonan tersebut.
- b. Secara hukum, permohonan hak atas tanah diajukan tidak berdasarkan Pasal 61 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Hak yang dapat diberikan kepada para petani di Desa Sumberklampok adalah hak pakai, dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK). Hal ini mengingat petani di Bali, dimana Bali sebagai daerah pariwisata dikhawatirkan jika diberikan hak dengan status selain hak pakai komunal, misalnya hak pakai perseorangan atau hak milik, petani akan dipengaruhi oleh para investor untuk melepaskan tanah garapannya dengan harga yang tinggi, sehingga sulit dipertahankan sebagai lahan pertanian.

Kecendrung pemberian hak pakai atas tanah negara dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan yang dikuasai oleh para petani di Desa Sumberklampok adalah sebagai berikut:

- a. Hak pakai pengalihan haknya tidak sebebaskan hak milik, artinya hak pakai dapat dialihkan kepada pihak lain bilamana dengan izin pihak yang berwenang (Pasal 43 ayat (1) UUPA).
- b. Hak pakai perorangan, merupakan salah satu obyek hak tanggungan, dan dimungkinkan dapat dipergunakan sebagai jaminan atas sejumlah utang, sehingga fungsi tanah sebagai *Capital Asset*, (Pasal 4 ayat(2). UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, LNRI Tahun 1996 No. 42) menyatakan : Selain hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Hak Pakai atas tanah negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan dapat juga di bebani Hak Tanggungan.
- c. Pemberian hak pakai dapat dilakukan terhadap aset Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Pasal 5 huruf e Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah).

Solusi yang harus dilakukan oleh para petani di Desa Sumberklampok adalah mengajukan permohonan hak atas tanah dengan meminta formulir/balangkko kepada Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, selanjutnya diisi sesuai dengan petunjuk, beserta mohon penjelasannya tentang cara-cara pengisiannya. Setelah

pengisian formulir/balangko dan dengan melampirkan persyaratan yang diperlukan, baru diajukan secara resmi kepada Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng.

Pengajuan permohonan diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, sesuai dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. Pasal 5 huruf a menyatakan bahwa pemberian hak pakai untuk orang perseorangan atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 50.000 M<sup>2</sup> (lima puluh ribu meter persegi) adalah hak Kepala Kantor Pertanahan untuk memberikan keputusan. Sedangkan tanah-tanah yang dikuasai oleh para petani di Desa Sumberklampok tidak lebih dari 20.000 M<sup>2</sup> (dua puluh ribu meter persegi) atau 2 Ha. Namun oleh karena permohonan hak atas tanah tersebut diajukan secara kolektif dengan Hak Pakai Komunal (HPK) yang luasnya lebih kurang 686 Ha, maka menjadi kewenangan Badan Pertanahan Nasional (Pasal 13 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah)

Berdasarkan fakta dan kajian yuridis, maka persoalan mengapa petani yang menguasai tanah negara dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan tidak mendapat jaminan perlindungan hukum, hal ini disebabkan karena :

- A. Mereka mengajukan permohonan hak, baru sebatas lisan, yaitu dengan jalan mendatangi Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng dengan pengawasan Kepala Desa Sumberklampok. Hal ini dilakukan

karena ketidaktahuan mereka tentang tata cara mengajukan permohonan hak atas tanah. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, tidak serta merta menanggapi permohonan tersebut.

B. Secara hukum, permohonan hak atas tanah diajukan tidak berdasarkan Pasal 61 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan :

- (1) Dalam kepemilikan atas sebidang tanah tidak dapat dibuktikan dengan alat pembuktian sebagaimana dimaksud dalam pasal 60 (bukti tulis), maka penguasaan secara fisik atas bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh yang bersangkutan dan para pendahulu-pendahulunya sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dapat digunakan sebagai dasar untuk pembukuan tanah tersebut sebagai milik yang bersangkutan.
- (2) Kenyataan penguasaan secara fisik dan pembuktiannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk surat pernyataan yang bila diperlukan pihak yang bersangkutan dapat mengangkat sumpah dihadapan Satgas Pengumpul Data Yuridis tentang kebenaran dirinya sebagai yang menguasai tanah tersebut dengan dilengkapi :
  - a. Keterangan dari sekurang-kurangnya dari 2 (dua) orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya, karena fungsinya sebagai ketua adat setempat dan/atau penduduk yang sudah lama bertempat tinggal di Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan dan tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan *vertical* maupun *orizontal*.
  - b. Kesaksian dari kepala desa/Lurah selaku anggota Panitia Ajudikasi yang dituangkan dalam daftar isian 201
- (3) Surat pernyataan sebagai dimaksud pada ayat (2) antara lain berisi :
  - a. bahwa fisik tanahnya secara nyata dikuasai dan digunakan sendiri oleh pihak yang mengaku atau secara nyata tidak dikuasai tetapi digunakan pihak lain secara sewa atau bagi hasil, atau dengan bentuk hubungan perdata lainnya;
  - b. bahwa tanahnya sedang/tidak dalam keadaan sengketa;
  - c. bahwa apabila penandatanganan memalsukan isi surat pernyataan bersedia dituntut dimuka hakim secara pidana maupun perdata karena memberikan keterangan palsu.

- (4) Selain dari pada surat pernyataan dan kesaksian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3), untuk menilai kebenaran fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Panitia Ajudikasi dapat melihat keadaan bangunan atau tanaman yang terdapat di atas tanah tersebut maupun keadaan lainnya berupa kolam, kuburan keluarga, yang dapat dijadikan petunjuk kebenaran penguasaan fisik tersebut.
- (5) Surat pernyataan, sumpah/janji beserta kesaksian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan (4), dituangkan dalam dokumen tertulis sebagaimana tercantum dalam lampiran 11

C. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, tidak ada satu pasal pun secara jelas menentukan bahwa tanah yang dikuasai oleh para petani di Desa Sumberklampok tidak dapat di tingkatkan hak penguasaannya, justru secara tegas memberikan perlindungan seperti Pasal 9 ayat (2) UUPA, dan Pasal 13 UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Bagi Pemerintah Provinsi Bali tidak memberikan status hak atas tanah yang telah dikuasai para petani di Desa Sumberklampok, dengan alasan di samping melanggar hukum juga merupakan temuan BPK sebagai aset Pemerintah Provinsi Bali. Hal ini adalah pendapat yang keliru, sebab bertentangan dengan Pasal 28 ayat (1) UUPA. Ini berarti Perlindungan Hukum bagi para petani diberikan oleh pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk para petani, sedangkan Pemerintah Daerah tidak nampak adanya tindakan untuk memberikan Perlindungan hukum bagi petani. Secara etimologi kata Perlindungan berarti memberikan keamanan dan kenyamanan (melindungi), yang bersifat aktif dari Pemerintah Daerah kepada petani misalnya melakukan pendataan terhadap tanah-tanah yang dikuasai oleh para petani sebagai cermin memberikan perlindungan hukum (Pasal 13 UU No. 19 Tahun 2013) tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

**BAB IV**  
**POLITIK HUKUM AGRARIA DI BIDANG *LANDREFORM* YANG  
DILAKUKAN OLEH PEMERINTAH DAERAH DALAM RANGKA  
MEMBERIKAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PETANI**

Pengertian politik hukum apabila dikaji secara etimologi, kata politik dan kata hukum, merupakan hal yang berbeda, namun jika dipersatukan menjadi satu kata yaitu politik hukum. Politik mengandung arti sebagai kebijakan atau rekayasa. Dapat juga politik diartikan sebagai cara atau kebijakan. Sedangkan Kebijakan dapat diartikan kepandaian, kemahiran atau kebijaksanaan. Kebijaksanaan merupakan rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak<sup>190</sup>.

Menurut Satjipto Rahardjo, politik hukum adalah aktivitas untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat<sup>191</sup>. Dalam penelitian ini dipilih kata politik sebagai kebijakan. Sedangkan hukum merupakan produk dari politik. Dengan demikian, hubungan antara politik dengan hukum dapat dijelaskan sebagai berikut : Hukum dipandang sebagai *dependent variable* (variabel terpengaruh), sedangkan politik dipandang sebagai *independent variable* (variabel berpengaruh), atau dengan kata lain hukum yang bersifat abstrak sebagai kristalisasi dari kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing<sup>192</sup>. Oleh karena itu, jika masyarakat mendambakan lahirnya hukum-hukum yang berkarakter responsif maka yang lebih dahulu harus diupayakan adalah menata kehidupan politiknya agar

---

<sup>190</sup> Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Op.Cit.*, hlm. 3

<sup>191</sup> Satjipto Raharjo, *Op. Cit.*, hlm.16

<sup>192</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT Pustaka LP3ES Indonesia, 2001), hlm. 2.

menjadi demokratis, sebab bagaimanapun hukum merupakan produk politik<sup>193</sup>.

#### **4.1 Politik Hukum Agraria**

Kedudukan hukum agraria mengalami perubahan sejalan dengan politik hukum Negara Indonesia. Hal ini disebabkan bangsa Indonesia yang pernah dijajah beberapa negara tentunya politik hukum akan berlaku sesuai dengan kehendak negara yang menjajahnya. Namun oleh karena Belanda yang paling lama menjajah negara kita, maka yang paling banyak meninggalkan sistem hukum adalah Belanda, baik Hukum Pidana (*Publik law*) maupun Hukum Perdata (*Privat Law*) termasuk didalamnya Hukum Agraria. Oleh karena itu, dalam penelitian ini dikaji politik hukum agraria dari dua zaman yaitu zaman sebelum berlakunya UUPA yaitu dari masa penjajahan Belanda sampai dengan kemerdekaan sebelum Tahun 1960 dan politik hukum agraria setelah berlakunya UUPA.

##### **4.1.1 Politik Hukum Agraria Sebelum Berlakunya UUPA**

Hukum Agraria yang berlaku sebelum berlakunya UUPA adalah hukum agraria milik Negara Belanda, yang sering disebut berlakunya hukum agraria pada jaman kolonial. Politik hukum perdata yang didalamnya termasuk politik hukum agraria yang diberlakukan oleh Negara Belanda pada negara jajahannya (Indonesia) sampai saat ini masih tetap diberlakukan (*azas concordansi*) termasuk hukum agraria kolonial, namun untuk hukum agraria hanya diberlakukan sampai dengan sebelum Tahun 1960-an. Berdasarkan pembedangan hukum, hukum perdata dibagi dalam empat buku dimana buku

---

<sup>193</sup>*Ibid*, hlm. 5-6.

ke dua mengatur perihal benda. Hak-hak kebendaan dimaksud antara lain hak *eigendom*, hak *opstal*, hak *erfpacht*, hak *vruchtgebruik*, dan hak *servitut*<sup>194</sup>. Hak-hak tersebut juga diatur dalam lingkup hukum agrarian, oleh karena itu hukum agraria merupakan bagian dari hukum perdata. Politik agraria adalah merupakan sebuah kebijakan yang diberlakukan oleh negara penjajah yang sifatnya menjajah dibidang keagrariaan, sehingga bangsa Indonesia saat itu betul-betul menderita terutama dalam penguasaan dan pemilikan hak atas tanah.

Politik agraria merupakan garis besar kebijakan yang dianut oleh setiap negara dalam usaha memelihara, melestarikan, memperuntukkan, mengusahakan, mengambil manfaat, mengurus dan membagi tanah dan sumber alam lainnya termasuk hasilnya untuk kepentingan kesejahteraan rakyat dan negara, yang bagi negara Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945<sup>195</sup>. Negara penjajah dalam memperlakukan hukum agraria di Indonesia sangat menguntungkan dirinya baik secara publik (kepentingan negaranya) maupun kepentingan individunya.

Dasar politik agraria kolonial adalah memakai prinsip dagang yang mengedepankan keuntungan belaka, yaitu dengan jalan mendapatkan hasil bumi/bahan mentah dengan harga yang serendah-rendahnya yang kemudian dijual dengan harga yang setinggi-tingginya. Tanah-tanah lebih banyak dikuasainya dengan memberikan investor asing yang seluas-luasnya, sehingga golongan pribumi tidak diberikan kesempatan untuk berkembang. Dengan demikian sifat kolonial di samping bertindak sebagai penguasa juga

---

<sup>194</sup> Mokhamad Najih dan Soimin, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Malang, Setara Press, 2014), hlm202

<sup>195</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, (Jakarta: Universitas Terbuka, Karunika, 1988), hlm.106

melakukan tindakan sebagai pengusaha. Sifat dagang yang dilakukan oleh kolonial dengan tujuan memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya, juga dinikmati oleh pengusaha-pengusaha Belanda secara individu, dengan menambah deretan penderitaan bagi rakyat Indonesia yang sangat mendalam.

Sistem kolonial ditandai oleh empat ciri pokok, yaitu dominasi, eksploitasi, diskriminasi, dan dependensi<sup>196</sup>. Prinsip dominasi terwujud dalam kekuasaan golongan penjajah yang mayoritas terhadap penduduk pribumi yang minoritas. Dominasi ini ditopang oleh keunggulan militer kaum penjajah dalam menguasai dan memerintah penduduk pribumi. Eksploitasi atau pemerasan sumber kekayaan tanah jajahan untuk kepentingan negara penjajah. Penduduk pribumi diperas tenaga dan hasil produksinya untuk diserahkan kepada pihak penjajah, yang selanjutnya pihak penjajah mengirim ke negara asalnya yang dipergunakan untuk memakmurkan rakyatnya sendiri. Diskriminasi atau perbedaan ras dan etnis. Golongan penjajah dianggap sebagai golongan yang superior, paling berkuasa, paling elit, dan paling kuat, sementara penduduk pribumi sebagai rakyat jajahannya dipandang sebagai golongan yang rendah dan hina, bahkan dianggap sebagai budaknya mereka.

Mereka memperlakukan penduduk pribumi sebagai budak. Itu merupakan bentuk dependensi atau ketergantungan masyarakat jajahan terhadap penjajah. Masyarakat pribumi menjadi semakin bergantung dari kolonial terutama dalam sektor ekonomi, seperti dalam hal modal, teknologi,

---

<sup>196</sup> Urip Santoso, *Op. Cit*, hlm. 25

pengetahuan, dan keterampilan karena mereka semakin lemah dan miskin<sup>197</sup>.  
Regulasi politik agraria kolonial tertuang jelas dalam *Agrarische Wet Stb.* 1870 No. 55. Dalam ketentuan tersebut pada hakikatnya mempunyai dua tujuan yakni ;

- a. Tujuan primer; memberikan kesempatan kepada pihak swasta (asing) mendapatkan bidang tanah yang luas dari pemerintah, untuk waktu yang cukup lama dengan uang sewa (*canon*) yang murah. Di samping itu untuk memungkinkan orang asing (bukan Bumiputra) menyewa atau mendapat hak pakai atas tanah langsung dari orang Bumiputra, menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan ordonansi. Maksudnya sangat memungkinkan perusahaan pertanian swasta asing untuk berkembang.
- b. Tujuan sekunder; melindungi hak penduduk Bumiputra atas tanahnya, yaitu;
  - a. Pemberian hak atas tanah dengan cara apapun bentuknya tidak boleh mendesak hak Bumiputra;
  - b. Pemerintah hanya boleh mengambil tanah Bumiputra apabila diperlukan untuk kepentingan umum atau untuk tanaman-tanaman yang diharuskan dari pihak atasan dengan memberi ganti rugi;
  - c. Bumiputra diberi kesempatan mendapat hak atas tanah yang kuat, yaitu hak *eigendom* bersyarat (*agrarische eigendom*);
  - d. Diadakan peraturan sewa menyewa antara Bumiputra dengan bukan Bumiputra<sup>198</sup>.

Ketika diberlakukan *Agrarische Wet* banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan terhadap tujuan sekunder, sehingga terlihat ada rekayasa dalam mengaplikasikan tujuan tersebut, antara lain: adanya penjualan-penjualan tanah milik Bumiputra secara langsung kepada orang-orang Belanda atau tanah-tanah milik Bumiputra dari pembelian orang-orang Belanda atau orang Eropa lainnya. Padahal perlindungan yang diberikan oleh orang Belanda kepada Bumiputra telah jelas diatur dalam *Grond Vervreemdings verbod Stb.* 1875 No. 179. *Grond Vervreemdings verbod* adalah Hak Milik (adat) atas tanah tidak dapat dipindahkan oleh orang-orang

---

<sup>197</sup> Noer Fauzi, *Petani dan Penguasa Dinamika Perjalanan Politik Agraria Indonesia*, (Yogyakarta: INSIST, KPA Pustaka Pelajar, 1999), hlm. 20-21

<sup>198</sup> Soedikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, hlm. 12

Indonesia asli dan oleh karena itu semua perjanjian yang bertujuan untuk memindahkan hak tersebut, baik secara langsung maupun secara tidak langsung adalah batal karena hukum<sup>199</sup>. *Grond Vervreemdings verbod* juga melarang adanya pelepasan hak atas tanah secara langsung kepada orang asing, misalnya penghibahan, penjualan, pewarisan. Demikian juga penunjukan tanah pada orang/*legaat*, atau penunjukan dengan surat wasiat, yang secara tidak langsung melalui pembelian dengan menggunakan perantara/kedok (*stooman*).

Sebagai pelaksanaan dari *Agrarische Wet*, maka dikeluarkan *Agrarische Bisluit* Stb. 1870 No. 118. Pasal 1 menentukan tentang *Domein Verklaring* (pernyataan kepemilikan/*domein*). Dengan adanya pernyataan *domein verklaring*, akibatnya hubungan antara negara dengan tanah bersifat langsung, sehingga negara sebagai subyek hukum dapat disetarakan dengan hak perseorangan dalam hal pemilikan hak atas tanah. Dengan demikian hubungan tersebut bersifat *Privat rechtelijk*, yaitu negara dianggap sebagai pemilik tanah. Oleh karena itu dengan adanya *domein verklaring* semua tanah yang berada di Hindia Belanda (Indonesia) menjadi *domein*/milik negara penjajah secara mutlak. Sedangkan penduduk Bumiputra tidak memiliki hak *eigendom*, bahkan tidak mengenal adanya hak *eigendom*. Penduduk Bumiputra hanya mengenal hak milik menurut Hukum Adat yang sifatnya tidak mutlak.

---

<sup>199</sup> Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1990), hlm. 10-11

Untuk membedakan hak-hak penduduk Bumiputra terhadap tanah-tanah yang belum dibuka, maka pemerintah Hindia-Belanda membagi *domein* menjadi dua macam yaitu<sup>200</sup> ;

- a. *Vrij Landsdomein* (tanah negara yang bebas) artinya bahwa di atas tanah tersebut tidak ada hak-hak penduduk Bumiputra ;
- b. *Onrij Landsdomein*, artinya di atas tanah tersebut sudah ada hak penduduk Bumiputra maupun desa.

Dalam politik agraria kolonial, pernyataan *domein* digunakan untuk keperluan<sup>201</sup>:

- a. Memberi hak atas tanah seperti yang diatur dalam *Burgerlijk Wet Book*.
- b. Memberi hak-hak atas tanah menurut Hukum Adat.
- c. Untuk mempertahankan hak pemerintah karena siapa saja yang mengaku mempunyai hak *Eigendom* harus dapat membuktikan haknya. Jadi bukan pemerintah yang harus membuktikan hak atas tanah tersebut.

Menurut Imam Soetiknjo, struktur agraria warisan penjajah sebagai hasil politik agraria kolonial bilamana<sup>202</sup>:

- a. Dipandang dari sudut hukumnya.

Tidak ada kesatuan hukum:

- 1) ada dua macam hukum (dualisme hukum) yaitu hukum barat yang dibawa dan diberlakukan di Hindia-Belanda (Indonesia) oleh pihak penjajah Belanda, dan Hukum Adat penduduk Bumiputra;
- 2) Hukum Adat di Indonesia itu beraneka warna, agak berbeda dipelbagai daerah (pluralisme) yang dibiarkan terus berlaku selama dianggap tidak bertentangan dengan politik agraria penjajah;
- 3) ada hak ciptaan yang bukan Hukum Adat tetapi juga bukan Hukum Barat, yaitu hak agraris *eigendom*.

---

<sup>200</sup>Urip Santoso, *Op. Cit.*, hlm.28

<sup>201</sup>Urip Santoso, *Op. Cit.*, hlm. 29

<sup>202</sup>Imam Soetiknjo, "Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria dalam rangka menyukseskan Pelita V" Makalah Ceramah sehari, (Surabaya: Universitas 17 Agustus 1945, 1989), hlm. 2-3

## b. Dilihat dari sudut Subyeknya.

Tidak ada kesamaan status subyek.

- 1) ada pemegang hak yang orang Bumiputra, ada yang bukan Bumiputra yang sistem hukumnya berbeda.
- 2) yang bukan Bumiputra ada:
  - a. Orang asing Bangsa Eropa/Barat
  - b. Orang keturunan asing
  - c. Orang Timur Asing

## c. Dilihat dari yang menguasai/memiliki tanah.

Tidak ada keseimbangan dalam hubungan antara manusia dengan tanah.

- 1) ada golongan besar manusia (petani) yang tidak mempunyai tanah atau yang mempunyai tanah yang sangat sempit;
- 2) di lain pihak ada golongan kecil manusia (penguasa, pengusaha asing, tuan tanah, pemilik tanah partikelir) yang memiliki/menguasai tanah luas.

## d. Dilihat dari sudut penggunaan tanah.

Tidak ada keseimbangan penggunaan tanah.

- 1) tanah di Jawa dan Madura hampir semua sudah dibuka/diusahakan
- 2) di luar Jawa, Madura dan Bali masih ada tanah luas yang belum dibuka/diusahakan.

## e. Dilihat dari sudut tertib hukum.

Tidak ada tertib hukum

- 1) penjajah Jepang mengambil tanah rakyat atau tanah/rumah orang asing yang mengungsi atau ditangkap, tanpa ambil pusing soal hak yang ada di atasnya;
- 2) rakyat sendiri juga menduduki tanah perkebunan, pekarangan bahkan rumah orang asing/bekas penjajah yang mengungsi secara tidak sah.

Dengan memperhatikan pendapat tersebut, ketika diberlakukannya politik agraria kolonial seolah-olah masih belum adanya ketertiban penguasaan dan/atau kepemilikan hak atas tanah baik dari dimensi subyek maupun dimensi pemerataannya, sehingga tidak adanya jaminan kepastian hukum, terutama dalam kepemilikan hak atas tanah.

#### **4.1.2 Politik Hukum Agraria Setelah Berlakunya UUPA**

Proklamasi Kemerdekaan Indonesia merupakan sebuah momentum yang mempunyai nilai filosofis yang sangat tinggi, jiwa bangsa Indonesia telah terbebas dari cengkaman kaum penjajah. Negara Indonesia yang didirikan dengan pondasi yang sangat kokoh, wilayah yang sangat luas, masyarakat yang beradab dan berbudaya serta berreligius, sehingga menjadi bangsa yang besar dan penuh abdi dan bhakti kepada Tuhan Yang Maha Esa. Wilayah negara ini juga patut terbebaskan dari aturan-aturan kolonial yang menekan rakyat Indonesia terutama peraturan yang mengatur tentang kewilayahan negara. Namun kemampuan bangsa masih sangat terbatas ketika diproklamirkan kemerdekaan Indonesia, karenanya terungkap kata-kata " hal-hal yang mengenai pemindahan kekuasaan dan lain-lain, akan diselenggarakan secara seksama dan dalam tempo yang sesingkat-singkatnya".

Pemerintah Indonesia saat itu sungguh-sungguh konsekuen dan konsisten, sehari setelah kemerdekaan yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang dipimpin oleh Soekarno mengadakan sidang, yang selanjutnya keputusan sidang menghasilkan antara lain ditetapkan Undang-Undang Dasar sebagai Hukum Dasar (Konstitusi) Negara Republik Indonesia. Meskipun secara yuridis Negara Indonesia telah merdeka, Bangsa Indonesia masih berhadapan dengan setumpuk persoalan, termasuk persoalan pembentukan Hukum Agraria Nasional. Pembentukan Hukum Agraria memakan waktu yang sangat lama, oleh karena itu untuk menghindari adanya kekosongan hukum selama merencanakan pembentukan Hukum Agraria Nasional, maka diberlakukan

ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan "Segala Badan Negara dan Peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru berdasarkan Undang-Undang Dasar ini ". Berdasarkan ketentuan tersebut sebelum terbentuknya Hukum Agraria Nasional, masih tetap memberlakukan badan negara dan peraturan tentang Hukum Agraria yang berlaku pada masa pemerintahan kolonial, selama tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, dan belum diadakan peraturan yang baru.

Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia untuk menyesuaikan Hukum Agraria kolonial dengan keadaan dan kebutuhan setelah Indonesia merdeka, yaitu<sup>203</sup> :

a. Menggunakan Kebijakan dan Tafsir Baru

Dalam pelaksanaan Hukum Agraria didasarkan atas kebijakan dengan memakai tafsir yang baru pula yang sesuai dengan jiwa Pancasila dan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Tafsir baru di sini contohnya adalah mengenai hubungan antara negara dengan tanah, tidak lagi menerapkan *domein verklaring*, yaitu negara tidak lagi sebagai pemilik tanah, melainkan negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia hanya menguasai saja.

b. Penghapusan Hak-hak Konversi

Salah satu warisan feodal yang sangat merugikan rakyat, adalah lembaga konversi yang berlaku di Karesidenan Surakarta dan Yogyakarta. Di daerah ini semua tanah dianggap milik raja. Rakyat hanya sekedar memakainya, yang diwajibkan menyerahkan sebagian dari hasil tanah itu kepada raja, jika tanah itu tanah pertanian atau melakukan kerja paksa, jika tanahnya berupa tanah pekarangan. Kepada anggota keluarganya atau hamba-hambanya yang berjasa atau setia oleh raja diberikan tanah sebagai nafkah, dan pemberian tanah ini disertai pula pelimpahan hak raja atau sebagian hasil tanah tersebut di atas. *Stelsel* ini disebut *stelsel apanage*<sup>204</sup>.

Tanah-tanah tersebut oleh raja atau pemegang *apanage* disewakan kepada pengusaha-pengusaha asing untuk usaha pertanian, berikut hak

---

<sup>203</sup> Urip Santoso, *Op.Cit.* hlm.32-41

<sup>204</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.* hlm. 35

untuk memungut sebagian dari hasil tanaman rakyat yang mengusahakan tanah itu. Berdasarkan Stb. 1918 No. 20, para pengusaha asing tersebut kemudian mendapatkan hak atas tanah dari raja yang disebut hak konversi (*beschikking* konversi). Keputusan Raja (*beschikking* Raja), pada hakikatnya merupakan suatu keputusan penguasa untuk memakai dan mengusahakan tanah tertentu<sup>205</sup>.

c. Hapusnya Tanah Partikelir

Pada masa penjajahan dikeluarkannya ketentuan dibidang pertanahan oleh pemerintah Hindia-Belanda berupa tanah partikelir, yang didalamnya terdapat Hak Pertuanan. Dengan adanya Hak Pertuanan ini, seakan-akan tanah partikelir tersebut Negara dalam Negara. Tuan-tuan tanah yang mempunyai hak kekuasaan yang demikian besar banyak yang menyalah gunakan haknya, sehingga banyak menimbulkan penderitaan, dan kesengsaraan rakyat yang ada atau berdiam diwilayahnya.

Artinya hampir semua tanah yang ada di wilayah Indonesia diusahakan oleh orang Belanda, sehingga golongan pribumi tidak diberikan kesempatan untuk berkembang dan berakibat penderitaan. Setelah Indonesia merdeka, Pemerintah RI melakukan pembelian tanah-tanah partikelir, namun hasilnya tidak memuaskan dikarenakan tidak tersedianya dana yang cukup, juga karena tuan-tuan tanah yang bersangkutan menjual tanahnya dengan harga yang sangat tinggi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir, Tanggal 24 Januari 1958, hak-hak pemilik tanah partikelir atas tanahnya dan hak-hak pertuanannya hapus dan tanah bekas tanah partikelir itu karena hukum seluruhnya serentak menjadi tanah negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958 pada hakikatnya merupakan pencabutan hak, dan kepada pemilik tanah partikelir diberikan ganti kerugian.

---

<sup>205</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit.* hlm 79

Tanah partikelir dinyatakan hapus jika pembayaran ganti kerugiannya telah selesai.

- d. Perubahan Peraturan Persewaan Tanah Rakyat  
Peraturan tentang persewaan kepada perusahaan perkebunan besar khususnya dan orang-orang bukan Indonesia asli pada umumnya sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 51 ayat 8 IS untuk Jawa dan Madura diatur dalam dua peraturan, yaitu *Groonduur Ordonansi* Stb.1918 No. 88 untuk daerah pemerintahan langsung dan *Voerstenlands Gronduurreglement* Stb. 1918 No. 20 untuk Surakarta dan Yogyakarta (daerah-daerah swapraja). Menurut ketentuan ini, persewaan tanah dimungkinkan berjangka waktu paling lama 21,5 tahun.

Setelah Indonesia merdeka, kedua peraturan tersebut diubah dengan ditambahkan Pasal 8 a dan 8 b serta Pasal 15 a dan 15 b oleh Undang-Undang Darurat Nomor 6 Tahun 1951. Undang-Undang Darurat ini kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1952. Dengan penambahan pasal-pasal tersebut, maka persewaan tanah rakyat untuk tanaman tebu dan lain-lainnya yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian hanya diperbolehkan hanya 1 tahun atau 1 tahun tanaman. Adapun besar sewanya ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri, kemudian oleh Menteri Agraria. Dengan demikian, rakyat tidak lagi dirugikan karena besar dan jumlah sewanya disesuaikan dengan perkembangan harga pada saat itu dan waktunya hanya untuk 1 tahun tanaman.

- e. Peraturan Tambahan untuk Mengawasi Peminjaman Hak Atas Tanah  
Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1954 yang menetapkan Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1952 tentang peminjaman tanah-tanah dan barang-barang tetap lainnya yang tunduk pada hukum Eropa, dinyatakan bahwa sambil menunggu peraturan lebih lanjut untuk sementara setiap serah pakai lebih dari 1 tahun dan perbuatan-perbuatan yang berwujud peminjaman hak mengenai tanah-tanah dan barang-barang tetap lainnya yang tunduk pada hukum Eropa hanya dapat dilakukan setelah mendapat izin dari Menteri Kehakiman (dengan Undang-Undang Nomor 76 Tahun 1957 izinnya dari Menteri Agraria).

Artinya, semua perbuatan yang dilakukan di luar izin menteri tersebut dengan sendirinya batal menurut hukum. Artinya, tanah/rumahnya kembali kepada penjual, dan uangnya kembali kepada pembeli, jika perbuatannya dalam bentuk jual beli. Peraturan mengenai perizinan ini dimaksudkan untuk mencegah atau paling tidak mengurangi kemungkinan jatuhnya tanah-tanah Eropa, termasuk rumah atau bangunan yang ada di atasnya ke tangan orang-orang dan badan-badan hukum asing.

Ketentuan tersebut di atas dilengkapi dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1956 tentang pengawasan terhadap pemindahan hak-hak atas tanah perkebunan *erfpacht*, *eigendom*, dan lain-lain hak kebendaan. Dikeluarkan juga Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1956 tentang pengawasan terhadap pemindahan hak atas tanah-tanah perkebunan konsesi, yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1956.

Menurut ketentuan di atas, setiap perbuatan yang berwujud pemindahan hak dan setiap serah pakai untuk lebih dari 1 tahun mengenai tanah *erfpacht*, *eigendom*, dan hak-hak kebendaan lainnya atas tanah perkebunan harus tunduk kepada Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1956. Demikian juga tanah-tanah konsesi untuk perkebunan dari bangsa Belanda dan bangsa-bangsa asing lainnya serta badan-badan hukum hanya dapat dilakukan dengan izin dari Menteri Kehakiman (dengan Undang-Undang Nomor 76 Tahun 1957 izinya dari Menteri Agraria dengan persetujuan Menteri Pertanian). Maksud peraturan tersebut di atas adalah untuk mengadakan pengawasan serta adanya jaminan bahwa penerima haknya

mampu mengusahakan perusahaan perkebunan yang bersangkutan dengan baik dan bahwa kebun itu tidak akan dijadikan objek spekulasi belaka.

- f. Peraturan dan Tindakan Mengenai Tanah-tanah Perkebunan  
Atas dasar Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1956, Menteri Agraria dan Pertanian berwenang melakukan tindakan-tindakan agar tanah-tanah yang mempunyai fungsi sangat penting dalam perekonomian negara diusahakan dengan baik. Dalam undang-undang ini ditetapkan juga bahwa pemegang hak *erfpacht*, *eigendom*, dan hak kebendaan lainnya yang sudah mengusahakan kembali perusahaan perkebunannya, wajib melakukan segala sesuatu yang perlu untuk memulai atau meneruskan usahanya secara layak menurut ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri Pertanian.

Apabila pemegang hak belum bisa memenuhi kewajibannya maka atas pertimbangan Menteri Pertanian, hak *erfpacht*, yang bersangkutan dapat dibatalkan oleh Menteri Agraria. Hak *erfpacht* juga dapat dibatalkan, jika menurut pertimbangan Menteri Agraria dan Menteri Pertanian sikap pemegang hak selama waktu yang ditentukan tidak berniat mengusahakan perusahaan perkebunannya sebagaimana mestinya. Tanaman dan bangunan di atas tanah tersebut yang menurut keputusan Menteri Pertanian diperlukan untuk kelangsungan atau memulihkan pengusahaan yang layak dikuasai oleh negara dengan pemberian ganti kerugian.

- g. Kenaikan *Canon* dan *Cijn*  
*Canon* adalah uang yang wajib dibayar oleh pemegang hak *erfpacht* setiap tahunnya kepada negara, sedangkan *Cijn* adalah uang yang wajib dibayar oleh pemegang konsesi perusahaan perkebunan besar.

Pada Umumnya, *canon* dan *cijn* dulu tidak besar jumlahnya, karena terutama di anggap sebagai tanda pengakuan hak milik tanah yang dikuasainya dengan hak *erfpacht*, atau konsesi. Setelah Indonesia merdeka, sebagian besar tanah-tanah perkebunan sudah dibuka dan diusahakan, sehingga uang wajib yang harus dibayar setiap tahunnya itu fungsi atau sifatnya lain, yaitu sebagai uang sewa pemakaian tanah. Dalam Undang-Undang Nomor 78 Tahun 1957 tentang perubahan *canon* dan *cijn* atas hak-

hak *erfpacht* dan konsesi guna perubahan perkebunan besar ditetapkan bahwa selambat-lambatnya 5 tahun sekali uang wajib tahunan ini harus ditinjau kembali

h. Larangan dan Penyelesaian Soal Pemakaian Tanah Tanpa Izin

Untuk mencegah meluasnya pemakaian tanah-tanah perkebunan oleh rakyat tanpa izin pengusahanya dan untuk menyelesaikan soal pemakaian tanah yang sudah ada, maka dikeluarkan Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1954 tentang penyelesaian soal pemakaian tanah perkebunan oleh rakyat. Undang-Undang Darurat ini diubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1956.

Ketentuan mengenai larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya diatur oleh Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960. Undang-Undang ini kemudian diganti oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961. Dalam Pasal 2 jo. Pasal 6 Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 dinyatakan bahwa pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah adalah perbuatan yang dilarang dan diancam dengan hukuman pidana, tetapi tidak selalu harus dilakukan penuntutan pidana. Pasal 3 jo. Pasal 5 Undang-Undang ini, dapat dilakukan penyelesaian melalui cara lain dengan mengingat kepentingan pihak-pihak yang bersangkutan dan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang dipakai itu, misalnya rakyat yang menduduki tanah dapat dipindahkan ke tempat lain, tetapi bila dipandang perlu dapat pula dilakukan pengosongan secara paksa.

i. Peraturan Perjanjian Bagi Hasil (Tanah Pertanian)

Perjanjian bagi hasil adalah suatu bentuk perjanjian antara pemilik tanah pertanian dengan pihak lain sebagai penggarap, di mana penggarap diperkenankan mengusahakan tanah itu dengan pembagian hasilnya menurut imbangan yang telah disetujui oleh kedua belah pihak. Perjanjian bagi hasil semula diatur menurut Hukum Adat setempat, imbangan pembagian hasilnya ditetapkan atas persetujuan kedua belah pihak. Pada umumnya pembagian hasilnya tidak menguntungkan pihak penggarap, karena tanah yang tersedia untuk dibagi hasilnya tidak seimbang dengan jumlah petani yang memerlukan tanah garapan.

Hal ini terjadi oleh karena golongan petani penggarap, jumlahnya lebih besar dari pada pemilik tanah, sehingga golongan penggarap selalu berada pada pihak yang lemah, baik dari segi ekonominya maupun dari segi kedudukannya. Untuk memberikan perlindungan bagi mereka yang kedudukannya lemah, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil. Undang-Undang ini mengharuskan agar pihak-pihak yang membuat perjanjian dibuat secara tertulis, dengan tujuan agar mudah mengawasi dan mengadakan tindakan-tindakan hukum terhadap perjanjian bagi hasil yang merugikan penggarapnya

J Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria.

Setelah Indonesia merdeka, hingga tahun 1955 urusan agraria berada di lingkungan Kementerian Dalam Negeri. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1955 dibentuk Kementerian Agraria yang berdiri sendiri yang terpisah dari Kementerian Dalam Negeri. Dalam Keputusan Presiden Nomor 190 Tahun 1957 ditetapkan bahwa Jawatan Pendaftaran Tanah semula masuk dalam lingkungan Kementerian Kehakiman dialihkan dalam lingkungan tugas Kementerian Agraria.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1958 ditetapkan pengalihan tugas dan wewenang agraria dari Menteri Dalam Negeri kepada Menteri Agraria, serta pejabat-pejabat di daerah. Dengan dikeluarkan undang-undang tersebut, maka lambat laun terbentuklah aparat agraria di tingkat provinsi, keresidenan, dan kabupaten/kota madya.

Pembangunan Hukum Agraria Nasional terlebih dahulu harus memperhatikan adanya faktor-faktor yang menentukan, sebagai pondasi dan sekaligus sebagai instrumen dalam penyusunannya, dengan landasan yang kuat. Hal senada dikemukakan oleh Notonegoro bahwa faktor-faktor yang harus diperhatikan dalam pembangunan Hukum Agraria Nasional, adalah

faktor formal, faktor material, faktor ideal, faktor agraria modern, dan faktor ideologi politik<sup>206</sup>. Faktor tersebut dijelaskan sebagai berikut :

a. Faktor Formal

Keadaan Hukum Agraria di Indonesia sebelum diundangkannya UUPA merupakan keadaan peralihan, keadaan sementara waktu oleh karena peraturan-peraturan yang sekarang berlaku berdasarkan pada peraturan-peraturan peralihan yang terdapat pada Pasal 142 Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, Pasal 192 Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS), dan Pasal 2 aturan Peralihan UUD 1945, yang semuanya itu bersama-sama menentukan garis besarnya bahwa peraturan-peraturan hukum yang berlaku pada zaman Hindia-Belanda memegang kekuasaan masih berlaku untuk sementara.

Ketentuan-ketentuan tersebut di atas, merupakan pemicu bagi pemerintah untuk segera mengisi waktu yang sementara, hingga terbentuknya Hukum Agraria yang permanen, sebagai landasan berpijak dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum, terhadap penguasaan dan pemilikan hak atas tanah di negara Indonesia.

b. Faktor Material

Hukum Agraria kolonial mempunyai sifat dualisme hukum. Dualisme hukum ini dapat meliputi hukum, subjek dan obyeknya. Menurut hukumnya, yaitu di satu pihak berlaku hukum agraria Barat yang diatur dalam KUH Perdata maupun *Agrarische Wet*, di pihak lain berlaku Hukum Agraria Adat yang diatur dalam Hukum Adat tentang tanah masing-masing. Menurut subjeknya, Hukum Agraria Barat berlaku bagi orang-orang yang tunduk pada Hukum Barat, di pihak lain Hukum Agraria Adat berlaku bagi orang-orang yang tunduk pada Hukum Adat. Menurut obyeknya, di satu pihak ada hak-hak atas tanah yang diperuntukkan bagi orang-orang yang tunduk bagi Hukum Barat, di pihak lain ada hak-hak atas tanah yang diperuntukkan bagi orang-orang yang tunduk pada Hukum Adat.

Adanya sifat dualisme hukum ini membawa konsekuensi baik dari sistem hukum maupun dari segi hak dan kewajiban bagi subjek hukumnya. Sifat dualisme hukum ini menimbulkan persoalan dan kesulitan yang tidak

---

<sup>206</sup> Noto Negoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hlm. 16.

dapat dibiarkan terus menerus. Dengan demikian sifat dualisme hukum ini harus diganti dengan sifat unifikasi (kesatuan) hukum. Karena itu Hukum Agraria kolonial sudah tentu tidak sesuai dengan isi Hukum Agraria yang dikehendaki oleh Bangsa Indonesia, yaitu Hukum Agraria yang berlaku secara nasional (unifikasi hukum). Hal inilah yang mendorong bahwa Hukum Agraria Kolonial yang mempunyai sifat dualisme hukum diganti dengan sifat unifikasi hukum yang berlaku secara nasional.

c. Faktor Ideal

Dari faktor ideal (tujuan negara), sudah tentu tujuan Hukum Agraria kolonial tidak cocok dengan tujuan Negara Indonesia yang tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945 dan tujuan penguasaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, seperti yang tercantum dalam Pasal 33 (3) UUD 1945.

Apabila dikaitkan dengan pembentukan Hukum Agraria Nasional sebagai tujuan negara, maka Hukum Agraria kolonial dibuat dengan tujuan untuk kepentingan, keuntungan, kesejahteraan, dan kemakmuran pemerintah Hindia-Belanda, orang-orang dari golongan Belanda, Eropa, Timur Asing. Sedangkan Hukum Agraria nasional dibuat dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia.

Memperhatikan tujuan pembentukan Hukum Agraria Nasional, di samping menghapuskan dualisme hukum, dengan menyatukan (unifikasi) hukum, juga bertujuan mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Pernyataan ini akan menimbulkan suatu pertanyaan yaitu apakah mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat Indonesia, itu apakah hanya sekedar "wacana" atau sebuah program yang baru akan diaplikasikan, atau sebuah aplikasi. Fakta yang ada di dalam masyarakat Indonesia adalah

masih sebagian besar masyarakat Indonesia belum dapat menikmati apa yang disebut "kesejahteraan" atau "kemakmuran" yang sebenarnya, baru merupakan abstraksi saja. Hal ini terbukti masih banyaknya masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan dan hidup dalam jajahan, seperti contoh dalam masyarakat petani yang ada di Desa Sumberklampok. Banyak regulasi yang mengatur perlindungan hukum terhadap cara perolehan hak atas tanah yang dikuasai secara fisik, namun sampai saat ini mereka masih dijajah oleh penguasa, sebagai penghalang perolehan hak atas tanah, yang seharusnya penguasa mengayomi dan memberikan kesejahteraan dan kemakmuran. Karena itu, faktor ideal hanya sebuah wacana, belum teraplikasikan oleh pemerintah terhadap seluruh rakyat Indonesia secara adil dan merata.

#### d. Faktor Agraria Modern

Faktor-faktor agraria modern terletak dalam lapangan-lapangan :

- 1) Lapangan sosial.  
Masalahnya adalah bagaimana hubungan antara pemilik tanah dan bukan pemilik tanah itu harus diatur untuk kesejahteraan rakyat.
- 2) Lapangan ekonomi.  
Masalahnya adalah bagaimana penggunaan tanah itu harus diatur agar dapat memberikan hasil produksi yang optimal atau mencapai titik optimum.
- 3) Lapangan etika.  
Masalahnya adalah bagaimana penggunaan tanah itu harus diatur agar selain bisa memberikan kesejahteraan pada pemiliknya, juga memberikan kesejahteraan bagi masyarakat dan bangsa.
- 4) Lapangan idiil fundamental.  
Masalahnya adalah apakah warga negara Indonesia boleh mempunyai hak milik atas tanah tanpa batas luas dan jumlahnya di Indonesia.

Hal-hal tersebut di atas mendorong agar dibuat Hukum Agraria Nasional, demi kesejahteraan bersama rakyat.

#### e. Faktor Idiologi Politik

Indonesia sebagai bangsa dan negara mempunyai keterkaitan hidup dengan negara-negara lain. Indonesia tidak dapat mempunyai kedudukan tersendiri terlepas dari keadaan dan hubungan negara-negara lain.

Dalam menyusun Hukum Agraria nasional boleh mengadopsi Hukum Agraria negara lain sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 yang dijadikan faktor dasar dalam pembangunan Hukum Agraria nasional. Pembentukan Hukum Agraria Nasional sama halnya dengan membangun Negara Indonesia. Hukum Agraria Nasional merupakan dasar pembangunan di segala aspek, dengan bermacam-macam kendala yang dihadapi, yaitu : perubahan budaya dengan unifikasi hukum dengan menghapus dualisme hukum, menghapuskan persewaan, menghapuskan tanah-tanah partikelir, larangan adanya pemakaian tanah tanpa ijin dan pengalihan tugas dan wewenang agraria dengan memperhatikan faktor-faktor formal, faktor materii, sampai pada faktor politik. Pada hakikatnya Hukum Agraria Nasional Indonesia berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tujuan akhirnya adalah menyejahterakan rakyat Indonesia.

Berdasarkan ketentuan tersebut berkaitan dengan tanah di Desa Sumberklampok yang dikeluarkan HGU PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama, kemudian berakhir HGU nya, tanah tersebut kembali menjadi aset Pemerintah Provinsi Bali<sup>207</sup>. Pendapat ini bertentangan dengan Pasal 28 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa tanah yang dikeluarkan HGU adalah tanah negara dan setelah berakhir masa waktunya, HGU itu kembali menjadi tanah negara. Oleh karena itu semua tanah yang dikuasai oleh para petani di Desa Sumberklampok, adalah tanah negara, yang penguasaannya berawal dari membuka hutan dan tidak menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi Bali

---

<sup>207</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Biro Aset Provinsi Bali, Drs. IKetut Ardiasa, M.H, Tanggal 20 Mei 2014

dalam hal pemberian rekomendasi. Keadaan seperti itu menunjukkan bahwa ketidakpastian status tanah yang dikuasai para petani, berdampak filosofis berupa keresahan masyarakat, dan berdampak sosial ekonomi masyarakat hidup terbelakang dan miskin.

#### **4.1.3 Landreform Sebagai Reforma Agraria**

Pengertian *Landreform* dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia tidak dijelaskan, namun menurut Lipton yang dikutip Bernhard Limbong, *Landreform* mencakup dua hal: pertama pengambilalihan tanah yang sifatnya wajib dari pemilik tanah besar oleh negara dengan kompensasi dan kedua, pengelolaan tanah sedemikian rupa sehingga menyebarkan manfaat yang lebih luas dari sekedar hubungan manusia dengan tanah dari pada sebelum pengambilalihan<sup>208</sup>. *Landreform* merupakan salah satu instrumen dari reforma agraria, karena reforma agraria mempunyai tujuan yang sama dengan *landreform* yaitu untuk menyejahterakan masyarakat, terutama dalam pemerataan dalam penguasaan dan pemilikan hak atas tanah.

Reforma Agraria merupakan amanah Tap MPR Nomor IX Tahun 2001 dengan arah kebijakan pembaharuan agraria yang meliputi dua hal yaitu;

Pertama, melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah oleh rakyat.

Kedua, menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan,

---

<sup>208</sup> Bernhar Limbong, *Reforma Agraria*, (Jakarta: PT Dharma Karsa Utama, 2012), hlm.

penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.

Konsep *Landreform* adalah penataan kembali struktur penguasaan/pemilikan oleh pemerintah untuk petani yang lebih adil, termasuk pencegahan konsentrasi kepemilikan tanah. Itu sebabnya *landreform* dimaknai sebagai program distribusi dan/atau redistribusi tanah, terutama kepada petani miskin dan petani yang tidak memiliki tanah atau petani penggarap. Reforma Agraria adalah suatu upaya pemerintah secara sistemik, terencana, dan dilakukan relatif cepat dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan, keadilan sosial, transfer kekuasaan (partisipasi politik), serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat baru yang demokratis dan berkeadilan. Reformasi Agraria juga menyangkut jaminan kepemilikan bagi buruh tani, penyewa tenaga kerja, petani peternak dan peternak penyewa, sehingga memiliki prospek yang lebih baik untuk menerima pinjaman sektor swasta, layanan pendidikan, kesehatan dan dukungan infrastruktur, dukungan pemerintah melalui pembentukan modal dan teknologi bagi perusahaan-perusahaan pedesaan sebagai pelengkap untuk pertanian dan peningkatan produktivitas serta partisipasi masyarakat dalam keputusan pemerintah di pedesaan<sup>209</sup>.

Lebih lanjut dikatakan juga bahwa reforma Agraria berdimensi ekologis. Dibandingkan dengan aspek ekologis pada perkebunan besar dan modern yang berorientasi ekspor, lanskap pertanian kecil berisi segudang keanekaragaman hayati. Reforma Agraria akan melestarikan wilayah hutan sebagai sumber makanan, air bersih, dan kayu, areal pertanian dengan

---

<sup>209</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit.* hlm. 5

tumpang sari, agroporestri, dan peternakan besar dan kecil, kolam ikan sehingga otomatis melestarikan ribuan spesies liar didalamnya yang tidak terbudidayakan<sup>210</sup>.

Berdasarkan uraian tersebut *landreform* merupakan bagian dari pembentukan pembaharuan agraria (reforma agraria). *Landreform* dapat juga dikatakan sebagai langkah suatu perjuangan melawan kemiskinan masyarakat tani, melalui peningkatan produktivitas pertanian, pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah, sehingga dapat tercapai kesejahteraan rakyat dan terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pada hakikatnya *Landreform* merupakan amanah Pancasila sebagai dasar Negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi Negara yang bercita-cita menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dengan wujud kehidupan masyarakat yang sejahtera khususnya dalam penguasaan dan pemilikan hak atas tanah.

#### **4.1.4 Landreform di Indonesia**

Landasan yuridis *landreform* adalah Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960, tentang Penetapan Luas Maksimum Tanah Pertanian, LN RI Tahun 1960 Nomor 174 dan TLNR Tahun 1960 Nomor 2117. Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960, yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 telah disahkan menjadi Undang-Undang. *Landreform* di Indonesia bersumber pada UUPA terutama Pasal 7 dan Pasal 17 secara rinci dinyatakan:

---

<sup>210</sup> Bernhald Limbong Op.Cit., hlm. 5-6.

## Pasal 7

“Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.

## Pasal 17

- (1) Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
- (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat
- (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.
- (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

Pengaturan batas minimum dimaksudkan agar keluarga petani tidak hidup dari luas tanah yang kecil. Hampir dapat dipastikan jika petani memiliki tanah sedikit, maka kemampuan untuk menghasilkan (produktivitas) juga sedikit. Pemilikan tanah yang terlalu kecil, tidak hanya berdampak kecilnya pendapatan pemiliknya (petani), tetapi juga berdampak secara universal ikut dirugikan. Sebaliknya pemilik tanah yang tidak terbatas banyaknya akan membuka peluang bagi sekelompok kecil (pemodal besar) dapat menguasai tanah seluas-luasnya. Akibatnya sebagian besar orang hanya mengandalkan tenaganya sebagai buruh (tani).

Makna dari pernyataan tersebut telah dapat membuktikan bahwa pemerintah dalam mewujudkan sebuah *Landreform*, bertujuan untuk mengadakan pemerataan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah demi mencapai kesejahteraan rakyat. Secara faktual bahwa *landreform* di

Indonesia tidak efektif, hal ini terbukti masih banyaknya golongan kecil yang masih sebagai tuan tanah, sedangkan di sisi lain masih golongan besar yang masih sebagai petani penggarap atau buruh tani. Berdasarkan sejarah, *landreform* pernah digalakkan oleh Bung Karno sekitar Tahun 1961 sampai Tahun 1965. Dan saat itu dapat berjalan dengan baik, namun sejak pemerintahan orde baru, *landreform* diterbengkalakan dan permasalahan tentang pertanahan semakin meningkat.

*Landreform* dilaksanakan saat itu hanya sebatas pembagian tanah pertanian dengan pemberian kompensasi dalam bentuk pembayaran ganti rugi. Hal ini diatur dalam PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi LNRI. Tahun 1961 No.280, TLNRI Tahun 1961 No. 2322 dan PP No. 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Pelaksanaan PP No. 224 Tahun 1961. Pada saat *landreform* diberlakukan, kondisi politik saat itu di Indonesia dalam keadaan tidak stabil, sehingga ada istilah bahwa politik dianggap sebagai "panglima" karena setiap kebijakan pemerintah dianggap bernuansa politik, maka saat yang demikian hukum dikesampingkan penerapannya. Ketika *landreform* diberlakukan pada tahun 1964, Partai Komunis Indonesia (PKI) menjadikan *landreform* sebagai sebuah instrumen yang sangat berpengaruh dalam menarik simpati masyarakat. Seolah-olah *landreform* adalah buatan partai itu, dan pembagian tanah kepada masyarakat dipakai sebagai dasar untuk merekrut anggota partai mereka<sup>211</sup>.

Politik pembagian tanah, ini memang kemudian menjadikan PKI sebuah partai yang favorit dan cepat di senangi oleh masyarakat luas

---

<sup>211</sup> Noer Fauzi Rachman, *Landreform Dari Masa Ke Masa*, (Yogyakarta: Tanah Air Beta, 2012), hlm. 51

terutama di Jawa yang dalam partai besar petaninya sudah merasakan kekurangan tanah garapan. Namun, bagi partai kecil petani bertanah luas, *landreform* merupakan sebuah ancaman bagi mereka, baik secara politik maupun ekonomi, yaitu ada kekhawatiran terhadap mereka akan menurunnya atau berkurangnya luas penguasaan dan kepemilikan tanah. Menurunnya atau berkurangnya penguasaan dan kepemilikan tanah berimplikasi kepada penurunan terhadap pendapatan keluarga dan kesejahteraan (hanya untuk golongan kecil saja). Keadaan seperti itu berimplikasi terhadap kestabilan politik di Indonesia, sehingga masyarakat bukannya menikmati manfaat keadilan, tetapi sebaliknya menimbulkan keresahan.

*Landreform* pada dasarnya diatur secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 khususnya Pasal 7, 10 dan 17 yang secara lengkap dinyatakan :

#### Pasal 7

“Untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka kepemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan”.

#### Pasal 10

- (1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
- (2) Pelaksanaan dari pada ketentuan dalam ayat 1 ini akan lebih lanjut diatur dengan peraturan perundangan.
- (3) Pengecualian terhadap asas tersebut pada ayat 1 pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.

## Pasal 17

- (1) Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7, maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam ayat 2 dan ayat 3 pasal ini diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan suatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
- (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.
- (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.
- (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan dilaksanakan secara berangsur-angsur.

Di samping Undang-Undang tersebut, diatur juga tentang *landreform* dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil, LNRI Tahun 1960 No. 2, TLNRI Tahun 1960 No. 1924. Ketentuan ini pada hakikatnya mengatur tentang perjanjian pengusahaan tanah dengan bagi hasil antara pemilik tanah dengan penggarap yang disepakati dengan berdasar pada rasa adil, kedudukan hukum bagi penggarap telah memperoleh kepastian hukum dengan memberi ketegasan tentang hak dan kewajiban baik bagi pemilik tanah maupun bagi penggarap tanah. Perjanjian bagi hasil adalah perjanjian dengan nama apapun yang diadakan antara pemilik tanah pada satu pihak dan seseorang atau badan hukum pada pihak yang lain sebagai penggarap berdasarkan perjanjian dengan mana pihak penggarap diperkenankan oleh pemilik tanah tersebut untuk menyelenggarakan usaha tanah pertanian di atas tanah milik orang lain dengan cara bagi hasil antara kedua belah pihak.

Demikian juga Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Undang-undang ini sebagai pelaksanaan

dari ketentuan Pasal 17 UUPA yang mengatur luas maksimum dan minimum tanah pertanian. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian sebagai landasan dalam melaksanakan *landreform*. Pelaksanaannya dengan jalan mengambil tanah-tanah dari pemilik tanah yang jumlahnya besar dan selanjutnya diberikan ganti kerugian kepada pemilik tanah sebagai obyek *landreform*. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1982, mengatur tentang Penyesuaian Harga Ganti Rugi Tanah Kelebihan Maksimum dan Absentee/guntai.

Boedi Harsono yang dikutip Urip Santoso, mengatakan bahwa UUPA merupakan undang-undang yang melakukan pembaruan agraria karena di dalamnya memuat program yang dikenal dengan Panca Program Agrarian Reform Indonesia yang meliputi<sup>212</sup> :

- a. Pembaharuan Hukum Agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsep nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum.
- b. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah.
- c. Mengkhairi pengisapan feodal secara berangsur-angsur.
- d. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusaha tanah dalam pemerataan kemakmuran dan keadilan.
- e. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, serta penggunaannya secara terencana sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Hal senada dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo dikutip Urip Susanto bahwa UUPA bukan hanya memuat ketentuan-ketentuan tentang Perombakan Hukum Agraria yang lama menjadi Hukum Agraria yang baru,

---

<sup>212</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana Prenada Group, 2013), hlm. 205

UUPA memuat pula pokok-pokok persoalan agraria lainnya yang harus diselesaikan yang disebut *Agrarian Reform Indonesia* (Reforma Agraria Indonesia) yang terdiri dari delapan program, meliputi<sup>213</sup>;

- a. Pembaharuan Hukum Agraria.
- b. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah.
- c. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur.
- d. Perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusaha tanah.
- e. Perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu secara berencana sesuai dengan daya kesanggupan dan kemampuannya.
- f. Perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah.
- g. Pencegahan terhadap usaha-usaha dilapangan agraria yang bersifat monopoli swasta, sedang usaha pemerintah yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang.
- h. Perlindungan terhadap kerusakan, pemeliharaan tanah, dan penambahan kesuburannya, dengan lain perkataan perlindungan terhadap kerusakan lingkungan.

Program tersebut huruf (d) termasuk melaksanakan program *Indreform* atau *landreform* dalam arti sempit, sedangkan program-program lainnya disebut reforma agraria (*agrarian reform*) atau *landreform* dalam arti luas. Demikian juga Boediarsono mengatakan bahwa *landreform* dalam arti sempit merupakan serangkaian tindakan dalam rangka *agrarian reform*. *Landreform* meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusaha tanah<sup>214</sup>. R. Soeprapto menyatakan bahwa *landreform* berarti perombakan sistem penguasaan dan pemilikan tanah pertanian disesuaikan dengan batas kemampuan manusia untuk mengerjakan sendiri tanahnya, dengan memperhatikan keseimbangan antara tanah yang ada dan manusia yang

---

<sup>213</sup> *Ibid*, hlm.206

<sup>214</sup> *Ibid*, hlm.207

membutuhkan<sup>215</sup>. Bachsan Mustofa menyatakan bahwa *landreform* berarti sistem pemilikan dan penguasaan tanah yang lampau diubah dengan sistem tata pertanahan baru yang disesuaikan dengan perubahan dan perkembangan masyarakat yang sedang giat melaksanakan pembangunan ekonominya<sup>216</sup>.

UUPA memberikan pengertian tentang *landreform* meliputi pengertian yang luas yang disebut *Agrarian Reform*, yang mencakup tiga masalah pokok yaitu<sup>217</sup> :

- a. Perombakan dan pembangunan kembali sistem pemilikan dan penguasaan atas tanah. Tujuannya yaitu melarang adanya *groot grond bezit*, pemilikan tanah yang melampaui batas, sebab hal yang demikian akan merugikan kepentingan umum. Asas ini terdapat dalam Pasal 7, 10 dan 17 UUPA.
- b. Perombakan dan penetapan kembali sistem penggunaan hak atas tanah atau *land use planning*, asas-asas ini terdapat dalam Pasal 14 dan 15 UUPA;
- c. Penghapusan Hukum Agraria Kolonial dan membangun hukum Agraria Nasional.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka yang menjadi tujuan *landreform* adalah<sup>218</sup>:

- a. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula, dengan merombak struktur pemerintahan sama sekali secara revolusioner, guna merealisasi keadilan sosial.
- b. Untuk melaksanakan prinsip tanah untuk tani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai objek spekulasi dan objek (maksudnya alat) pemerasan.
- c. Untuk memperluas dan memperkuat hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita yang perseorangan, dan turun-temurun tetapi berfungsi sosial.
- d. Untuk mengakhiri tuan-tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran tidak tak terbatas penyelenggaraan batas maksimum dan batas berfungsi sosial. Suatu

---

<sup>215</sup> R. Soeprapto, *Undang-Undang Pokok Agraria dalam Praktik*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986), hlm. 122.

<sup>216</sup> Bachsan Mustofa, *Hukum Agraria dalam Perspektif*, (Bandung: Remaja Karya, 1988), hlm. 26.

<sup>217</sup> *Ibid.*

<sup>218</sup> Boedi Harsono *Op.Cit.* hlm. 330

pengakuan dan perlindungan terhadap *Privat bezit*, yaitu hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat penuh minimum untuk tiap keluarga. Sebagai kepala keluarga dapat laki-laki ataupun wanita. Dengan demikian mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan yang ekonomi lemah.

- e. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani.

Apabila dikaitkan dengan tujuan *landreform* terutama pada huruf a dan b di atas yaitu untuk memperoleh pembagian tanah yang adil dan pembagian hasil yang adil pula guna merealisasi keadilan sosial dan agar tidak terjadi tanah sebagai objek spekulasi dan objek (maksudnya alat) pemerasan. Terkait dengan keberadaan para petani yang telah menguasai tanah Negara lebih dari 20 tahun di Desa Sumberklampok, maka dalam pemberian status hak atas tanah tersebut dapat diberikan dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK). Artinya petani mengelola tanah tersebut tetapi tidak dapat mengalihkan haknya kepada pihak lain (para spekulasi), sehingga kelestarian lahan pertanian dapat dipertahankan, dan prinsip tanah untuk tani dapat teraplikasi.

R. Soeprapto mengemukakan tentang tujuan *Landreform* adalah sebagai berikut<sup>219</sup>:

- a. Pemerataan penguasaan/pemilikan tanah pertanian untuk meratakan hasil produksinya.
- b. Mengakhiri sistem kapitalisme dan feodalisme dalam penguasaan, pemilikan, dan pengusaha dibidang keagrariaan.
- c. meningkatkan produksi pertanian.
- d. Meningkatkan taraf hidup petani dan rakyat pada umumnya.
- e. Meningkatkan harga diri para penggarap dan meningkatkan gairah kerja.
- f. Menghilangkan jurang pemisah antara golongan (petani) kaya dan miskin.

---

<sup>219</sup> R. Soeprapto Op.Cit., hlm. 109

Berkaitan dengan keberadaan para petani di Desa Sumberklampok yang salah satu tujuan yang dikemukakan oleh R. Soeprapto sebagaimana dimuat dalam huruf c yaitu untuk meningkatkan produksi pertanian. Apabila tanah-tanah yang dikuasai oleh para petani dapat diberikan peningkatan status hak penguasaan menjadi Hak Pakai Komunal, niscaya mereka akan dapat meningkatkan kualitas kerjanya. Pemberian perlindungan hukum untuk mencapai sebuah kepastian dan berimplikasi pada peningkatan hasil produksi pertanian. Andrian Sutedi juga mengklasifikasikan tujuan *landreform* sebagai berikut<sup>220</sup>:

- a. Tujuan Sosial Ekonomi
  - 1) Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi fungsi sosial hak milik.
  - 2) Memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian, guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat dengan penggunaan teknologi modern.
- b. Tujuan Sosial Politik
  - 1) Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan tanah secara luas.
  - 2) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian yang adil atas hasilnya. Ini berarti setiap orang mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan kemajuan serta melepaskan diri dari ketergantungan (*dependensi*) pada orang lain.
- c. Tujuan Sosial Psikologis
  - 1) Meningkatkan kegairahan kerja para petani penggarap dengan jalan memberikan kepastian hak mengenai pemilikan tanah.
  - 2) Memperbaiki hubungan kerja antar pemilik tanah dan penggarap.
  - 3) Meningkatkan kepercayaan dan harga diri rakyat tani sesuai dengan harkat dan martabat sebagai manusia.

Apabila *landreform* di Indonesia dapat diselenggarakan secara sungguh-sungguh dan konsekuen oleh pemerintah dan didukung oleh semua pihak, maka dapat dipastikan tujuan negara yaitu untuk mencapai masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan

---

<sup>220</sup> Andrian Sutedi, *Pengakuan Hak Milik Atas Tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria*, (Jakarta: Cipta Jaya, 2006), hlm. 51.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat tercapai. Hal itu disebabkan oleh kunci pokok untuk mencapai tujuan tersebut adalah menyamaratakan kehidupan rakyat secara keseluruhan, dan menyamaratakan dalam mendudukkan status sosialnya. Menyamaratakan harkat dan martabat kaum tani di antara sesama warga negara secara keseluruhan. Tujuan akhir dari *landreform* sesuai dengan Pasal 17 UUPA adalah penggunaan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal itu berarti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dalam negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur, serta rakyat menikmati keamanan serta kesehatan jasmani dan rohani, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA dapat dicapai.

Berkaitan dengan keadaan ekonomi para petani di Desa Sumberklampok, apabila dikaitkan dengan pendapat tersebut di atas terutama pada huruf a yaitu : Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat hak milik serta memberi isi fungsi sosial hak milik, dan memperbaiki produksi nasional khususnya sektor pertanian, guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat dengan penggunaan teknologi modern. Maka sepatutnya pemerintah Kabupaten Buleleng memberikan bantuan kepada para petani dengan jalan memberikan kepastian hukum dan sarana-prasarana pertanian, agar maksud tersebut dapat tercapai.

#### **4.2 Politik Hukum yang dilakukan Pemerintah Provinsi Bali Dalam Pemberian Hak Atas Tanah bagi Petani yang telah Menguasai Tanah Negara lebih dari 20 tahun.**

Pengertian Politik Hukum yang dikemukakan Satjipto Rahardjo adalah suatu pilihan. Berdasarkan teori Negara Hukum bahwa pemerintah setiap

melakukan tindakan harus berpijak pada konstitusi atau undang-undang. Secara filsafati bahwa tanah yang ada di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Karunia Tuhan Yang Maha Esa untuk Bangsa Indonesia. Jika diturunkan, maka tanah tersebut adalah untuk para petani sebagai individu bangsa. Hubungan antara tanah dengan para petani membutuhkan kepastian hukum. Terkait dengan Politik Hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Bali dalam pemberian hak atas tanah negara yang ada di wilayahnya, khususnya tanah di Desa Sumberklampok diperlukan adanya kepastian hukum, namun hal itu tidak dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Hal ini dihadapkan pada dua pilihan yaitu:

- 1) Pemerintah Provinsi Bali berkewajiban melindungi para petani di Desa Sumberklampok dalam meningkatkan hak penguasaan atas tanah negara menjadi hak pakai, untuk menjamin kepastian hukum. Landasan berpijak bagi Pemerintah Daerah dalam memberikan Perlindungan hukum bagi petani dapat dipergunakan Pasal 28 A ayat (1), 28 H ayat (1), 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 2 ayat (4), Pasal 3, Pasal 5 dan Pasal 9 ayat (2) UUPA, Pasal 61 PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997, Pasal 13 ayat (1) huruf k UU No. 32 Tahun 2004 diganti dengan Pasal 12 ayat (2) huruf d UU No. 23 Tahun 2014, dan Pasal 13 UU No. 19 Tahun 2013.
- 2) Regulasi yang ada tidak secara jelas, mengatur batasan yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi Bali dalam memberikan status hak atas tanah negara kepada para petani yang ada di wilayah Bali khususnya di Desa Sumberklampok, namun hal itu

dapat diinterpretasikan kedalam kewenangan mengatur peruntukan dan penggunaan tanah-tanah yang ada di wilayahnya.

Berdasarkan teori kewenangan yang dikemukakan oleh Prajudi Atmosudirdjo, pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan dinyatakan sebagai berikut :

“Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik”<sup>221</sup>.

Terkait dengan kewenangan yang berarti kekuasaan formal yang diberikan konstitusi dapat dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Bali dalam memberikan status hak atas tanah bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan di Desa Sumberklampok dengan hak pakai. Hal ini mengingat didalam kewenangan terdapat wewenang untuk bertindak memberikan kepastian hukum. Wewenang yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Bali merupakan kekuasaan untuk melakukan tindakan publik, dengan landasan hukumnya saat ini Pasal 12 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebelumnya diatur pada Pasal 13 ayat (1) huruf k Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Hal yang sangat sulit bagi Pemerintah Provinsi Bali untuk dapat menentukan pilihan dalam rangkan memberikan hak atas tanah bagi petani yang telah menguasai tanah Negara lebih dari 20 tahun sebagai wujud Perlindungan Hukum terhadap

---

<sup>221</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981), hlm. 29

masyarakatnya. Pemerintah Provinsi Bali dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pelaksanaannya lebih menitik beratkan pada pelaksanaan kebijakan administrasi. Namun batasan kewenangan untuk menentukan pilihan telah dilandasi oleh kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, yang oleh I Dewa Gede Atmadja disebut dengan kewenangan persuasif.

Apabila berpijak pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) dan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2007 juncto Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah (BMD) diatur pemanfaatan BMD sebagai berikut :

- a. Pola Pinjam Pakai dapat diberikan kepada sesama Instansi Pemerintah dalam rangka mendukung tugas pokok pemerintahan.
- b. Pola Sewa dapat diberikan kepada perorangan, swasta dan badan hukum lainnya.
- c. Pola Kerjasama pemanfaatan dapat dilakukan antara Pemerintah Provinsi Bali dengan perorangan, swasta dan badan hukum lainnya.
- d. Pola Bangun Serah dan Bangun Serah Guna antara Pemerintah Provinsi Bali dengan dengan pihak swasta dan badan hukum lainnya.

Maka kewenangan Pemerintah Provinsi sangat terbatas, namun apabila diperhatikan makna kewenangan dalam teori kewenangan, Pemerintah Provinsi Bali dapat melakukan tindakan berdasarkan kewenangan persuasif demi kepastian hukum dan manfaat hukum bagi para petani di Desa Sumberklampok. Pasal 18 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Demikian juga Pasal 13 ayat (1) huruf k UU No. 32 Tahun 2004 diganti dengan Pasal 12 ayat (2) huruf d UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Dearah menyatakan bahwa urusan pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota menjadi salah satu urusan wajib

yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi. Ketentuan-ketentuan ini juga secara tegas memberikan kewenangan kepada Pemerintah Provinsi Bali untuk melakukan tindakan berdasarkan kekuasaan publiknya.

Menyimak ketentuan-ketentuan tersebut di atas dapat diinterpretasikan bahwa ketentuan-ketentuan itu telah bersinergi, hanya Pemerintah Provinsi Bali tidak mengimplementasikan ketentuan-ketentuan tersebut, sehingga berimplikasi pada kebijakan untuk tidak melaksanakannya, bahkan mengabaikan kewajibannya. Disatu sisi berhak mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi termasuk urusan pertanahan, disisi lain diberikan batasan oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri. Oleh karena itu pada kenyataannya Pemerintah Provinsi Bali melaksanakan Politik Hukum dalam pemberian hak atas tanah negara yang telah dikuasai lebih dari 20 tahun oleh para petani di Desa Sumberklampok adalah memilih untuk tidak berbuat. Kebijakan untuk tidak berbuat tidak dapat menyelesaikan masalah, tetapi membuat masalah menjadi bertambah krusial, bagi para petani, dan para petani dapat juga mengeluarkan kebijakan untuk menilai bahwa Pemerintah Provinsi Bali tidak memberikan perlindungan hukum bagi masyarakatnya. Kebijakan Pemerintah Provinsi Bali melakukan tindakan yang keliru, bahkan mengabaikan kewajibannya sebagai regulator untuk melindungi para petani yang seharusnya dilindungi. Hal ini sesuai dengan Surat Pernyataan tertulis dari Pemerintah Provinsi Bali melalui Kepala Biro Aset Setda sebagai berikut :  
"Pihak Pemerintah Provinsi Bali untuk sementara waktu tidak melepas atau memindahtangankan aset tanah yang menjadi inventaris penguasaan

Pemerintah Provinsi Bali kepada pihak ketiga maupun kepada masyarakat”, surat pernyataan terlampir.

Ini berarti bahwa Pemerintah Provinsi Bali telah mengabaikan stelsel teori Negara Hukum yang salah satu unsurnya adalah pemerintah (daerah) dalam melakukan tindakan harus berpijak pada hukum atau peraturan perundang-undangan. Namun kenyataannya Pemerintah Provinsi Bali melakukan tindakan dengan mengenyampingkan peraturan perundang-undangan. Prinsip tanah untuk petani tidak di implementasikan.

Politik Hukum yang dilakukan Pemerintah Provinsi Bali terkait dengan pemberian hak atas tanah bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun di Desa Sumberklampok dapat dilakukan dengan pertimbangan :

- a. Tanah adalah aset bangsa, berarti setiap orang berhak menguasai tanah termasuk para petani di Desa Sumberklampok (Pasal 3, 5 dan 9 ayat (2) UUPA). Oleh karena itu dapat diberikan Hak Pakai Komunal (HPK), tetapi pengerjaannya dilakukan oleh masing-masing petani berdasarkan pengaturan dari pemuka adat.
- b. Pemerintah Provinsi Bali berdasarkan kewenangan publiknya yang bersifat persuasif berwenang untuk mengatur peruntukan penguasaan dan kepemilikan tanah kepada para petani yang telah menguasai tanah Negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan di Desa Sumberklampok (Pasal 13 ayat (1) huruf k Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diganti dengan Pasal 12 ayat (2) huruf d Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dan Pasal 13 Undang-

Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di bidang Pertanahan).

#### **4.3 Politik Hukum yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Buleleng Dalam Pemberian Hak Atas Tanah bagi Petani yang Menguasai Tanah Negara lebih dari 20 tahun.**

Kehidupan demokrasi di setiap negara sangat dipengaruhi oleh rezim yang berkuasa di negara bersangkutan. Demokrasi di Indonesia ditandai dengan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya di berbagai daerah. Daerah menginginkan agar Pemerintah Pusat menyerahkan sebesar-besarnya urusan yang selama ini ditangani oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai daerah otonom atau otonomi daerah. Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu "*autos*" yang artinya sendiri dan "*nomos*" yang artinya peraturan. Dengan demikian, otonomi berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri, yang kemudian berkembang pengertiannya menjadi menjalankan pemerintahan sendiri.<sup>222</sup>

Otonomi daerah merupakan suatu wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri (*local self government*) yang memiliki dua unsur utama, yaitu mengatur (*rules making, regeling*) dan mengurus (*rules application, bestuur*). Pada tingkat makro (negara) kedua wewenang itu lazim disebut sebagai wewenang membentuk kebijakan (*policy making*) dan wewenang untuk melaksanakan kebijakan (*policy executing*). Sehingga dengan pembentukan daerah otonom berarti telah terkandung penyerahan

---

<sup>222</sup> Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan Nilai dan Sumber Daya Alam*, (Jakarta: Djembatan, 2003), hlm. 81

wewenang untuk mengatur dan mengurus oleh *local government*<sup>223</sup>. Dengan demikian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diatur pemberian otonomi luas kepada daerah, khususnya daerah Kabupaten dan Kota. Undang-undang ini mengatur bahwa otonomi daerah itu dibentuk guna memenuhi kebutuhan masyarakat yang menginginkan agar diberikan peran dan partisipasi yang lebih luas dalam mengatur daerahnya. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dikenal menggunakan asas-asas sebagai berikut :

1. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan juga oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik secara teritorial maupun fungsional.
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
3. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Pada tugas pembantuan dilaksanakan disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dan dengan kewajiban melaporkan tentang pelaksanaannya serta mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskannya.

---

<sup>223</sup> Hoessein, Benyamin, *Evaluasi Undang Undang Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Harian Suara Karya, edisi 14 Februari 2002), hlm. IV.

Pasal 18 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Artinya dengan asas otonomi daerah Pemerintah Kabupaten Buleleng mempunyai kewenangan bebas menentukan politik hukum yang dilaksanakan untuk mengatur masyarakat pada daerahnya sendiri.

Kewenangan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, menurut pendapat Jimly Asshiddiqie, bahwa Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 18 ayat (2), (5), dan ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 berhak atau berwenang untuk:<sup>224</sup>

1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
2. Memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;
3. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat;
4. Menetapkan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Ketentuan tersebut bersinergi dengan Pasal 2 ayat (4) UUPA yang antara lain menyebutkan "hak menguasai dari negara atas tanah pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat .....". Memperhatikan ketentuan ini, Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan untuk mengatur peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah-tanah yang ada didaerahnya sendiri termasuk kewajiban untuk menyejahterakan rakyatnya dengan asas otonominya. Jimly Asshiddiqie<sup>225</sup> menyatakan bahwa urusan wajib yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota disebutkan dalam

---

<sup>224</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 413.

<sup>225</sup> *Ibid*, hlm. 423

Pasal 14 ayat (1) huruf k UU Nomor 32 Tahun 2004 sebelumnya dan diganti dengan Pasal 12 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu; "Pelayanan Pertanahan" Terkait dengan penguasaan tanah negara oleh para petani di Desa Sumberklampok Pemerintah Kabupaten Buleleng dapat mengatur peruntukan dan penggunaan tanah negara yang dikuasai para petani dengan memberikan peningkatan status hak dari hak penguasaan menjadi hak pakai. Demikian juga Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan :

"Atas dasar hak menguasai dari Negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum".

Pasal 3 UUPA menyatakan bahwa ; "..... pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa serupa itu .....dst". Pasal 5 UUPA menyatakan bahwa ; " Hukum agrarian yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat.....". Kata "dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain", mengandung makna bahwa hak atas tanah dapat dimiliki oleh orang perorangan atau kolektif diantara para petani. Kata kolektif identik dengan kata "komunal". Demikian juga "hak ulayat dan serupa itu" juga mengandung makna kolektif atau komunal. Karena itu lembaga tani perlu dibentuk agar tercermin sifat kolektifnya, untuk mewujudkan penguasaan dan pemilikan tanah secara komunal. Dalam hal ini petani di Desa Sumberklampok dapat diberikan perlindungan hukum berupa pemberian hak atas tanah yang dikuasai, demi kepastian hukum. Wewenang yang demikian merupakan kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang untuk dilaksanakan oleh Pemerintah

Kabupaten Buleleng yang berupa kekuasaan persuasif. Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan tentang otonomi seluas-luasnya, termasuk pengaturan dan penggunaan tanah.

Pada kenyataan yang ada dilapangan Pemerintah Kabupaten Buleleng melakukan politik hukum terkait dengan pemberian hak atas tanah bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan di Desa Sumberklampok dalam arti pilihan, mereka melakukan tindakan hukum berupa *policy of non-enforcement* (kebijakan untuk tidak menerapkan hukum) khususnya di bidang pertanahan.<sup>226</sup> Hal itu dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Buleleng karena tidak melakukan kajian hukum secara komprehensif. Mereka hanya berpatokan kepada pemerintah atasan yaitu Pemerintah Provinsi Bali. Mereka hanya bersikap menghibur para petani dengan cara memberikan bantuan secara material berupa Pemberian Pasilitas Umum dan sarana-prasarana pertanian saja.

Pemerintah Kabupaten Buleleng dapat melakukan politik hukum terkait dengan pemberian hak atas tanah bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan di Desa Sumberklampok dengan landasan yuridis adalah sebagai berikut :

- a. Menerapkan Pasal 14 ayat (1) huruf k sebelumnya dan diganti dengan Pasal 12 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai pelayanan dibidang pertanahan, yaitu mengatur peruntukan dan penggunaan tanah

---

<sup>226</sup> Suriansyah Murhaini, *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*, (Surabaya: Edisi 1, cetakan ke-1, Laks Bang Justitia, 2009), hlm. 17

yang ada di Kabupaten Buleleng. Khususnya tanah di Desa Sumberklampok bekerja sama dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng;

- b. Menetapkan status hak penguasaan atas tanah oleh petani di Desa Sumberklampok menjadi Hak Pakai Komunal (HPK) berlandaskan pada Pasal 2 ayat (4), Pasal 3 dan Pasal 5 UUPA;
- c. Menetapkan tanah yang dikuasai oleh para petani di Desa Sumberklampok sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Pasal 17 menyatakan:

penetapan rencana perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), rencana Tahunan baik nasional melalui Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 20013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Pasal 13 menyatakan : Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab atas Perlindungan Petani.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat diartikan bahwa Politik Hukum yang seharusnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Kabupaten Buleleng adalah melakukan tindakan berupa memberikan hak atas tanah yang menjamin kepastian hukum. Kepastian Hukum tentang hak atas tanah yang dikuasai oleh para petani di Desa Sumberklampok dengan berlandaskan pada hurup a, b, dan c tersebut diatas. Namun realitanya Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Kabupaten

Buleleng memilih untuk tidak melakukan tindakan. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 77 menyatakan : Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara. Artinya bahwa Pemerintah Daerah secara diam-diam memberikan Keputusan untuk tidak memberikan perlindungan hukum bagi petani.

Solusi yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah adalah, melakukan konsolidasi atau musyawarah dengan para petani yang ada di Desa Sumberklampok dan duduk bersama memberikan pemahaman agar mereka dapat menerima Keputusan Pemerintah Daerah dengan memberikan status hak atas tanah yang dikuasai berupa Hak Pakai Komunal (HPK).

Berdasarkan uraian tersebut di atas berkaitan dengan Politik Hukum Agraria di bidang *Landreform* yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Buleleng dalam rangka memberikan Perlindungan Hukum bagi petani, dapat disimak hal-hal sebagai:

- a. Peraturan perundang-undangan telah memberikan perlindungan hukum bagi petani yang menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun, secara berturut-turut, dengan kewajiban mendaftarkan hak penguasaannya.
- b. Pada hakikatnya tanah adalah untuk petani sebagai individu-individu bangsa, yang berfungsi sebagai sosial aset.
- c. Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Kabupaten Buleleng mempunyai kewenangan otoritatif untuk mengatur, peruntukan

dan penggunaan tanah-tanah yang ada di wilayahnya, dengan asas otonomi daerah (Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945).

- d. Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Kabupaten Buleleng berkewajiban memberikan perlindungan kepada para petani dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.
- e. Fakta hukum yang ada berkaitan dengan politik hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Buleleng dalam pelaksanaannya tidak sesuai dengan filosofis bahwa tanah sebagai sarana dalam mewujudkan kesejahteraan para petani atau dengan kata lain tanah adalah untuk tani.
- f. Pemerintah khususnya Pemerintah Kabupaten Buleleng telah mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang seharusnya menjadi pijakan dalam melakukan tindakan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi petani. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah :

a) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan :

Pasal 28 A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Pasal 28 H angka 1

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

Pasal 33 ayat (3)

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

b) UUPA menyatakan;

#### Pasal 9

- (1) Hanya warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2
- (2) Tiap-tiap warga Negara Indonesai baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

#### Pasal 14

- (1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat 2 dan 3, Pasal 9 ayat 2, serta Pasal 10 ayat 1 dan 2 Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya :
  - a. untuk keperluan negara;
  - b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
  - c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
  - d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
  - e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.
- (2) Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat 1 pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untu daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.
- (3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat 2 pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden. Daerah Tingkat II dari Gubernur/Kepala Daerah yangbersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota kepala Daerah yang bersangkutan.

#### Pasal 19

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 meliputi :
  - a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat;
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalulintas sosial, ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut menteri agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur mengenai baiaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat 1 diatas, dengan

ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dalam pembayaran biaya-biaya tersebut.

#### Pasal 22

- (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

c) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah Pada konsideran menimbang huruf b dinyatakan:

bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ditugaskan kepada pemerintah, merupakan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum yang dimaksudkan.

#### Pasal 1

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya, bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

#### Pasal 3 a dan c

Tujuan pendaftaran tanah adalah:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

#### Pasal 4

- (1) untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan hak atas tanah.

- (2) Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
- (3) Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftarkan.

#### Pasal 32

- (1) Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan kepada kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

d) Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka.Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan:

#### Pasal 61

- (1) Dalam kepemilikan atas sebidang tanah tidak dapat dibuktikan dengan alat pembuktian sebagaimana dimaksud dalam pasal 60 (bukti tulis), maka penguasaan secara fisik atas bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh yang bersangkutan dan para pendahulu-pendahulunya sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dapat digunakan sebagai dasar untuk pembukuan tanah tersebut sebagai milik yang bersangkutan.
- (2) Kenyataan penguasaan secara fisik dan pembuktiannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk surat pernyataan yang bila diperlukan pihak yang bersangkutan dapat mengangkat sumpah dihadapan Satgas Pengumpul Data Yuridis tentang kebenaran dirinya sebagai yang menguasai tanah tersebut dengan dilengkapi :
  - a. Keterangan dari sekurang-kurangnya dari 2 (dua) orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya, karena fungsinya sebagai ketua adat setempat dan/atau penduduk yang sudah lama bertempat tinggal di Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan dan tidak mempunyai

- hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan *vertical* maupun *orizontal*.
- b. Kesaksian dari kepala desa/Lurah selaku anggota Panitia Ajudikasi yang dituangkan dalam daftar isian 201
- (3) Surat pernyataan sebagai dimaksud pada ayat (2) antara lain berisi :
- a. bahwa fisik tanahnya secara nyata dikuasai dan digunakan sendiri oleh pihak yang mengaku atau secara nyata tidak dikuasai tetapi digunakan pihak lain secara sewa atau bagi hasil, atau dengan bentuk hubungan perdata lainnya;
  - b. bahwa tanahnya sedang/tidak dalam keadaan sengketa;
  - c. bahwa apabila penandatanganan memalsukan isi surat pernyataan bersedia dituntut dimuka hakim secara pidana maupun perdata karena memberikan keterangan palsu.
- (4) Selain dari pada surat pernyataan dan kesaksian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3), untuk menilai kebenaran fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Panitia Ajudikasi dapat melihat keadaan bangunan atau tanaman yang terdapat di atas tanah tersebut maupun keadaan lainnya berupa kolam, kuburan keluarga, yang dapat dijadikan petunjuk kebenaran penguasaan fisik tersebut.
- (5) Surat pernyataan, sumpah/janji beserta kesaksian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan (4), dituangkan dalam dokumen tertulis sebagaimana tercantum dalam lampiran 11.

d) Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka. Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1999 tentang tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara dan hak pengelolaan.

#### Pasal 1

- (1) Pemohon atau subjek hak adalah perorangan atau badan hukum yang pendiriannya sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Pemberian hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara, termasuk pemberian hak di atas Hak Pengelolaan.
- (3) Perubahan Hak adalah penetapan pemerintah mengenai penegasan bahwa sebidang tanah yang semula dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah tertentu, atas permohonan pemegang haknya, menjadi tanah negara dan sekaligus memberikan tanah tersebut kepadanya dengan hak atas tanah jenis lainnya.

#### Pasal 2

- (1) Pemberian hak meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah negara dan Hak Pengelolaan.
- (2) Pemberian hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan dengan keputusan pemberian hak secara individual atau kolektif atau secara umum.

**BAB V**  
**KONSTRUKSI PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PETANI YANG TELAH**  
**MENGUASAI TANAH NEGARA LEBIH DARI 20 TAHUN DAN**  
**DIPERGUNAKAN UNTUK USAHA PERTANIAN TANAMAN PANGAN**  
**DALAM UPAYA MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN PETANI**

Pada bab ini, dibahas tentang konstruksi yang dapat diartikan membangun, maka konstruksi hukum dimaksud adalah membangun hukum sebagai pijakan dalam melaksanakan tindakan. Negara melalui pemerintah dalam memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat terlebih dahulu perlu menentukan hukum mana sebagai pijakannya. Dalam teori Negara Hukum salah satu unsurnya adalah memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Perlindungan yang dimaksud dalam bab ini adalah perlindungan bagi petani dalam penguasaan hak atas tanah. Petani dalam kehidupan manusia memegang peranan yang sangat penting, terutama dalam mengelola sumber daya alam (SDA). Oleh karena itu Negara Indonesia adalah Negara Agraris, karena penduduknya sebagian besar adalah petani. Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagian besar wilayah daratannya digunakan sebagai kawasan budi daya, baik digunakan untuk usaha pertanian maupun digunakan untuk non pertanian (pemukiman dan daerah industri dll)<sup>227</sup>.

Pada kenyataannya kawasan pertanian terus dikikis oleh kaum investor sehingga petani semakin tersisih dengan adanya usaha alih fungsi lahan.

Lahan pertanian pada saat ini sangat memperhatikan, hal ini disebabkan adanya usaha alih fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman dan kawasan industri semakin marak. Karena itu Pemerintah Daerah dengan kewenangan

---

<sup>227</sup> Sitanala Arsyad & Ernan Rustiadi, *Penyelamatan Tanah, Air, dan Lingkungan*, (Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2012), hlm.5

yang dimiliki dapat melakukan kebijakan untuk mencegah adanya alih fungsi itu dengan mengkonstruksi hukum sebagai instrumennya.

Pencegahan dan pengendalian terhadap alih fungsi lahan sawah tersebut sangat perlu dilakukan, mengingat : (1) konversi lahan sawah beririgasi teknis adalah ancaman terhadap upaya untuk mempertahankan swasembada pangan nasional, (2) dari segi lingkungan dan pelestarian sumber daya alam, ekosistem sawah ternyata relatif stabil dengan tingkat erosi yang relatif kecil, dan (3) dari sudut pandang struktur sosial budaya masyarakat Indonesia, alih fungsi lahan sawah akan menyebabkan ketidakseimbangan hubungan sistematis antara pelaku usaha pertanian dan lahannya karena sawah merupakan pengikat kelembagaan perdesaan sekaligus menjadi *public good* yang mendorong masyarakat perdesaan bekerja sama lebih produktif<sup>228</sup>.

Oleh karena itu perlu adanya konstruksi perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah Negara lebih dari 20 tahun sebagai sarana ekstensifikasi tanah pertanian, khususnya pertanian tanaman pangan, untuk menyeimbangkan antara peranan petani dalam kehidupan manusia dengan lahan pertanian yang akan dikelola.

### **5.1 Konstruksi Hukum yang dipergunakan sebagai jaminan Perlindungan Hukum bagi Petani**

Negara Indonesia dibangun berdasarkan sendi-sendi dasar yang sangat kokoh dengan jiwa Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Tekad Bangsa Indonesia menjadikan Negara Indonesia yang senantiasa berdiri kokoh dan tidak tergoyahkan oleh kekuatan-kekuatan politik luar.

---

<sup>228</sup>*Ibid, hlm. 7-8*

Berdasarkan penafsiran gramatikal, historis dan analogis terhadap UUD NRI 1945 tersebut, maka politik hukum yang digunakan sebagai jaminan perlindungan hukum secara konstitusional adalah Pasal 28 A , 28 H ayat (1), Pasal 33 ayat (3) yang merupakan refleksi terbatas dari pencapaian tujuan negara Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang dalam alinea kedua berbunyi, "Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur"<sup>229</sup>. Pernyataan ini memberikan penghormatan dan nilai-nilai kemanusiaan yang sangat luhur, sehingga terungkap selogan bahwa; "Pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya". Artinya pembangunan itu betul-betul milik bangsa Indonesia yang merupakan hasil perjuangan bangsa, dan untuk masa depan bangsa, yang harus diberikan perlindungan dalam segala aspeknya, terutama perlindungan terhadap hak asasi manusia. Demikian Juga Pasal 2 ayat (4) UUPA menyatakan; Hak menguasai dari negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat. Artinya Bahwa masyarakat hukum adat sebagai kuasa dari negara merupakan kewenangan atribusi dengan kewenangan publiknya dapat mengatur peruntukan dan penggunaan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah. Pasal 9 ayat (2) menyatakan ; Setiap Warga Negara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama dalam memperoleh hak atas tanah dan berhak memperoleh manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Demikian juga Pasal 61 PMNA/KBPN No.3 Tahun 1997 menyatakan ; Dalam kepemilikan sebidang tanah tidak dapat dibuktikan dengan alat pembuktian

---

<sup>229</sup> Rachmad Safa'at, *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan dari Ketahanan Pangan ke Daulatan Pangan*, ( Malang : Universitas Brawijaya Press, 2013), hlm. 315

sebagaimana disebutkan dalam Pasal 60, maka penguasaan fisik selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dapat dipergunakan dasar pembukuan atas tanah sebagai milik yang bersangkutan. Pasal 13 UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani menyatakan : Pemerintah dan Pemerintah Daerah berdasarkan kewenangannya bertanggung jawab atas perlindungan petani (lihat Tabel 3).

**Tabel 3. Konstruksi ideal perlindungan hukum bagi petani**

Perlindungan hukum menurut Pasal 28 A, Pasal 28 H angka 1 Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, Pasal 2 ayat (4), Pasal 3 dan Pasal 9 ayat (2) UUPA, Pasal 13 UU No. 19 Tahun 2013 dan Pasal 61 PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997	
	Dasar : pelimpahan tugas kewenangan bangsa Pasal 28 A, Pasal 28 H angka 1, Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, Pasal 2 ayat (4), Pasal 9 ayat (2) UUPA, Pasal 13 UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Pasal 61 PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997.
	Subyek hukum : negara (pemerintah dan rakyat) dalam hubungan yang setara
	Tujuan : mencapai masyarakat yang adil dan makmur
	Substansinya : a. Setiap orang berhak untuk hidup dan mempertahankan hidup dan kehidupannya b. Setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan berhak memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan c. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat d. Masyarakat adat sebagai kuasa dari negara untuk mengatur peruntukan dan penggunaan hak atas tanah di daerahnya e. Setiap Warga Negara Indonesia berhak untuk menguasai dan memiliki tanah f. Penguasaan fisik selama lebih 20 tahun dapat dipakai dasar pembukuan hak atas tanah g. Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas perlindungan bagi h. Lebih cenderung hak atas tanah bersifat komunal
	Konsekuensi : negara melalui pemerintah sebagai regulator dibidang pertanahan dalam mewujudkan perlindungan hukum bagi petani Hak atas tanah dikuasai negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat

Konstruksi Existing Perlindungan hukum bagi petani, telah ada dalam peraturan perundang-undangan sebagai instrumen perlindungan atas hak-hak yang dimiliki oleh bangsa Indonesia, salah satunya adalah hak yang sama dalam penguasaan dan pemilikan hak atas tanah (Pasal 9 ayat (2) UUPA) untuk mencapai kemakmuran rakyat. Setiap warga negara mempunyai hak pemerataan dalam penguasaan dan pemilikan hak atas tanah, artinya bahwa penguasaan tanah tidak dapat dilakukan secara bebas oleh sebagian kecil masyarakat Indonesia yaitu golongan kaya, tetapi harus melalui pembatasan agar dapat diupayakan tercapainya kesejahteraan rakyat secara berkeimbangan (Pasal 7 UUPA).

Terciptanya kesejahteraan rakyat, merupakan tanggung jawab negara terhadap seluruh individu bangsa terutama kaum lemah seperti petani. Petani pada hakikatnya mempunyai kontribusi yang sangat besar dalam semua sektor pembangunan nasional secara universal. Oleh karena itu negara sebagai organisasi kekuasaan dari rakyat bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat, khususnya para petani secara berkesinambungan. Dengan demikian di masa yang akan datang petani semakin eksis sebagai salah satu pilar pembangunan nasional. Kenyataannya dalam praktik, jurang pemisah antara petani dengan para pemilik tanah besar (tuan tanah) masih sangat tinggi. Negara melalui aparat pemerintah dengan kewenangan dan kekuasaan yang dimiliki dapat melakukan kebijakan yang berpihak kepada masyarakat, khususnya petani. Dalam memberikan perlindungan hukum bagi warga Negara Indonesia, khususnya petani yang menguasai tanah negara lebih dari 20 tanh dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan,

terlebih dahulu perlu dibuat dan dibangun dalam bentuk konstruksi Perlindungan Hukum dengan berlandaskan pada : UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 13 ayat (1) huruf k dan Pasal 14 ayat (1) huruf k, diganti dengan Pasal 12 ayat (2) huruf d UU No. 23 Tahun 2014, UU No 39 Tahun 1999, Pasal 13 dan 14 UU No.19 Tahun 2013, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 khususnya Pasal 61.

Pemerintah sampai saat ini belum nampak kebijakan yang diberikan kepada seluruh rakyat Indonesia, sehingga julukan sebagai negara hukum belum tercermin dalam pelaksanaannya. Sebagaimana teori Tujuan Hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch adalah berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Jika hukum tanpa tujuan maka akan kehilangan maknanya,<sup>230</sup> yang mencerminkan rasa keadilan dalam penerapan peraturan yang dibuatnya sendiri. Demikian juga pendapat Soerjono Soekanto, bahwa justru masih ada pihak yang menjadi korban. Sepanjang ada salah satu pihak yang dikorbankan, maka tujuan hukum (keadilan) belum tercapai. Mengikuti pendapat Soerjono Soekanto, maka para petani di Desa Sumberklampok dapat dikualifikasikan sebagai masyarakat yang dikorbankan. Terkait dengan teori tersebut, fakta yang ada dilapangan bahwa para petani di Desa Sumberkelompok belum menikmati tujuan hukum yang sebenarnya, karena pemerintah belum maksimal menerapkan tujuan hukum yang sekaligus sebagai tujuan negara. Mereka tidak merasakan keseimbangan dan kesebandingan terhadap perlakuan hukum. Mereka masih menjadi korban kesewenang-wenangan dari

---

<sup>230</sup> Gustav Radbruch, *Einführung in die Rechtswissenschaft*, Stuttgart, K.F.koehler, dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: alumni, 1991), hlm.19-21.

pemerintah, khususnya Pemerintah Provinsi Bali, yang mengklaim sebagian tanah di Desa Sumberklampok menjadi asetnya. Masyarakat yang dikorbankan yang menurut Soerjono Soekanto dalam hal ini yaitu para petani di Desa Sumberklampok, inilah yang patut diberikan perlindungan sesuai dengan pendapat Satjipto Rahardjo bahwa Perlindungan Hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan oleh orang lain dan perlindungan ini harus diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati hak-hak yang diberikan oleh hukum. Para petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun sampai saat ini belum mendapat perlindungan hukum berupa pengakuan hak atas tanah, yang penguasaannya jauh lebih dahulu dibandingkan dengan penguasaan oleh Badan Hukum (PT Margarana, dan PT Dharma Jati Utama). Keberpihakan kepada pihak yang lemah dan penghormatan terhadap hak asasi manusia dikesampingkan. Hal ini terbukti bahwa ketika Pemerintah Provinsi Bali memberikan rekomendasi kepada PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama untuk mengajukan permohonan HGU, telah ada para petani di atas tanah yang dimohonkan hak tersebut. Kebijakan Pemerintah Daerah seperti itu merupakan bukti bahwa mereka telah mengabaikan kewajibannya sebagai penguasa untuk melindungi petani ( melanggar Pasal 13 UU No.19 Tahun 2013) . Apabila Pemerintah Provinsi Bali memperhatikan tujuan hukum adalah untuk menyeimbangkan masyarakat dan berpijak pada teori negara hukum, dengan memperhatikan makna Pasal 2 ayat (4), Pasal 3 UUPA dan Pasal 13 UU No. 19 Tahun 2013, semestinya tidak memberikan rekomendasi untuk penerbitan HGU sebelum mengadakan konsolidasi dengan para petani yang menguasai tanah tersebut. Bukti dari ketidak berpihakan kepada rakyat, dan

lebih berpihak kepada Investor, tertuang dalam pernyataan tertulisnya secara tersirat terkandung makna bahwa Pemerintah Provinsi Bali tidak memberikan perlindungan hukum bagi para petani di Desa Sumberklampok. Konstruksi hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha tanaman pangan pada kenyataan sekarang, yang selanjutnya diformulasikan dalam tabel 4.

**Tabel 4. Konstruksi Existing Perlindungan Hukum Bagi Petani**

Perlindungan hukum bagi petani pada kenyataan saat ini	
Dasar	: pelimpahan tugas kewenangan bangsa
Subyek	: pemerintah (pemerintah daerah)
Tujuan	: memperoleh pemerataan penguasaan tanah, memperoleh kepastian hukum
Substansi	: kebijakan pemerintah daerah tidak membuat aturan berupa Perda yang bersifat perlindungan hukum bagi petani. lebih cenderung berpihak atau melindungi investor (badan hukum) Pemerintah Daerah tidak melaksanakan stelsel Negara Hukum dan melanggar peraturan perundang-undangan terkait dengan perlindungan hukum bagi petani. Pelaksanaan <i>land reform</i> tidak maksimal Petani tetap menjadi tertindas (korban) dari penguasa Adanya kepincangan antara tuan tanah dengan pekerja petani, Alih fungsi lahan pertanian sangat pesat Lebih cenderung hak atas tanah bersifat individu <i>Asas druit de preferent</i> dikesampingkan
Konsekuensi:	tidak tercapainya tujuan negara, masyarakat menjadi melarat Pemerintah tidak menjalankan tanggung jawab untuk memberikan perlindungan hukum bagi petani

Konstruksi hukum dalam memberikan perlindungan hukum bagi petani di masa depan. Tujuan hukum di samping untuk menciptakan ketertiban di dalam masyarakat dengan memberi perlindungan hukum kepada setiap orang

atau masyarakat<sup>231</sup>, juga untuk mencapai keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Keadilan pada hakikatnya merupakan tujuan hukum yang hendak dicapai guna memperoleh kesebandingan didalam masyarakat. Pemerintah Daerah , khususnya Pemerintah Kabupaten Buleleng hendaknya segera menata dan selanjutnya membangun hukum, agar tujuan hukum bagi para petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk pertanian tanaman pangan di Desa Sumberklampok mempunyai peran. Asas *druit de preferent* diterapkan, dan diperlakukannya asas hak asasi manusia yang merupakan salah satu unsur dari Negara Hukum.

Mengingat pentingnya kedudukan petani, maka dalam rangka menyejahterakan para petani, diperlukan perlindungan hukum dalam penguasaan dan pemilikan hak atas tanah yang merupakan instrumen untuk memotivasi peningkatan kualitas kerja petani dan kualitas produksinya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada. Perlindungan hukum merupakan hak asasi seluruh rakyat Indonesia, termasuk para petani yang telah dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Wujud perlindungan hukum dimaksud dapat dilihat dalam pengertian *landreform* yang telah dijelaskan dalam bab sebelumnya yakni proses untuk membuat mereka (petani/penggarap) yang bekerja di atas tanah memiliki tanah yang dibutuhkannya atau mendapat perlindungan atas tanah yang dimanfaatkannya. Jika hal itu diperhatikan oleh pemerintah Kabupaten

---

<sup>231</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, hlm. 59

Buleleng, maka tujuan *landreform* menurut Boedi Harsono akan tercapai yaitu<sup>232</sup>:

- a. Untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani yang berupa tanah, dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil pula, dengan merombak struktur pemerintahan sama sekali secara revolusioner, guna merealisasi keadilan sosial.
- b. Untuk melaksanakan prinsip tanah untuk tani, agar tidak terjadi lagi tanah sebagai objek spekulasi dan objek (maksudnya alat) pemerasan.
- c. Untuk memperluas dan memperkuat hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita yang perseorangan, dan turun-temurun tetapi berfungsi sosial.
- d. Untuk mengakhiri tuan-tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara besar-besaran tidak tak terbatas penyelenggaraan batas maksimum dan batas berfungsi sosial. Suatu pengakuan dan perlindungan terhadap *Privat bezit*, yaitu hak milik sebagai hak yang terkuat, bersifat perseorangan dengan batas minimum untuk tiap keluarga. Sebagai kepala keluarga dapat laki-laki ataupun wanita. Dengan demikian mengikis pula sistem liberalisme dan kapitalisme atas tanah dan memberikan perlindungan terhadap golongan yang ekonomi lemah.
- e. Untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong royong lainnya, untuk mencapai kesejahteraan yang merata dan adil, dibarengi dengan sistem perkreditan yang khusus ditujukan kepada golongan tani.

Landasan yuridis bagi Pemerintah Kabupaten Buleleng terkait dengan perannya dalam melaksanakan kegiatan *Landreform* terhadap tanah yang dikuasai langsung oleh Negara sebagaimana dituangkan dalam Keputusan Bupati Buleleng Nomor 30 Tahun 2006 tentang Pembentukan Panitia Pertimbangan *Landreform* di Kabupaten Buleleng pada diktum mengingat adalah :

1. Undang-Undang Nomor 69 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II dalam Daerah Tingkat I Bali.
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

---

<sup>232</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm. 330

3. Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 tentang Luas Tanah Pertanian
4. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 beserta penjelasannya.
6. Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1980 tentang Organisasi dan Tata Cara Kerja Penyelenggaraan *Landreform*.
7. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.
8. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK 978/KA/1960 tentang Penegasan Luas Maksimum Tanah Pertanian.
9. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 509/KA/1961 tentang Pernyataan Penguasaan Pemerintah Atas Bagian-bagian Tanah yang merupakan kelebihan dari Luas Maksimum.
10. Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketata Laksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas sesuai dengan Lampiran Keputusan Bupati Buleleng Nomor 30 Tahun 2006, Peran Pemerintah Kabupaten adalah sebagai penanggung jawab atau Ketua Panitia Pertimbangan dalam pelaksanaan *Landreform* di Tingkat Kabupaten.

Dalam upaya membangun hukum pada hakikatnya berangkat dari penerapan politik hukum, sebab politik yang diartikan sebagai kebijakan mengarah kepada penerapan hukum pada masa yang akan datang (*ius*

*constituendum*). Tengku Muhammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehadapan penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah hukum, perkembangan hukum yang dibangun.<sup>233</sup> Definisi ini mencakup *ius constitutum* atau hukum yang berlaku di wilayah negara pada saat ini dan *ius constituendum* atau hukum yang akan atau seharusnya diberlakukan di masa mendatang. Pendapat tersebut mengandung makna mengenai arah hukum, perkembangan hukum yang dibangun untuk masa depan. Hal tersebut identik dengan makna konstruksi hukum di masa depan. Berdasarkan pendapat tersebut Pemerintah Daerah dapat menentukan arah kebijakan dalam memberikan perlindungan hukum bagi petani agar kedepan petani dapat terlindungi atas penguasaan tanah negara lebih dari 20 tahun demi pencapaian kepastian hukum.

Definisi Tengku Mohammad Radhie sedikit berbeda dari definisi yang pernah dikemukakan oleh Padmo Wahjono yang mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.<sup>234</sup> Lebih lanjut dikatakan oleh Padmo Wahjono dalam majalah Forum Keadilan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggaraan negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang didalamnya mencakup pembentukan, penerapan dan penegakan hukum.<sup>235</sup> Meski tidak terlalu tajam perbedaan itu dapat dikesankan dari keduanya bahwa Wahyono melihat politik hukum lebih

---

<sup>233</sup>Teuku Mohammad Radhie, "Pembangunan dan Politik Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional", dalam *Majalah Prisma* Nomor 6 Tahun II Desember 1973, hlm. 3.

<sup>234</sup> Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cetakan II, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160.

<sup>235</sup> Padmo Wahjono, "Menyelidik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-Undangan," Dalam *Forum Keadilan*, No. 29, April 1991, hlm. 65.

cenderung pada aspek *ius constituendum*, sedangkan Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai rajutan (saling keterkaitan). Sebagai negara hukum pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, harus selalu berpijak pada peraturan perundang-undangan. Dalam memberikan perlindungan hukum pemerintah daerah dapat menggunakan Pasal 13-14 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, yang secara rinci dinyatakan sebagai berikut :

#### Pasal 13

“Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab atas Perlindungan Petani.”

#### Pasal 14 dinyatakan;

- (1) “Pemerintah dan Pemerintah Daerah melakukan koordinasi dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan Perlindungan Petani.
- (2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk melaksanakan strategis Perlindungan Petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) ”

Peraturan perundang-undangan secara jelas memberikan perlindungan hukum bagi petani, namun pada kenyataannya kondisi petani sepanjang sejarah belum mengalami kemajuan secara signifikan. Hal ini terjadi karena luas dan kompleksnya masalah pertanian, namun dikalangan para ahli keberhasilan pertanian menjadi perdebatan di berbagai pihak. Sebagian pihak dapat dengan gamblang menunjukkan keberhasilan pertanian, sebagian pihak lain juga memiliki argumentasi yang kuat bahwa kondisi pertanian di Indonesia masih berhadapan dengan setumpuk permasalahan. Keberhasilan swasembada beras di Indonesia pada tahun 1980-an dapat ditunjukkan oleh angka-angka statistik yang cukup meyakinkan, namun hal itu hanya berjalan beberapa saat saja dan biaya yang diperlukan untuk swasembada itu sangat

besar. Kondisi pertanian yang demikian dapat dipakai sebagai pedoman untuk mewujudkan produktifitas pertanian pada masa-masa selanjutnya.

Pada hakikatnya kesejahteraan petani telah meningkat sejalan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia pada umumnya, namun tidak bisa dipungkiri bahwa kondisi petani saat ini masih berada dalam keadaan terjajah oleh kaum kapitalis, sehingga gambaran kesejahteraan petani bukanlah merupakan pandangan yang cerah dan menyenangkan. Secara makro kondisi kemiskinan pertanian semakin lama semakin tidak terkendalikan. Ketidak keseimbangan antara penguasa tanah dengan pekerja petani, ketidak seimbangan modal pertanian dengan rendahnya harga produk pertanian, mengakibatkan petani selalu berada pada pihak terjajah. Alih fungsi lahan pertanian tidak dapat dihindari, yang berakibat makin sempitnya lahan pertanian, pada akhirnya petani kehilangan pekerjaan yang akan menambah deretan penderitaan para pekerja pertanian.

Pemerintah dapat mengantisipasi kondisi pertanian seperti itu, dengan cara memperketat ijin kegiatan-kegiatan alih fungsi lahan pertanian dengan persyaratan yang lebih berat bagi pemodal untuk mengembangkan pembangunan fisik yang menyangkut alih fungsi lahan pertanian. Melakukan ekstensifikasi lahan pertanian dengan cara membuka tanah (membuka hutan) dan memberikan bantuan permodalan kepada para petani melalui kredit lunak. Menyeimbangkan harga kebutuhan pertanian dengan harga hasil produksi pertanian, dan mengubah sistem pengelolaan tanah pertanian dengan konsep pertanian modern. Sesuai dengan teori tujuan hukum bahwa pemerintah wajib menjamin keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum dalam upaya mewujudkan masyarakat adil dan makmur secara merata. Adil

dalam pengertian seimbang atau merata dalam segala aspek, termasuk penguasaan dan pemilikan hak atas tanah. Kepastian dalam arti memberikan jaminan keamanan dan kenyamanan atas tanah yang dikuasai para petani. Manfaat hukum dalam arti bahwa para petani dapat menikmati atau merasakan keadilan dan mendapatkan kepastian atas tanah yang dikuasai, yang perolehannya lebih dari 20 tahun. Pengertian keadilan yang merata dalam penguasaan dan pemilikan tanah, tercermin pada pelaksanaan *landreform*, yakni tidak saja membagi-bagikan atau pengambilalihan dari pemilik tanah yang besar kepada pihak yang berhak, tetapi juga memberikan perlindungan bagi petani yang membutuhkan tanah sebagai lahan pertanian. Demikian juga disebutkan bahwa obyek *landreform*, bukan saja berasal dari tanah milik, tanah terlantar atau HGU yang telah berakhir, tetapi juga terhadap tanah yang dikuasai langsung oleh negara terutama yang telah dikuasai secara fisik oleh petani. Dengan memperhatikan Penjelasan umum PP No. 224 Tahun 1961 angka 2 tanah-tanah yang akan dibagikan tidak hanya tanah-tanah yang menjadi kelebihan, bekas tanah swatantra, dan juga tana-tanah lain yang dikuasai langsung oleh negara. Artinya bahwa tanah yang dikuasai langsung oleh negara juga merupakan obyek *landreform*. Status tanah tersebut sama dengan tanah lain yang dikuasai dan dikerjakan oleh petani di Desa Sumberklampok.

Berdasarkan konsep tersebut, maka petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan di Desa Sumberklampok merupakan tanah obyek *landreform*. Tanah tersebut oleh Pemerintah Kabupaten Buleleng dapat ditetapkan sebagai obyek *landreform* selanjutnya diusulkan kepada Badan

Pertanahan Nasional melalui kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, selanjutnya diberikan para petani dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK). Namun oleh karena hal itu tidak dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Buleleng sampai sekarang, maka para petanilah yang mengajukan permohonan hak kepada Pemerintah melalui Kantor Pertanahan Kabupaten (Buleleng) dengan berlandaskan pada Pasal 61 PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997. Sesuai dengan teori kewenangan, Pemerintah Kabupaten Buleleng mempunyai kewenangan untuk memberikan perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun. Pemberian perlindungan hukum bagi petani merupakan upaya Pemerintah Kabupaten Buleleng untuk menyejahterakan rakyat demi tercapainya tujuan hukum sebagai tujuan negara. Dalam konsep tersebut dapat diartikan dalam arti luas baik terhadap tanah-tanah yang dikuasai/digarap oleh petani berupa hak milik perorangan maupun tanah negara yang dikuasai petani dengan itikad baik dengan membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian yang merupakan obyek *landreform*.

Desa Sumberklampok memiliki lahan pertanian yang berpotensi, sebagai lahan pertanian tanaman pangan. Tanahnya subur hanya perlu didukung dengan sarana prasarana yang memadai, seperti perairan melalui pembuatan sumur bor, dan meningkatkan kualitas Sumber daya petani dengan memberikan penyuluhan dan pelatihan tentang teknik-teknik pengolahan tanah secara profesional.

Jaminan perlindungan hukum yang dibutuhkan oleh para petani di Desa Sumberklampok, adalah adanya kepastian hukum yang diberikan oleh Pemerintah Daerah berupa pemberian Hak Pakai Komunal (HPK). Untuk

memberikan perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah Negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan di Desa Sumberklampok, Pemerintah Kabupaten Buleleng perlu mengkonstruksikan hukum dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda). Peraturan Daerah dimaksud mengatur tentang peruntukan, penggunaan, penguasaan, dan pemberian hak atas tanah untuk kepentingan para petani, khususnya yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan. Landasan yuridis yang dapat dipergunakan oleh Pemerintah Kabupaten Buleleng dalam mengkonstruksi hukum berkaitan dengan perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK) adalah : Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 28 A dan 28 H. ayat (1) dan Pasal 33 ayat (3), Undang-Undang pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Pasal 2 ayat (4), Pasal 3, Pasal 5 dan Pasal 9 ayat (2), Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Pasal 61. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, khususnya Pasal 17, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, khususnya Pasal 13-14 dan lebih utama adalah Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional dibidang Pertanahan. Dengan demikian hanya menunggu bantuan pemerintah Kabupaten Buleleng dalam rangka memberikan perlindungan hukum atas penguasaan tanah tersebut oleh petani dengan memberikan Hak Pakai Komunal (HPK). Salah satu usaha pengembangan

hasil pertanian adalah meningkatkan kualitas kinerja petani dengan pemberian status hak atas tanah berupa Hak Pakai Komunal (HPK) sebagai jaminan perlindungan hukum di masa depan. Sebagai contoh harapan para petani di Desa Sumberlampok, adalah agar Pemerintah Kabupaten Buleleng mau duduk bersama dan memahami tentang kebutuhan seorang petani yang bercita-cita untuk ikut serta meningkatkan kesejahteraan, dengan sebuah Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah tentang pengaturan dan penggunaan tanah, sangat diperlukan sebagai pijakan bagi Pemerintah Daerah dalam upaya mewujudkan perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan. Status tanah negara yang dikuasai petani dengan status tidak jelas dengan sarana dan prasarana pertanian serba sederhana dan secara alami, jenis tanaman berupa palawija dengan sistem tanam tumpang sari dengan tingkat kesuburan secara alami berdasarkan kemampuan alam akibatnya hasilnya tidak maksimum. Hasil dari tanah yang dikelola petani baru mencukupi untuk kehidupan masyarakat setempat dan daerah sekitarnya, dan diharapkan dapat dikembangkan secara universal. Jadi konstruksi Perlindungan hukum dalam mewujudkan kesejahteraan petani dimasa depan dapat dibangun atau ditata berdasarkan landasan filosofis, landasan yuridis, landasan historis, dan landasan sosiologis sebagai berikut :

#### **A. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis dalam penguasaan tanah negara oleh para petani di Desa Sumberklampok; bahwa tanah diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa untuk Bangsa

Indonesia. Oleh karena itu setiap individu bangsa berhak atas tanah. Sebagai landasan moral Bangsa Indonesia tertuang dalam Jiwa Pancasila khususnya Sila ke 5 "Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Demikian juga pernyataan Bangsa Indonesia ketika memproklamirkan kemerdekaannya menyatakan "kami Bangsa Indonesia dengan ini menyatakan kemerdekaannya..... dst". Nilai-nilai hak asasi manusia telah tumbuh dan diakui mulai saat itu oleh dunia, maka selanjutnya hak asasi manusia itu harus mendapat perlindungan bagi setiap individu bangsa dengan seadil-adilnya demi kesejahteraan bersama rakyat. Dan juga pada konsideran dalam diktum menimbang huruf a UUPA dinyatakan; "bahwa didalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupannya rakyatnya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air, dan ruang angkasa sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang adil dan makmur" merupakan perlindungan berdasarkan kewenangan publik. Artinya kewajiban negara untuk melindungi segenap warga Negara Indonesia dalam segala hal termasuk dalam hal penguasaan dan kepemilikan hak atas tanah. Pemerintah dengan kekuasaan publiknya yang diperoleh dari rakyat wajib melakukan tindakan agar setiap manusia diperlakukan sama dihadapan hukum (*equality before the law*).

Rakyat Indonesia adalah kesatuan manusia-manusia Indonesia yang bersatu memperjuangkan hak asasinya dengan penuh keyakinan dan merupakan kewajiban dari setiap individu tanpa kecuali. Karena itu, setelah bangsa Indonesia merdeka, rakyat yang merupakan kesatuan dari individu-individu bangsa harus ditempatkan dalam kedudukan dan perlakuan yang sama dalam segala hal, termasuk perlakuan para petani di Desa

Sumberklompok yang sepatutnya diperlakukan sama dengan masyarakat Indonesia yang lain, terutama dalam hal penguasaan dan pemilikan hak atas tanah.

Demikian juga mengenai pemindahan kekuasaan, yakni dari kekuasaan penjajah (Belanda) menjadi kekuasaan Negara Indonesia dalam segala hal, termasuk kekuasaan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya (Pasal 2 UUPA). Negara dengan kekuasaan publiknya menjadi penguasa hak atas tanah, dan negara sebagai organisasi tertinggi yang diberikan kuasa oleh bangsa Indonesia. Kuasa tersebut adalah untuk mengatur peruntukan dan penyelenggaraan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sepenuhnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945). Pasal 2 ayat (4) UUPA memberikan wewenang kepada Pemerintah Kabupaten Buleleng untuk menguasai tanah negara yang ada di wilayahnya termasuk tanah di Desa Sumberklompok. Artinya, Tanah di Desa Sumberklompok dengan hak penguasaannya diperuntukkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Rakyat yang dimaksud adalah para petani di Desa Sumberklompok.

Masyarakat Desa Sumberklompok yang telah menyatu dengan tanah yang dikerjakan. Dengan sifat "magis religius"-nya, yang didasarkan pada asas Tri Hita Karana, yaitu hubungan manusia dengan Tuhan, hubungan manusia dengan manusia dan hubungan manusia dengan alam sulit untuk dipisahkan. Hubungan para petani dengan tanah yang dikerjakan merupakan satu kesatuan, oleh karena itu berdasarkan Pasal 2 ayat (4) UUPA telah

menjadi kewajiban Pemerintah Kabupaten Buleleng untuk menciptakan kemakmuran rakyat melalui pemberian status hak secara yuridis yang didasarkan pada penguasaan fisik kepada para petani di Desa Sumberklampok (Kepres No. 34 Tahun 2003 dan Pasal 61 PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997).

Sebagai Negara Hukum yang berasaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengambil konsep prismatic atau integrative (yang berarti penggabungan sehingga menjadi kesatuan yang utuh)<sup>236</sup>. Dua konsep itu merupakan prinsip "kepastian hukum" dalam *Rechtsstaat* dipadukan dengan prinsip "keadilan" dalam *the rule of law*<sup>237</sup>. Berkaitan dengan hal tersebut para petani di Desa Sumberklampok berkeinginan untuk memperoleh kepastian hukum atas tanah yang dikuasai secara fisik dengan hak yuridis, sebagai cermin tujuan negara yaitu<sup>238</sup>:

- a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- b. Memajukan kesejahteraan umum
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa
- d. Melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pengertian melindungi segenap bangsa, secara universal dapat diartikan bahwa seluruh rakyat Indonesia tanpa dibeda-bedakan tetapi diperlakukan sama, baik hak keperdataannya maupun hak publiknya. Dengan demikian, mereka memperoleh hak hidup (asasi) yang sama, termasuk hak untuk memperoleh perlindungan "hukum" dalam segala aspek termasuk aspek penguasaan dan pemilikan hak atas tanah (Pasal 9 ayat (2) UUPA).

---

<sup>236</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa, edisi keempat, ( Jakarta, Departemen Pendidikan Nasional), hlm. 541

<sup>237</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: PT RajaGrafiika Persada, 2011), hlm. 26

<sup>238</sup> Moh. Mahfud MD, *ibid.* hlm. 31

Untuk kawasan Bali khususnya di Desa Sumberklampok, demi pelestarian wilayah dan adat serta budaya, maka lebih relevan jika pemerintah memberikan hak pakai kepada para petani di Desa Sumberklampok dengan Hak Pakai Komunal (HPK) sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA dan Kepres No. 34 Tahun 2003 . Hal ini sejalan dengan pendapat Arinton Poedja yang dikutip I Gusti Ngurah Tara Wiguna bahwa bentuk penguasaan tanah di Bali terdiri dari : a) penguasaan tanah yang bersifat religio-magis; b) penguasaan tanah komunal terhadap tanah desa (hak ulayat); c penguasaan tanah terhadap anggota keluarga; dan d penguasaan tanah sementara. Sedangkan pola kepemilikan tanah disebutkan sebagai berikut : a) pemilikan tanah oleh perorangan; b) pemilikan tanah secara komunal<sup>239</sup>. Menyimak pengertian tersebut maka "Komunal" merupakan lawan dari perorangan, dan "Komunal" sama dengan hak ulayat, sebagaimana disebutkan oleh Arinton Poedja tentang penguasaan tanah di Bali huruf b, demikian juga dalam pola kepemilikan tanah huruf b. Oleh karena itu pengertian "Komunal" adalah bersama (kolektif). Hal senada dikemukakan oleh Nur Aini Setiawati bahwa hak pakai merupakan hak untuk menggunakan tanah untuk didirikan rumah dan ditanami tanaman bagi penduduk, dan tanah pekarangan, tegalan dan sawahan menjadi hak komunal yang wewenangnya diberikan kepada kelurahan, kemudian lurah membagikan pengelolaannya kepada penduduk<sup>240</sup>. Jenis hak ini lah yang direkomendasikan untuk peningkatan tanah yang dikuasai oleh para petani di Desa Sumberklampok. Komunal bagi para petani yang diwadahi dalam bentuk lembaga tani.

---

<sup>239</sup> I Gusti Ngurah Tara Wiguna, *Hak-Hak Atas Tanah pada masa Bali Kuno Abad X-XI Masehi*, (Denpasar-Bali, Udayana University, 2009), hlm. 17

<sup>240</sup> Nur Aini Setiawati, *Dari Tanah Sultan menuju Tanah Rakyat pola penguasaan, dan sengketa tanah di Kota Yogyakarta setelah Reorganisasi 1917*, (Yogyakarta, STPN Press, 2011), hlm. 116

Pemerintah dapat bercermin dari nilai-nilai luhur jiwa Pancasila, khususnya dalam sila ke 5 "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Nilai yang terkandung didalamnya adalah suatu hak untuk dimanfaatkan dan dirasakan serta dinikmati oleh segenap warga Negara Indonesia secara universal termasuk para petani di Desa Sumberklampok. Perlindungan hukum yang dapat diberikan kepada para petani di Desa Sumberklampok adalah perlindungan hukum yang bersifat represif (menyelesaikan masalah)<sup>241</sup>. Peneliti lebih cenderung menggunakan pengertian perlindungan hukum yang bersifat memberikan pengayoman, sebagaimana makna perlindungan hukum yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo. Pengayoman bermakna mengayomin, sehingga para petani dapat hidup nyaman, aman dan sejahtera.

Kedepan apabila status tanah yang dikuasai petani dapat ditingkatkan menjadi Hak Pakai Komunal HPK), maka kualitas kerja petani dapat ditingkatkan, dan menjadikan kualitas produktivitas pertanian dapat meningkat serta keamanan dan kenyamanan dapat dirasakan oleh para petani. Hal ini sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan para petani khususnya para petani di Desa Sumberklampok dan masyarakat Indonesia secara universal di masa depan.

## **B. Landasan Yuridis**

Berdasarkan teori Negara Hukum Kesejahteraan, bahwa tujuan Negara adalah menyejahterakan masyarakat. Setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam melakukan tugasnya harus berdasarkan atas hukum dan perundang-undangan, karena hukum adalah sebuah sistem dalam

---

<sup>241</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa, (Jakarta, Departemen Pendidikan Nasional), hlm. 1101

penyelenggaraan negara. Kusnu Goesniadhi mengemukakan tentang "pengertian sistem hukum dalam arti luas mencakup keseluruhan elemen hukum yang meliputi perangkat putusan hukum, kelembagaan hukum, dan budaya hukum, sedangkan perangkat putusan hukum dalam arti luas meliputi putusan legislatif berupa peraturan (*legals*), putusan administratif berupa penetapan atau keputusan (*beschikkings*) dan putusan yudikatif atau vonnis pengadilan"<sup>242</sup>. Juga dikatakan bahwa hukum nasional merupakan sebuah sistem karena :

- a. Sejumlah unsur atau komponen yang saling pengaruh mempengaruhi dan terkait satu sama lain oleh satu atau beberapa azas;
- b. Azas utama yang mengaitkan semua unsur atau komponen hukum nasional adalah Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, disamping azas hukum lain yang berlaku di dalam dan bagi disiplin hukum tertentu;
- c. Semua unsur atau komponen itu terpaut atau terorganisasi menurut suatu struktur atau pola yang tertentu, sehingga senantiasa saling mempengaruhi<sup>243</sup>.

Berkaitan dengan hal itu, Hans Kelsen memberikan pandangan dengan dua teorinya yaitu teori hukum murni (*raine rechtslehre/the pure theory of law*) dan teori jenjang (*stufenbau des recht/the hierarchy of law*). Dalam teori hukum murni, dijelaskan bahwa hukum harus dibersihkan dari unsur-unsur non hukum seperti moral, politik, sosial dan psikologis, sedangkan dalam teori jenjang dinyatakan bahwa hukum adalah kumpulan norma yang bertingkat-tingkat mulai dari norma yang tertinggi yang disebut norma dasar (*grund norm*) sampai dengan norma terendah. Dalam hal penjenjangan sebuah norma, semakin tinggi kedudukan sebuah norma maka sifat norma tersebut akan semakin abstrak, sehingga *grund norm* bersifat memvalidasi terhadap norma yang ada dibawahnya. Oleh karena itu, norma

---

<sup>242</sup> Kusnu Goesniadhi, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, (Malang: A3 (Asah, Asih, Asuh), 2008), hlm. 182

<sup>243</sup> Kusnu Goesniadhi, *Harmonisasi Hukum dalam perspektif Perundang-undangan, Lex Specialis suatu Masalah*, (Surabaya: JB Books, 2006), hlm. 76

yang lebih rendah mendapat kekuatan berlaku dan bersumber dari norma yang lebih tinggi sampai pada norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yang disebut norma dasar (*grund norm*)<sup>244</sup>. Hans Kelsen menempatkan *grund norm* dipuncak stufenbau yang berfungsi sebagai sumber dari semua peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya, dan menjadi dasar dari segala kekuasaan dan legalitas hukum positif<sup>245</sup>.

Berkaitan dengan pendapat tersebut, dalam mengaplikasikan sebuah sistem hukum harus saling berhubungan satu dengan yang lainnya, baik mengenai asas, aspek hukum maupun budayanya, yang selanjutnya dapat dipergunakan sebagai landasan berpijak, dan berpedoman pada konstitusi. Berkaitan dengan penguasaan tanah negara oleh para petani di Desa Sumberklampok, dapat diberikan perlindungan hukum dengan landasan yuridis sebagai berikut :

a) UUD NRI Tahun 1945

Pasal 28 A menyatakan;

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Pasal 28 H angka 1 menyatakan;

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

---

<sup>244</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russel and Russel, Alih bahasa H. Somardi, *Teori Umum Hukum dan Negara*, (Jakarta: Bee Media Indonesia, 1971), hlm. 155.

<sup>245</sup>M. Laica Marzuki, Mula Keberadaan Negara Republik Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum, Amanna Gapa*, Volume 14 Nomor 1, Maret 2006, hlm.6-7

Pasal 33 ayat (3) menyatakan;

Bumi, dan air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasa oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

b) UUPA

Pasal 9

- (1) Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2
- (2) Tiap-tiap warga negara Indonesai baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Pasal 14

- (1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3), Pasal 9 ayat (2), serta Pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya :
  - a. untuk keperluan negara;
  - b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
  - c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
  - d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
  - e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.
- (2) Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.
- (3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden. Daerah Tingkat II dari Gubernur/Kepala Daerah yang bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota kepala Daerah yang bersangkutan.

Pasal 19

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) meliputi :
  - a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat;
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial, ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut menteri agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur mengenai biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dalam pembayaran biaya-biaya tersebut.

#### Pasal 22

- (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

c) UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani menyatakan :

#### Pasal 1

- angka 1 Perlindungan Petani adalah segala upaya untuk membantu Petani dalam menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, risiko harga, kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim.
- angka 2 Pemberdayaan Petani adalah segala upaya untuk meningkatkan kemampuan Petani untuk melaksanakan Usaha Tani yang lebih baik melalui pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pendampingan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil Pertanian, konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian, kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi, serta penguatan Kelembagaan Petani.

d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, pada konsideran menimbang huruf b dinyatakan:

bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ditugaskan kepada pemerintah, merupakan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum yang dimaksudkan.

## Pasal 1

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya, bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

## Pasal 3 a dan c

Tujuan pendaftaran tanah adalah:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

## Pasal 4

- (1) untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan hak atas tanah.
- (2) Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.
- (3) Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftarkan.

## Pasal 32

- (1) Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan kepada kepala kantor pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

e) Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka.Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan:

Pasal 61

- (1) Dalam kepemilikan atas sebidang tanah tidak dapat dibuktikan dengan alat pembuktian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 (bukti tulis), maka penguasaan secara fisik atas bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh yang bersangkutan dan para pendahulu-pendahulunya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dapat digunakan sebagai dasar untuk pembukuan tanah tersebut sebagai milik yang bersangkutan.
- (2) Kenyataan penguasaan secara fisik dan pembuktiannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk surat pernyataan yang bila diperlukan pihak yang bersangkutan dapat mengangkat sumpah dihadapan Satgas Pengumpul Data Yuridis tentang kebenaran dirinya sebagai yang menguasai tanah tersebut dengan dilengkapi :
  - a. Keterangan dari sekurang-kurangnya dari 2 (dua) orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya, karena fungsinya sebagai ketua adat setempat dan/atau penduduk yang sudah lama bertempat tinggal di Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan dan tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan *vertical* maupun *orizontal*.
  - b. Kesaksian dari kepala desa/Lurah selaku anggota Panitia Ajudikasi yang dituangkan dalam daftar isian 201
- (3) Surat pernyataan sebagai dimaksud pada ayat (2) antara lain berisi :
  - a. bahwa fisik tanahnya secara nyata dikuasai dan digunakan sendiri oleh pihak yang mengaku atau secara nyata tidak dikuasai tetapi digunakan pihak lain secara sewa atau bagi hasil, atau dengan bentuk hubungan perdata lainnya;
  - b. bahwa tanahnya sedang/tidak dalam keadaan sengketa;
  - c. bahwa apabila penandatanganan memalsukan isi surat pernyataan bersedia dituntut dimuka hakim secara pidana maupun perdata karena memberikan keterangan palsu.
- (4) Selain dari pada surat pernyataan dan kesaksian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3), untuk menilai kebenaran fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Panitia Ajudikasi dapat melihat keadaan bangunan atau tanaman yang terdapat di atas tanah tersebut maupun keadaan lainnya berupa kolam, kuburan keluarga, yang dapat dijadikan petunjuk kebenaran penguasaan fisik tersebut.
- (5) Surat pernyataan, sumpah/janji beserta kesaksian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan (4), dituangkan dalam dokumen tertulis sebagaimana tercantum dalam lampiran 11.

f) Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka. Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1999 tentang tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara dan hak pengelolaan. Tata cara mengenai permohonan hak atas tanah diatur sebagai berikut :

#### Pasal 1

- (1) Pemohon atau subjek hak adalah perorangan atau badan hukum yang pendiriannya sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Pemberian hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan sesuatu hak atas tanah negara, termasuk pemberian hak di atas Hak Pengelolaan.
- (3) Perubahan Hak adalah penetapan pemerintah mengenai penegasan bahwa sebidang tanah yang semula dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah tertentu, atas permohonan pemegang haknya, menjadi tanah negara dan sekaligus memberikan tanah tersebut kepadanya dengan hak atas tanah jenis lainnya.

#### Pasal 2

- (1) Pemberian hak meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah negara dan Hak Pengelolaan.
- (2) Pemberian hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan dengan keputusan pemberian hak secara individual atau kolektif atau secara umum.

### **C. Landasan Historis**

Para petani di Desa Sumberklampok berawal dari membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian, kemudian mengerjakan dan mengusahakan sendiri dan selanjutnya membentuk desa yang disebut Desa Sumberklampok. Desa Sumberklampok kemudian diresmikan oleh Pemerintah Kabupaten Buleleng sebagai Desa Adat pada Tahun 1990 dengan landasan Tri Hita Karana yang berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat.

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 juncnto Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa

Pakraman, lalu Desa Adat Sumberklampok diganti dengan Desa Pakraman Sumberklampok dengan aspek yang sama. Sebagaimana desa-desa di Bali, di samping berstatus Desa Pakraman juga berstatus Desa Dinas. Demikian juga Desa Sumberklampok diresmikan sebagai Desa Dinas pada Tahun 1998.

#### **D. Landasan Sosiologis**

Fakta hukum yang ada di lapangan, para petani di Desa Sumberklampok telah menguasai tanah secara fisik lebih dari 20 tahun, berturut-turut dan turun-temurun oleh yang bersangkutan dan para pendahulunya. Penguasaan tersebut cukup membuktikan bahwa lahan pertanian yang mereka kuasai dan kerjakan adalah haknya secara legal. Namun karena permohonan hak atas tanah yang dikuasai diajukan sebatas lisan, maka tidak serta merta dikabulkan, akhirnya sampai sekarang kepastian hukum atas tanah yang dikuasai itu belum diperoleh. Untuk itu Pemerintah Kabupaten berdasarkan Kepres.No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, perlu menata dan membangun hukum dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) sebagai instrumen perlindungan hukum bagi petani dalam rangka mewujudkan kesejahteraan petani. Pemerintah Kabupaten Buleleng sebagai regulator, hendaknya menerapkan peraturan-peraturan tentang pengaturan dan penggunaan tanah untuk petani yang ada di wilayahnya, khususnya tanah di Desa Sumberklampok. Pemerintah Kabupaten Buleleng hendaknya mengkonstruksikan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai landasan dalam memberikan perlindungan hukum bagi para petani di masa depan. Sebagai pijakan dalam menata pengaturan dan penggunaan tanah

khususnya tanah negara yang telah dikuasai petani lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan, hendaknya berlandaskan pada landasan Filosofis, Yuridis, Historis, dan sosiologis. Berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten berkewajiban untuk memberikan perlindungan hukum bagi para petani, khususnya para petani yang menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan seperti halnya di Desa Sumberklampok. Sebagai pijakan dalam memberikan perlindungan hukum perlu terlebih dahulu mengkonstruksikan hukum agar tindakan yang dilakukan benar-benar sesuai dengan tujuan Negara yaitu menyejahterakan masyarakat. Selanjutnya konstruksi perlindungan hukum bagi petani di masa depan akan dideskripsikan pada tabel 5 dibawah ini :

**Tabel 5. Konstruksi perlindungan hukum bagi petani untuk masa depan**

Konstruksi perlindungan hukum bagi petani yang menguasai tanah negara untuk masa depan	
Dasar	: pelimpahan tugas kewenangan bangsa, dengan berlandaskan pada landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan historis, serta landasan Sosiologis.
Subyek	: Pemerintah Daerah, Masyarakat, LSM
Tujuan	: menata dan membangun hukum sebagai instrumen perlindungan hukum bagi petani dalam rangka mewujudkan kesejahteraan petani contohnya membuat Perda yang memihak pada para petani. Merealisasi ketentuan-ketentuan yang ada, untuk memperoleh keadilan dan kemakmuran rakyat dan melaksanakan <i>landreform</i> secara maksimal dan konsekuen
Substansi:	meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani Menata peruntukan dan penggunaan tanah pertanian Mengantisipasi alih fungsi lahan pertanian Menguatkan kelembagaan petani dengan berkoordinasi antara pemerintah daerah dengan cara: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) mendorong kelembagaan tani pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota,</li> <li>b) membentuk Lembaga Tani di tingkat desa</li> <li>c) meningkatkan kerjasama kemitraan dengan lembaga penelitian,</li> <li>d) meningkatkan peran serta para petani dalam meningkatkan produksi hasil pertanian,</li> <li>e) menyeimbangkan dana pendukung pertanian dengan harga produksi hasil pertanian,</li> <li>f) mengkonstruksikan pemberian hak atas tanah yang bersifat komunal dengan membentuk Peraturan Daerah (Perda)</li> </ul>
Konsekuensinya :	Negara melalui Pemerintah Daerah memfasilitasi petani dalam memberikan kepastian hukum atas tanah yang dikuasai dengan cara menata peruntukan tanah-tanah negara yang dikuasai para petani lebih dari 20 tahun dengan memberikan hak secara yuridis. Selanjutnya Pemerintah Kabupaten memberikan bantuan sarana dan prasarana pertanian dalam rangka meningkatkan produksi hasil pertanian. Pemerintah Kabupaten membentuk Peraturan Daerah (Perda) tentang Penguasaan Tanah Negara dalam bentuk Hak Pakai Komunal yang berlandaskan : filosofis, yuridis, historis, dan sosiologis.

## **5.2 Pemanfaatan Tanah Negara oleh Petani dalam Upaya Mewujudkan Kesejahteraan Petani**

Pengertian tentang tanah negara diketemukan dalam Pasal 1 huruf a Peraturan Pemerintah Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1953 dinyatakan bahwa tanah negara adalah tanah yang dikuasai penuh oleh negara. Artinya bahwa di atas tanah tersebut belum ada hak yang melekat. Tanah negara dapat dibedakan menjadi dua yaitu; pertama, tanah negara bebas artinya tanah yang dikuasai negara tanpa adanya hak yang melekat di atas tanah itu, dan kedua, tanah negara tidak bebas artinya di atas tanah tersebut sudah dilekati hak sebagai mana dinyatakan dalam Pasal 16 UUPA.

Konsep tanah negara diketemukan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf f dengan adanya kata "Hak membuka tanah" Artinya salah satu upaya dalam memperluas areal lahan pertanian adalah dengan jalan membuka tanah, tanah yang demikian berstatus sebagai tanah yang dikuasai langsung oleh Negara (tanah negara). Kata membuka tanah identik dengan membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian, sebab tanah yang masih dalam bentuk hutan belukar, kemudian dibuka hutannya, terlihatlah permukaan bumi yang disebut tanah. Pengertian tanah negara juga diketemukan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Badan Pertanahan Nasional republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 yang menyatakan : Tanah Negara atau tanah yang langsung dikuasai oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu Hak Atas Tanah. Sesuai dengan sejarah Maharsi Markandeya yang dikemukakan dalam bab sebelumnya bahwa asal mulanya tanah hutan yang belum dibuka semuanya berbentuk hutan, dan untuk memperoleh lahan baik untuk lahan pertanian maupun lahan perumahan, terlebih dahulu harus membuka tanah (hutan) sebelum tanah itu dikuasai oleh subyek hukum.

Dapat disadari bahwa fakta yang ada dilapangan, lahan pertanian semakin lama semakin menyempit, mengingat perkembangan penduduk semakin bertambah, tanah tidak akan bertambah, maka satu-satunya ekstensifikasi lahan pertanian hanyalah dengan membuka tanah (hutan) dan sempitnya lahan pertanian sangat berpengaruh terhadap produksi pertanian tanaman pangan. Minimnya produksi pertanian pangan jelas akan berpengaruh terhadap kesejahteraan petani pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Tidak hanya karena bertambahnya penduduk lahan pertanian menjadi menyempit, namun faktor ekonomi juga sangat berpengaruh dalam penyempitan lahan pertanian, yaitu berkembangnya alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan perumahan atau industri. Para kapitalis bekerja sama dengan pemerintah untuk membuka kawasan pemukiman tidak pernah terhambat perolehan ijinnya, pemerintah tidak terlebih dahulu melakukan pengecekan kelapangan, apakah tanah yang dikonversi menjadi perumahan masih layak untuk lahan pertanian atau tidak. Hal ini menyebabkan petani dengan bijaksananya memanfaatkan tanah negara dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan, agar dapat meningkatkan sumber penghasilan dari bertani.

Menteri Pertanian Suswono berpendapat bahwa cepatnya alih fungsi lahan pertanian tidak dapat diimbangi dengan usaha perluasan lahan pertanian. Semakin terdesaknya petani (makin berkurangnya lahan pertanian), semakin kecil pendapatannya. Ini akan berakibat semangat kaum petani akan berkurang, mereka lebih memilih menjadi buruh (bukan buruh tani).

Di samping pendapatan petani rendah yang diakibatkan berkurangnya lahan pertanian, juga dikarenakan cara pengelolaan tanah pertaniannya dengan teknologi sederhana serta peralatan yang serba terbatas. Keadaan ini akan lebih buruk lagi apabila lahan garapannya milik orang lain, yang harus dibayar dengan uang sewa atau dengan sistem bagi hasil. Salah satu upaya untuk mewujudkan kesejahteraan petani adalah memanfaatkan tanah negara, terutama tanah negara yang telah dikuasai oleh para petani lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan. Dalam perkembangan jaman dan perkembangan penduduk berimplikasi terhadap kebutuhan akan perumahan. Perumahan yang akan dibangun satu-satunya lahan yang dikorbankan adalah lahan pertanian. Semakin berkembangnya masyarakat semakin berkembang pula pembangunan perumahan, maka lahan pertanian semakin terdesak.

Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang perlindungan dan pemberdayaan petani, berarti semestinya para petani mendapat perlindungan sehingga mereka dapat bekerja dengan nyaman dan aman, yang berdampak pada peningkatan hasil produksi pertanian. Namun faktanya tidak demikian, petani justru semakin resah dengan terdesaknya lahan pertanian yang disebabkan karena adanya konversi lahan pertanian menjadi tanah perumahan yang berkembang sangat pesat, sehingga pemerintah tidak bisa mengimbangi perkembangan tersebut. Satu-satunya upaya pemerintah untuk melakukan ekstensifikasi tanah pertanian adalah dengan jalan membuka hutan. Apabila memperhatikan metode pendekatan dalam penelitian yang salah satunya adalah pendekatan sejarah, maka dibanding membuka hutan yang merupakan tindakan awal

dengan membutuhkan anggaran besar, waktu yang lama, sebaiknya tanah yang telah dipergunakan oleh para petani untuk usaha pertanian tanaman pangan yang berawal dari membuka hutan ditetapkan sebagai lahan pertanian, dengan meningkatkan status haknya dari hak penguasaan secara fisik menjadi Hak Pakai Komunal (HPK). Dengan demikian tanah negara sangat bermanfaat bagi petani yang telah mengelolanya lebih dari 20 tahun, tinggal memerlukan dukungan sarana-prasarana dalam usaha meningkatkan kesuburan untuk mencapai produksi pertanian yang lebih tinggi.

Tanah negara yang telah dikuasai oleh petani lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan di Desa Sumberklampok, dapat dipergunakan sebagai sumber daya alam dalam penambahan perluasan lahan pertanian. Kenyataan yang ada sekalipun daerahnya kering namun tingkat kesuburannya dapat menunjang untuk dijadikan lahan pertanian tanaman pangan. Desa Sumberklampok memiliki wilayah pertanian cukup luas, yang apabila dikelola secara intensif, akan dapat membantu persediaan pangan secara nasional. Paling tidak penghasilan para petani dapat ditingkatkan, sebagai landasan dalam meningkatkan kesejahteraan bagi petani. Tindakan Pemerintah Daerah selama ini hanya memberikan perhatian bagi petani di Desa Sumberklampok, dan tidak ada usaha (respon) untuk meningkatkan status hak atas tanah yang dikuasai para petani dengan landasan yuridis yang ada. Memberikan perlindungan hukum bagi petani adalah kewajiban dari Pemerintah Kabupaten bahkan merupakan tanggung jawab Pemerintah Kabupaten ( Pasal 13 UU No. 19 Tahun 2013).

Berdasarkan kajian sosiologis dapat disimak bahwa Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Kabupaten Buleleng nyata-nyata melakukan politik hukum tanpa landasan, baik landasan filosofis, Yuridis, Historis, maupun Sosiologis. Pemerintah tidak menerapkan teori Negara Hukum, dimana mengambil kebijakan tanpa adanyadasar yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, bahkan melanggar stelsel Negara Hukum (Pasal 13 UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani).

## **BAB VI**

### **P E N U T U P**

#### **6.1 Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dengan kajian hukum empiris, yang berlokasi di Desa Sumberklampok, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Petani yang telah menguasai tanah negara dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan tidak mendapat jaminan perlindungan hukum atas tanah yang dikuasainya, disebabkan :
  - a. Para petani ketika mengajukan permohonan secara lisan pada Tahun 1970 tidak direspon oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng dan tidak dilanjutkan sesuai ketentuan hukum yang ada.
  - b. Adanya penafsiran yang berbeda tentang status tanah yang dikuasai oleh petani antara Pemerintah Provinsi Bali dengan para petani, dimana petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dengan cara membuka hutan untuk memperoleh lahan pertanian sejak jaman Belanda seluas wilayah desa Sumberklampok, sedang Pemerintah Provinsi Bali mengklaim sebagian tanah (bekas HGU di Banjar/Dusun Sumberbatok) yang ada di wilayah Desa Sumberklampok sebagai asetnya.
  - c. Kebijakan Pemerintah Provinsi Bali lebih memihak pada Investor dari pada petani, terbukti dari pemberian HGU di atas tanah yang dikuasai para petani kepada PT Margarana dan PT Dharma Jati Utama dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK.11/HGU/Da.82 yang penetapannya atas rekomendasi Pemerintah Provinsi Bali.

2. Politik hukum agraria di bidang *landreform* yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan adalah : a) Pemerintah dalam pendaftaran hak atas tanah menggunakan stelsel aktif dari para petani (menunggu petani untuk mengajukan permohonan). Sedangkan peraturan perundang-undangan menghendaki agar stelsel aktif dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan cara menata pengaturan dan penggunaan tanah-tanah negara yang telah dikuasai oleh para petani lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan melalui program *landreform* (Pasal 13 UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan Pasal 1 PP No. 24 Tahun 1997). b) Prinsip tanah untuk tani, artinya tanah di Desa Sumberklampok diperuntukkan bagi para petani yang sangat membutuhkan sesuai dengan tujuan *landreform* yaitu pemerataan penguasaan dan kepemilikan tanah dengan memberikan kepastian hukum dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK) sebagai wujud perlindungan hukumnya. Dalam hal ini Pemerintah Daerah berkewajiban sebagai Penanggung Jawab dalam memberikan perlindungan bagi para petani dalam bentuk kepastian hukum.(Pasal 13 UU No. 19 Tahun 2013) Pada kenyataannya tanah di Desa Sumberklampok diperuntukkan bagi kepentingan perusahaan. Oleh karena itu Pemerintah Daerah telah melakukan pelanggaran undang-undang bahkan mengabaikan tanggung jawabnya.

3. Konstruksi perlindungan hukum bagi petani yang menguasai tanah Negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan petani adalah; dengan membangun dan menata serta menyusun hukum dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dipergunakan sebagai dasar untuk mengusulkan kepada Pemerintah berdasarkan Pasal 2 ayat (4), 3, 5, 9 ayat (2), 14 ayat (2), 16 huruf f dan h, 19 UUPA, dan Pasal 13 UU No. 19 Tahun 2013 serta Kepres No. 34 Tahun 2003 dengan berlandaskan Filosofis, Historis, dan Yuridis Sosiologis, yang mengatur tentang : a) Petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan mendapat prioritas memperoleh hak atas tanah yang dikuasai (*asas druit de preferent*). b) Pemerintah Kabupaten berkewajiban memberikan perlindungan hukum kepada para petani yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan dalam bentuk Hak Pakai Pomunal (HPK) dengan prinsip tanah untuk tani (Pasal 13 UU No. 19 Tahun 2013). c) Pemerintah Kabupaten wajib mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah yang ada di daerahnya seperti di Desa Sumberklampok (Pasal 2 ayat (4) dan Pasal 14 ayat (2) UUPA dan Pasal 2 Kepres. No. 34 Tahun 2003). d) Para pemodal (investor) wajib berkontribusi untuk memfasilitasi petani dalam rangka meningkatkan kualitas produksi pangan, mengingat pangan adalah kebutuhan primer bagi masyarakat (manusia sebagai mahluk sosial).

## Rekomendasi

Atas dasar kajian penelitian *legal sociology* sesuai dengan pembahasan dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat dikemukakan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Kepada para petani, untuk memperoleh kepastian hukum, wajib membentuk Lembaga Tani untuk selanjutnya mengajukan permohonan hak secara tertulis atas tanah yang telah dikuasai dengan mohon rekomendasi dari Bupati Buleleng dan dilanjutkan permohonannya kepada Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, sebagaimana bagan No.7 tentang Proses Pendaftaran Tanah dengan status Hak Pakai Komunal (HPK) yang berlandaskan pada Pasal 61 PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997.
2. Kepada Pemerintah Kabupaten Buleleng hendaknya melaksanakan Politik Agraria dalam bidang *landreform* secara maksimal (sesuai dengan tujuan undang-undang) dan konsisten dengan cara mengeluarkan rekomendasi sebagai dasar permohonan hak atas tanah yang diajukan kepada Badan Pertanahan Nasional melalui Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, untuk meningkatkan status hak atas tanah negara yang telah dikuasai para petani lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi petani khususnya petani di Desa Sumberklampok dalam bentuk Hak Pakai Komunal (HPK), sebagaimana diamanahkan oleh Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan

Petani dan Kepres. No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

3. Kepada Badan Pertanahan Nasional yang dalam Kabinet Kerja diganti dengan nama Kementerian Negara Agraria dan Tata Ruang, dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia perlu melakukan amandemen Undang-Undang Pokok Agraria dengan memasukkan pada salah satu pasal yang mengatur tentang pemberian Hak Pakai Komunal (HPK) atas tanah negara yang telah dikuasai oleh para petani lebih dari 20 tahun dan dipergunakan untuk usaha pertanian tanaman pangan, mengingat pangan adalah kebutuhan primer bagi kehidupan manusia, dan untuk mempertahankan status negara Indonesia sebagai negara yang bercorak agraris.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku :

- Achmad Ali, *Perlindungan Hak Asasi Manusia dibidang Kepemilikan Tanah*, Jakarta, Komnas HAM, 2005.
- Adrian Sutedi, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Jakarta Sinar Grafika, 2012.
- Amsal Bakhtiar, Jakarta, *Filsafat Ilmu*, PT. RajaGrafindo Persada, 2012.
- A. Mukthie Fadjar, *Type Negara Hukum*, Malang, Bayumedia Publishing, 2005.
- Anton M. Moeliono dkk, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 2008.
- Aristiono Nugroho, dkk, *Ngandagan Kontemporer: Jakarta, Implikasi Sosial Landreform Lokal*, STPN Press, 2011.
- Atmoredjo bin Sudjito, *Negara Hukum dalam Perspektif Pancasila*, dalam Kongres Pancasila, kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi RI dan Gadjah Mada, Yogyakarta, Balai Senat UGM, 30, 31, dan 1 Juni 2009.
- Andrian Sutedi, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012.
- Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bhakti, 2001.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilu*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Yogyakarta. Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.
- \_\_\_\_\_, " *Beberapa Catatan atas RUU tentang Migas*", *Makalah disampaikan pada Diskusi Panel RUU Migas*, Bandung, Unpad, 1999.
- Benyamin, *Evaluasi Undang Undang Pemerintah Daerah*, Jakarta: Harian Suara Karya, edisi 14 Februari 2002.
- Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan regulasi kompensasi penegakan hukum*, Jakarta, CV Rafi Maju Mandiri, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Reforma Agraria*, Jakarta, Margaretha Pustaka, 2012.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Djambatan, 2005.

- C.F.Strong, *Modern Political Constitution*, London, The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, 1996.
- Cholid Narbuko dan H. Abu Achmadi, *Metode Penelitian*, Jakarta Bumi Aksara, 2004.
- Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan Nilai dan Sumber Daya Alam*, Jakarta: Djembatan, 2003.
- E.Fernando M. Manulang, *Menggapai Hukum Berkeadilan, tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomy Nilai*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas
- Faisal Sanapiah, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Malang, YA 3, 1990.
- Friedman Lawrence M, *The Legal Sistem*, New York, *A Social Science Perspective*, Rusell Sage Foundation, 1975.
- Gustav Radbruch, *Einfuhrung in die Rechtswissenschaft*, Stuttgart, 1961
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, sebuah studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Jakarta, Peradaban, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Surabaya, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1994.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russel and Russel, Alih bahasa H. Somardi, *Teori Umum Hukum dan Negara*, Jakarta: Bee Media Indonesia, 1971.
- H. Tan Kamelo, *Hukum Jaminan Fiducia suatu kebutuhan yang didambakan*, Bandung, PT Alumni, 2004.
- H. Muladi, *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, PT Rafika Aditama, Bandung, 2005.
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Pres, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2008.
- H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013.
- Ibrahim, R, *Status Hukum Internasional Dan Perjanjian Internasional Dalam Hukum Nasional : Permasalahan Teoritik dan Praktek*, Makalah Disajikan Dalam Lokakarya Evaluasi UU. No. 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional, Diskusi Terbatas: Posisi Perjanjian Internasional Di Dalam Sistem Hukum Tata Negara, Kerjasama

Departemen Luar Negeri Republik Indonesiadan Universitas Airlangga, Surabaya, 18 Oktober 2008

- Ida Nurlinda, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria, Perspektif Hukum*, Jakarta, PT Rajagrafindo Persada, 2009.
- I Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996.
- I Gusti Ngurah Tara Wiguna, *Hak-Hak Atas Tanah pada masa Bali Kuno Abad X-XI Masehi*, Denpasar-Bali, Udayana University, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Jakarta, Setara Press, 2010.
- I Ketut Artadi, *Hukum Adat Bali dengan Aneka Masalahnya*, Denpasar, Pustaka Bali Post, 2012.
- Irwan Nirwana, dkk, *Landreform di Desa*, Yogyakarta, REaD Book, 2003.
- Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Pustaka Harapan, 1993.
- Joeniarto, *Negara Hukum*, Yogyakarta, Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, 1968.
- Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokrasi*, Jakarta, Buana Ilmu Populer, 2009.
- Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, T, teori, dan Implikasi penerapannya di Indonesia*, Jakarta, Bayumedia Publishing, Cetakan Kedua, April 2007.
- Joseph R.Nolan dan M.J. Connolly, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co, fifth edition, St. Paul Mina, 1979.
- Joeniarto, *Negara Hukum*, Yogyakarta, Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, 1968. K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, London Oxford University Press, 1975.
- K. Ng. Subhakti Poesponoto, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Jakarta, Pradnya Paramita, Cetakan Kedelapan, 2001.
- Kusnu Goesniadhi, *Harmonisasi Sistem Hukum Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Malang: A3 (Asah, Asih, Asuh) 2008
- \_\_\_\_\_, *Harmonisasi Hukum dalam perspektif Perundang-undangan, Lex Specialis suatu Masalah*, Surabaya:JB Books, 2006

- Lawrence M Friedman, *The Legal Sistem*, New York, *A Social Science Perspective*, Rusell Sage Foundation, 1975.
- Laica Marzuki M., Mula Keberadaan Negara Republik Indonesia, *Jurnal Ilmu Hukum*, Amanna Gapa, Volume 14 Nomor 1, Maret 2006.
- Maria S.W. Sumardjono, "Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara", Yogyakarta, (*Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada*), 14 Februari 1998.
- Majda El-Mujtaj, *Hak asasi manusia dalam konstitusi Indonesia*, Jakarta, Prenada Media, 2009.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan perkembangan hukum dalam pembangunan nasional*, Bandung, Pajajaran, Jilid III No.1 Tahun 1970.
- Mokhammad Najih dan Soimin, *Pengantar Hukum Indonesia*, Malang, Setara Press, 2014
- Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta, Prenada Media, 2003.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2010.
- Muladi H., *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Bandung, PT Rafika Aditama, 2005.
- Narbuko Cholid dan H. Abu Achmadi, *Metode Penelitian*, Jakarta Bumi Aksara, 2004.
- Nur Aini Setiawati, *Dari Tanah Sultan menuju Tanah Rakyat pola penguasaan, dan sengketa tanah di Kota Yogyakarta setelah Reorganisasi 1917*, Yogyakarta, STPN Press, 2011.
- Ossip K. Flechtheim (ed.), *Fundamentels of Political Science*, New York, Ronald Press Co, 1952.
- Oemar Seno Adji, *Prasara dalam Indonesia Negara Hukum*, Jakarta, Simposium UI, 1966.
- Padmo Wahjono, *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*, Jakarta, CV. Rajawali, cet. Ke-1, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cetakan II, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.

- \_\_\_\_\_. "Menyelidik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-Undangan," Dalam *Forum Keadilan*, No. 29, April 1991.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, sebuah studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Jakarta, Peradaban, 2007.
- Poerwadarminta WJS., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1987.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981
- Rachmad Safa'at, *Rekonstruksi Politik Hukum Pangan dari Ketahanan Pangan ke Daulatan Pangan*, Malang : Universitas Brawijaya Press, 2013.
- Otje Salman H.R., *Teori Hukum mengingat mengumpulkan dan membuka kembali*, PT Refika Aditama, 2004.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, alumni, 1991
- \_\_\_\_\_, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyat*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2010.
- Setiawan Widagdo, *Kamus Hukum*, Jakarta, PT. Prestasi Pustakaraya, 2001.
- Subadi, *Penguasaan dan Penggunaan Tanah Kawasan Hutan*, Jakarta, PT. Prestasi Pustakaraya, 2010.
- Soedjono Dirdjosiswojo, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2008.
- Soejono dan H Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah*, Jakarta, PT Rineka Cipta, 1998.
- Simposium Universitas Indonesia Jakarta, *Indonesia Negara Hukum*, Jakarta, Seruling Masa, 1966.
- Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, Cv Rajawali, 1980.
- Soejono Soemargono , *Filsafat Ilmu Pengetahuan*, Yogyakarta, Nurcahaya, 1983.
- Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Mengenal Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, 1999.

- Sudjito bin Atmoredjo, *Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila*, dalam Kongres Pancasila kerjasama dengan Mahkamah Konstitusi RI dan Gadjah Mada, Yogyakarta, Balai Senat UGM, 30, 31, dan 1 Juni 2009.
- Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1992.
- Suhariningsih, *Tanah Terlantar Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Jakarta, PT. Prestasi Pustakaraya, 2009.
- Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian suatu pendekatan praktik*, Yogyakarta, PT Renika Cipta, 2010.
- Suwasono Heddy, *Agroekosistem Masalah dan Solusinya*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2010.
- Tan Kamelo, *Hukum Jaminan Fiducia suatu kebutuhan yang didambakan*, Bandung, PT. Alumni, 2004.
- Thalib Sajuti, *Hubungan Tanah Adat dengan Hukum Agraria di Minangkabau*, Jakarta, Bina Aksara, 1985.
- Teuku Mohammad Radhie, "Pembangunan dan Politik Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional", dalam *Majalah Prisma* Nomor 6 Tahun II Desember 1973
- Tom Campbell, *Seven theories of Human Society*, (terjemahan) oleh F. Budi Hardiman, Yogyakarta, Kanisius, 1994, hlm. 29.
- Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1989.
- Tulus Tambunan, *Pembangunan Pertanian dan Ketahanan Pangan*, Jakarta, Universitas Indonesia, 2010.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2013.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta, PT Fajar Interpratama offset, 2009.
- W.J.S Poerwadaminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Jakarta, Balai Pustaka, 2006.
- Wuisman, J.J.J.M., *Metode Penelitian Ilmu Sosial*, Malang, PPHS Universitas Brawijaya, 1991.
- Zacky Nouval F. dkk, *Petaka Politik Pangan di Indonesia Konfigurasi Kebijakan Pangan yang tidak memihak Rakyat*, (Malang, Intrans Publishing, 2010.

**Peraturan Perundang-undangan :**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (LN RI Tahun 1960 No. 104; TLN RI Tahun No. 2043).

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (LN RI Tahun 1999 No.165; TLN RI Tahun 1999 No. 3886).

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (LN RI Tahun 2006 No. 92; TLN RI Tahun 2006 No.4660).

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan (LN RI Tahun 2009 NO. 149; TLN RI Tahun 2009 No.5068).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1955 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria.

Keputusan Presiden Nomor 190 Thun 1957 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria.

Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka.BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2010 tentang Rencana Strategis Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tahun 2010-2014.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan wewenang pembagian Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah

**Mass Media :**

Kompas, tanggal 16 Maret 2013

Jawa Pos, Senin 19 Agustus 2013.

Harian Radar Bali, Tanggal 8 November 2013

Harian Umum Nusa Bali, Tanggal 12 Nopember 2013

Gambar 2 : Tanaman Tumpangsari Mangga dengan Pisang, dan Ketela Pohon yang merupakan tanaman keras, dapat hidup dalam jangka waktu panjang.



Gambar 3: Tipe bangunan masyarakat Desa Sumberklampok, semua bangunan masih semi permanen, memakai tembok dengan batako dan batu merah, dan dengan pintu gerbang, yang terletak antara jalan dengan bangunan rumahnya. Bangunannya tertata rapi, namun karena keadaan sosial ekonominya kurang, sehingga tidak ada rumah sampai jadi secara keseluruhan sebagaimana rumah-rumah ditempat lain.



Gambar 4 : Lahan pertanian yang pengairannya dengan menggunakan Sumur Bor, sehingga dapat melakukan penanaman di musim Kemarau, Gambar diambil pada musim kemarau, 20 September 2013



Gambar 5 : Tanaman keras berupa Pohon Kelapa dan Pohon Jeruk. Gambar diambil Tanggal 20 September 2013.



Gambar 6 : Wawancara dengan Kepala Desa Sumberklampok, dijelaskan tentang eksistensi petani yang menguasai tanah negara, dan mereka belum memperoleh status hak yang jelas.



Gambar 7 : Gubernur tolak permohonan Masyarakat, khususnya petani di Desa Sumberklampok .



Sumber : Harian Umum Nusa Bali, Tanggal 12 Nopember 2013



## **DAFTAR RIWAYAT HIDUP PENULIS**

- N a m a** : **I Gede Surata**
- N I M** : **117010103111014**
- Tempat Lahir** : **Amlapura-Bali**
- Tanggal Lahir** : **5 Juli 1959**
- Agama** : **Hindu**
- Riwayat Pendidikan** :
- Sekolah Dasar (SD)** : **Sekolah Dasar Nomor 1 Desa KUBU (Kecamatan Kubu, Kabupaten Karangasem) dari Tahun 1967 s/d Tahun 1971 (Kelas 5),**  
**Tahun 1971 s/d 1972 Sekolah Dasar Nomor 2 Amlapura (Ibu Kota Karangasem) sampai Tamat.**
- Sekolah Menengah Tinngkat Pertama (SMPN) Nomor 1 Amlapura Tahun 1973 s/d 1975**
- Sekolah Menegah Tngkat Atas Negeri (SMAN) Nomor 1 Singaraja Tahun 1976 s/d Tahun 1979**
- Perguruan Tinggi pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang dari Tahun 1979 s/d 1984**
- Pasca Sarjana** :
- a. **Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya Program Kenotariatan Tahun 1995 s/d Tahun 1998**
  - b. **Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Udayana Denpasar Program Megister Kenotariatan Tahun 2010 s/d Tahun 2011 (penyesuaian)**

- c. **Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Udayana Denpasar Program Doktor Ilmu Hukum angkatan Tahun 2011.**

**Riwayat Pekerjaan :**

**Pengacara/Penasehat Hukum Tahun 1984 s/d Tahun 1998**

**Staf Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti Singaraja Tahun 1985 s/d sekarang,**

**Pernah menjabat Dekan pada Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti Tahun 1994 s/d 2002**

**Notaris di Singaraja Tahun 1998 sampai sekarang**

**Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Tahun 2001 sampai sekarang.**

## LAMPIRAN-LAMPIRAN

Lampiran 1 : Awig-Awig Desa Pakraman  
Sumberklampok

Lampiran 2 : Risalah Penelitian Data yuridis dan Penetapan Batas (Blanko Isian 201 untuk pendaftaran tanah)

Lampiran 3 : Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang pelimpahan kewewenang pemberian hak atas tanah dan kegiatan pendaftaran tanah

Lampiran 4 : Surat Pernyataan Pemerintah Provinsi  
Bali

Lampiran 5 : Surat Pernyataan Pemerintah  
Kabupaten Buleleng

## Lampiran 6 : Daftar Responde

## Lampiran 7 : Pernyataan Palgiasi