



**PENGADAAN TANAH DAN SERTIFIKASI HAK
ATAS TANAH UNTUK TRANSMIGRASI**

DISERTASI

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Memperoleh Gelar
Doktor Ilmu Hukum**



Oleh :

Farida Fitriyah

NIM : 0430400005

PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Malang

2012



Persetujuan Ujian Terbuka

Judul :

**PENGADAAN TANAH DAN SERTIFIKASI HAK ATAS TANAH UNTUK
TRANSMIGRASI**

Oleh :

Farida Fitriyah
NIM: 0430400005

Menyetujui :
Komisi Promotor

Promotor

Prof. Dr. Moch. Munir, S.H.

Ko Promotor

Ko Promotor

Prof. Dr. Achmad Sodiki, SH

Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, SH, MH

Mengetahui :

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum

Prof. Dr. Sudarsono, SH, MS.

NIP. 19510825 197903 1 004

**JUDUL DISERTASI****PENGADAAN TANAH DAN SERTIFIKASI HAK ATAS TANAH UNTUK
TRANSMIGRASI**

Nama Mahasiswa : FARIDA FITRIYAH
 NIM : 0430400005
 Program Studi : Ilmu Hukum
 Minat : Hukum Agraria

KOMISI PEMBIMBING :

PROMOTOR : Prof. Dr. Moch.Munir, SH.
 Ko - Promotor : Prof. Dr. Achmad Sodiki, SH.
 Ko - Promotor : Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, SH.MH.

TIM DOSEN PENGUJI :

Dosen Penguji 1 : Prof. Dr. Achmad Sodiki, SH.
 Dosen Penguji 2 : Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, SH.MH
 Dosen Penguji 3 : Prof. Dr. Sudarsono, SH.MS.
 Dosen Penguji 4 : Prof. Dr. Isrok,SH.MS.
 Dosen Penguji 5 : Dr. Jazim Hamidi, SH.MH.
 Dosen Penguji 6 : Dr. Suhariningsih, SH.SU.
 Dosen Penguji 7 : Prof. Dr. Sukowiyono

Tanggal Ujian : 13 Januari 2012

SK Pengguji :



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 atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis telah dikutip dalam naskah ini, dan dicantumkan sebagai sumber kutipan dan daftar referensi.

Apabila ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur plagiasi, maka saya bersedia bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Disertasi saya digugurkan, serta gelar akademik (Doktor) yang saya peroleh dibatalkan.

Malang, 13 Januari 2012
Mahasiswa,

Farida Fitriyah
NIM. 0430400005
Program Studi : PDIH



HALAMAN PERSEMBAHAN

Disertasi ini dipersembahkan kepada :
♠ *Suamiku dan Anak-anakku serta*
cucuku tercinta



RIWAYAT HIDUP

Farida Fitriyah, Lahir di Sala pada tanggal 13 Juni 1953, sebagai anak pertama dari tujuh bersaudara dari pasangan Muchammad Alkatiri dan Alwiyah Abdat. Pendidikan Dasar pada Madrasah Ibtidaiyah NDM Surakarta lulus tahun 1966; SMP Islam Diponegoro Surakarta lulus tahun 1969 ; SMA Muhammadiyah I Surakarta lulus tahun 1972; Studi Strata I di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta lulus tahun 1984; Menjadi staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Bengkulu sejak Maret 1985 sampai sekarang. Sebagai Pengajar mata kuliah Hukum Perdata dan Hukum Agraria. Sebagai Dosen Teladan III Tingkat Universitas Tahun 1991. Studi Strata 2 pada Magister Hukum di Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang lulus tahun 2004. Studi Strata 3 pada Program Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, sampai sekarang.

Malang, Januari 2012

Penulis



UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan mengucapkan syukur Alhamdulillah penulis panjatkan atas limpahan rahmad dan karuniaNya, sehingga disertasi ini dapat terselesaikan dengan baik. Penulis menyadari bahwa Disertasi ini dapat selesai berkat keterlibatan banyak pihak dalam mendukung penyelesaiannya baik secara langsung maupun tidak langsung, oleh karena itu pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan setinggi-tingginya kepada :

1. Prof.Dr. Muchamad Munir,S.H., selaku Promotor yang berkenan meluangkan waktunya dengan penuh kesabaran, kearifan dan ketulusan hati memberikan masukan dalam pembimbingan Disertasi ini sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan Doktor dengan sebaik-baiknya. Sekarang beliau sedang sakit, semoga cepat sembuh Prof.
2. Prof.Dr. Achmad Sodiki,S.H., selaku Ko-Promotor yang berkenan meluangkan waktu untuk membimbing, mengarahkan dan mendorong penulis, sampai penulis dapat menyelesaikan Disertasi ini, di tengah kesibukan beliau sebagai Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
3. Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya,S.H.,M.H., selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, juga sebagai Ko-Promotor, yang telah banyak meluangkan waktu dengan penuh kesabaran dalam memberikan bimbingan, dan segala bantuan, masukan serta pengarahan kepada penulis sampai terselesainya Disertasi ini.
4. Prof.Dr. Sudarsono,S.H.,M.S., selaku penguji yang telah berkenan memberikan arahan, tanggapan, motivasi, dan masukan untuk kesempurnaan penulisan Disertasi ini.
5. Prof.Dr. Isrok, S.H.,M.S., yang telah berkenan menguji, memberikan motivasi dan masukan, pada penulis untuk kesempurnaan disertasi ini.
6. Dr.Jazim Hamidi,S.H.,M.H., selaku penguji yang telah berkenan memberikan waktunya, arahan, tanggapan dan masukan serta motivasi untuk kesempurnaan penulisan Disertasi ini.



7. Dr. Suhariningsih, S.H.,S.U., selaku penguji yang telah berkenan memberikan waktunya sebagai tempat curhat penulis, dan banyak memberikan masukan yang berupa nasehat, tanggapan dan motivasi serta arahan untuk kesempurnaan penulisan Disertasi ini.
8. Prof.Dr.Suko Wiyono,S.H.,M.H. selaku penguji tamu yang dengan keiklasannya meluangkan waktu di sela-sela kesibukannya sebagai guru besar di Universitas Airlangga, telah bersedia memberikan masukan dan arahan untuk kesempurnaan penulisan disertasi ini.
9. Prof.Dr. Muchsin, S.H. selaku penguji tamu yang dengan keiklasannya meluangkan waktu di sela-sela kesibukannya sebagai Hakim Agung pada Mahkamah Agung Republik Indonesia, yang telah sempat menguji Disertasi penulis pada ujian tertutup. Sekarang beliau telah wafat mendahului kita semua, semoga amal ibadah beliau diterima Allah SWT dan diampuni segala kesalahannya.
10. Rektor dan seluruh sivitas Akademika Universitas Brawijaya untuk kesempatan yang diberikan kepada penulis, untuk melanjutkan studi pada Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
11. Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Dr. Sihabudin S.H.,M.H, dan Pembantu Dekan I, II, dan III, serta segenap Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang telah memberikan bantuan dan dukungannya untuk keberhasilan studi penulis.
12. Bapak dan ibu dosen Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, yang telah dengan ikhlas, arif dan bijaksana berkenan memberikan wawasan dan bekal ilmu pengetahuan yang sangat berharga, selama penulis menempuh studi S3. Dan berkat jasa beliau-beliaulah yang sangat membantu penulis dalam penyelesaian Disertasi ini.
13. Segenap pengelola dan karyawan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, atas segala bantuan dan dukungannya untuk keberhasilan studi penulis.
14. Rektor Universitas Bengkulu yang telah memberikan ijin dan kepercayaan pada penulis untuk menjalani tugas belajar, pada Program Doktor Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.



15. Dekan Fakultas Hukum Universitas Bengkulu (PJS) Bapak Andry Haryanto,SH.,MH. Dan mantan Dekan Dr. Herlambang,S.H.,M.H., serta semua rekan-rekan dosen beserta segenap civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Bengkulu yang telah memberikan dukungan dan doa sehingga penulis dapat menyelesaikan studi pada Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

16. Kedua orang tua penulis ayahanda Muchammad Alkatiri (alm) dan ibunda Alwiyah Abdat (almh), yang telah berjuang untuk menyekolahkan dan mendidik putera-puterinya dengan segenap tenaga dan biaya serta penuh kesabaran & kejujuran. Beliau berdua selalu menanamkan keimanan dan kejujuran, serta memberikan doa dan motivasi bagi penulis untuk dapat menuntut ilmu setinggi-tingginya, karena menurut beliau Ilmu yang disertai kejujuran dan keikhlasan, lebih berharga jika dibanding dengan harta kekayaan dan kedudukan.

17. Yang tercinta suamiku Dr.Drs.ec.Darmansyah,M.M., dan ketiga putera putriku tersayang : Fachrul Rony,SE ; Dameria Sukmawati, Amd. dan menantuku Dani Darmawan,SE, juga cucuku Abyudaya Adinata ; serta putri bungsuku Nur Aini yang saat ini sedang menempuh Strata 1 pada fakultas hukum Universitas Brawijaya ini. Dengan penuh pengertian, kesabaran, dan pengorbanan, serta yang telah bersusah payah membantu dan memberikan semangat untuk penyelesaian Disertasi ini.

18. Yang tersayang, adik-adik penulis yakni : Kel.Adinda Rita Balgis; Kel.Adinda H.Solahudin; Kel.Adinda Nur Turayah; Adinda Nur Suudiyah; Kel. adinda H.Fredy Yusuf; Serta Kel. adinda Nurul Sobah; Yang telah mendukung penulis dengan doa dan dana, untuk penyelesaian Disertasi ini.

19. Kakak-kakak ipar penulis: Kel.Sunaiti Roni; Kel. Rosmanadewi Roni. Dan adik-adik ipar penulis :Kel.Sulastri Roni; Kel.Ernawati Roni; Kel.M. Bastari Roni dan Kel.M. Iksan Roni. Yang telah mendukung dalam penyelesaian disertasi ini.

20. Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Bengkulu pada saat penulis melakukan penelitian, Ir. Djoko Hendro dan seluruh stafnya, terutama Surya Ofiana,S.E. Kasi Penempatan dan pembekalan



transmigrasi, yang selalu dengan tulus ikhlas bersedia membantu penulis dalam memperoleh data-data yang dibutuhkan demi selesainya disertasi ini.

21. Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bengkulu Utara; Kabupaten Bengkulu Tengah dan Kabupaten Seluma beserta staf yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Yang telah memberikan informasi berharga bagi penulis.

22. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bengkulu Elfahri Budiman, S.H., M.Hum., dan stafnya terutama Ahadiya, S.H., yang selalu dengan tulus ikhlas siap membantu penulis dalam memperoleh data-data demi selesainya Disertasi ini. Juga tidak lupa pada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bengkulu Utara; Kabupaten Bengkulu Tengah dan Kabupaten Seluma beserta staf.

23. Terakhir bagi pihak-pihak yang belum disebutkan di atas: baik dari keluarga besar penulis; maupun sahabat-sahabat penulis seangkatan 2004 dalam menempuh S3 baik yang sudah selesai Doktor maupun yang belum, terima kasih atas motivasinya dan kerjasamanya selama ini. Hendaknya kita saling bantu membantu dalam ilmu dan kebaikan disertai kejujuran, sekalipun kita berjauhan. Jauh di mata dekat di hati.

Malang, Januari 2012

Farida Fitriyah



RINGKASAN

Farida Fitriyah, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, angkatan 2004. Pengadaan Tanah Dan Sertifikasi Hak Atas Tanah Untuk Transmigrasi. Promotor: Prof.Dr. Moch. Munir,S.H., Ko-Promotor: Prof.Dr. Achmad Sodiki,S.H., Ko-Promotor: Prof.Dr. I Nyoman Nurjaya,S.H.,M.H.

Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting yakni tempat bercocok tanam bagi petani, tempat untuk memakamkan manusia jika ia meninggal dunia, tempat untuk berproduksi agar menghasilkan barang dan jasa. Tanah juga merupakan aset yang memiliki nilai ekonomis dan aset hukum, jika tanah yang dikuasai pemerintah mendapat gangguan dari pihak lain harus mendapatkan perlindungan hukum. Pemerintah mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan tentang ketransmigrasian, termasuk pengadaan tanah dan sertifikasinya.

Tujuan penelitian disertasi ini untuk mengidentifikasi dan menganalisis sinkronisasi/harmonisasi peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya tentang pengadaan tanah dan sertifikasi hak atas tanah untuk transmigrasi, baik yang masih berlaku maupun yang pernah berlaku dan sekarang sudah tidak berlaku lagi /dicabut.

Penelitian ini menggunakan penelitian Hukum Normatif, dengan pendekatan perundang-undangan ; pendekatan sejarah; dan pendekatan filsafat. Hasil Penelian :

Ketentuan hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi: kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Berdasarkan Hak Menguasai Negara sebagaimana yang diatur dalam pasal 33 ayat (3) UUD 1945, Negara (Pemerintah) berwenang memberikan tanah pada siapapun Warga Negara Indonesia termasuk pada transmigran. Adapun kewenangan tersebut dilimpahkan pada Gubernur Kepala Daerah/Provinsi tujuan transmigrasi, berdasarkan Otonomi Daerah, dimana Gubernur berhak menunjuk, menentukan dan menyediakan tanah yang akan digunakan sebagai lokasi transmigrasi, baik yang berasal dari tanah negara maupun tanah hak adat/perorangan. Tanah Untuk Transmigrasi. Pelimpahan kewewenangan tersebut, berkaitan kerja sama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, diatur lebih rinci dalam Pasal 11 UU No.32 tahun 2004 jo UU No.12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Mekanisme pengadaan tanah untuk transmigrasi terhadap tanah negara, menurut prosedurnya jika tanah tersebut berupa hutan maka harus dilepaskan dari hak perusahaan hutannya terlebih dahulu. Sedangkan mekanisme pengadaan tanah untuk transmigrasi yang berasal dari tanah hak adat/perorangan, menurut prosedurnya harus melalui pelepasan atau pembebasan hak atas tanah dari pemiliknya yang sah / yang menguasainya, dengan memberikan ganti rugi yang layak, atau kompensasi atau rekognisi. Kondisi riil di lapangan pengambilan tanah hak adat/perorangan dilakukan secara tidak sesuai prosedur yang seharusnya / bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Sertifikasi hak atas tanah : bagi Transmigran Umum, asal mereka sabar dan tekun menggarap tanahnya sampai menghasilkan, selama lebih kurang 5-10 tahun mereka akan mendapatkan sertipikat cuma-cuma dari Menteri Dalam Negeri melalui Badan Pertanahan Nasional. Bagi Transmigran Swakarsa selain harus dengan sabar dan tekun menggarap tanahnya, juga harus mengurus dan mengeluarkan biaya sendiri untuk sertifikasi hak atas tanahnya agar



mendapatkan sertifikatnya. Hambatan pada proses sertifikasi tanah terletak pada hambatan finansial dan terjadinya peralihan hak atas tanah melalui jual beli (di bawah tangan); pewarisan; hibah dan wakaf.

Rekomendasi:

Bagi Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Dalam Negeri, melalui Pemerintah Daerah Provinsi hendaknya segera mengadakan pengukuran kembali tanah-tanah transmigrasi yang bermasalah. Sehingga ada kepastian hukum atas pemilikan tanah sengketa, menjadi jelas.

Bagi Pemerintah dan DPR, hendaknya secepat mungkin melakukan pembangunan dan pembaharuan hukum yang lebih tegas dan cerdas serta inspiratif, khususnya di bidang Ketransmigrasian termasuk mekanisme pengadaan tanahnya dan sertifikasi hak atas tanahnya.

Bagi Pemerintah Daerah tujuan transmigrasi pada umumnya, dan Pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu pada khususnya. Sebaiknya membangun desa-desa transmigrasi yang masih tertinggal dengan mengalihkan pola usaha tani, dari pertanian tanaman pangan menuju pertanian tanaman keras yang berorientasi ekspor, terutama bagi desa-desa transmigrasi yang tidak memiliki irigasi teknis.

Bagi warga transmigran, hendaknya dapat memanfaatkan tanah yang telah diberikan padanya dengan menggarap tanah tersebut secara sungguh-sungguh sehingga dapat memetik hasilnya, dan tidak meninggalkan/mengalihkannya pada pihak lain. Dan bagi masyarakat adat/lokal (peladang berpindah), hendaknya bersabar menghadapi/ pendatang (transmigran) karena mereka datang bukan karena kemauan sendiri tetapi karena program pemerintah, dan umumnya mereka dalam keadaan kekurangan. Sebagai sesama anak bangsa hendaknya dapat hidup berdampingan dengan rukun.

SUMMARY

Farida Fitriyah, Postgraduate Program of Law Faculty of Brawijaya University, 2004 generation. Levying Of Land And Certification Of Land Right For The Transmigration (Case Study In Bengkulu Province). Promotor: Prof.Dr. Moch. Munir,S.H., Co. Promotor: Prof.Dr. Achmad Sodiki,S.H., Co. Promotor: Prof.Dr. I Nyoman Nurjaya,S.H.,M.H.

Land in human life has very important meaning that is where farmer grow crops for, places to bury people if he died, the places to produce in order to produce good an. Land is also an economic asset and asset law, if the land is controlled by the state gets interference from other parties should obtain legal protection. The government has the authority to make policy on transmigrasi, including land acquisition and certification.

The purpose of this dissertation research for finding and analyzing the regulation of legislation and the implementation of Levying of Land and Certification of Land Right For The Transmigration, both for the one which still going on and also that had been gone and now have not applicable again/abstracted. This research use normative law methodologies, with approach of legislation, history and filsafat.

Result of research:

Arrangement law of levying of land for transmigration: The policy of central government and local government. Base on Rights of owning State as which arranged in section 33 sentence (3) UUD 1945, State (Government) Authorize to give land to whoever Indonesia Citizen including transmigrant. As for the authorization is overflowed to the Governor of Regional Leader of Province that being the target of transmigration, base on Autonomy Area, where Governor is entitled to appointing, determining and providing land to be used as transmigration location, both for land that coming from government and also land that own by custom/individual. Base on local Regent leader recommendation, Governor publish SK Reserve of land for the transmigration. That overflows of Authority, about cooperation between Central Government and Local Government, arranged more detailed in Section 11 UU No.32 year 2004.

The mekanisme of levying of land for transmigration to government land, according to its procedure if the land is in the form of forest hence have to be discharged from its forest rights beforehand. While the mechanism of levying of land for transmigration that coming from custom/individual land rights, according to its procedure have to pass through release or Liberation of land right of its valid owner / who owning it, by giving competent indemnity, or compensation or recognition. The real condition in the field that intake of custom/individual land rights conducted without procedure, which do not fulfill what have been arranged in UU now.

Certification of land right : to Common Transmigrant, if they are assiduous and patient working on the land until its produce, during more or less 5-10 year they will get free certificate from Ministry of Home Affairs through National of Land body. And for swakarsa Transmigrant besides having to patiently and assiduously working on the land, also has to manage and release expense on their own for the certification of its land right so that they can get their certificate. The obstacle to this process of land certification lay in financial and the switchover of land right through sales (illegal); endowment; donation and communal ownership.



Recommendation:

To Central Government in this case Ministry of Home Affairs, Through Local Government of Province should immediately perform a another measurement of transmigration land that having a problem. So that there be a certain law of ownership of disputed land, and becoming clear.

To Government and of DPR, as soon as possible should conduct development and renewal of more smart and coherent and also inspiring law, especially in Transmigration area including procedure of levying of land and land right certification.

To Local Government that targeted to transmigration in general, and especially to Local Government of Bengkulu province. Better to develop transmigration villages which still drop behind by transferring farming pattern, of agriculture of food crop to agriculture of hard crop which exporting oriented, especially to transmigration villages which do not have irrigation technique.

For the citizens of transmigrants, should be able to utilize the land that has been given to him by working the land in earnest so as to reap the results, and not leave / divert it to other parties. And for the local indigenous communities (*peladang berpindah*), should be put up / arrivals (migrants) because they came not because of their own accord but because of government programs, and generally they are in a state of deficiency. As fellow children of the nation should be able to coexist in harmony.



KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan Syukur Alkhamdullillah Robbil Alamin kehadiran Allah SWT yang hanya karenaNya proses penelitian dan penulisan disertasi dengan judul " Pengadaan Tanah dan Sertifikasi Hak Atas Tanah Untuk Transmigrasi " Dan sebagai contohnya konkritnya diambil dari Provinsi Bengkulu, dapat diselesaikan.

Latar belakang dari penulisan disertasi ini karena adanya berbagai kasus yang terjadi di daerah tujuan Transmigrasi antara lain terjadinya sengketa antara masyarakat adat dan warga transmigran; antara transmigran dengan investor; antara transmigran dengan sesama transmigran. Fenomena ini terjadi dikarenakan banyaknya tanah hak adat yang diambil oleh pemerintah secara tidak taat aturan, dan tanahnya didistribusikan kepada transmigran dengan Hak Pakai. Hak tersebut dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik, bagi transmigran tidak serta merta mendapatkan sertifikatnya, mereka harus menunggu setelah tanahnya dikerjakan dengan baik dan sudah menghasilkan lebih kurang dalam jangka waktu 5-10 tahun. Namun setelah berlakunya UU No.15 Tahun 1997 tentang ketransmigrasian, transmigran hanya menunggu selama satu tahun, langsung mereka mendapatkan sertifikat hak milik. Selain itu adanya pemilikan tanah transmigrasi yang tumpang tindih, bahkan dalam satu petak tanah bisa terdapat lebih dari 5 sertipikat yang pemiliknya berbeda-beda.

Penulis menyadari bahwa penulisan disertasi ini masih banyak kekurangan Oleh karena itu, penulis membuka diri atas kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan disertasi ini. Semoga dengan kehadiran disertasi ini dapat memberi manfaat bagi semua pihak.

Malang, Januari
2012

Penulis



DAFTAR ISI

| | |
|-------------------------------|-------|
| Halaman Judul | i |
| Lembar Pengesahan | ii |
| Identitas Tim Penguji | iii |
| Pernyataan Orisinalitas | iv |
| Halaman Persembahan | v |
| Riwayat hidup | vi |
| Ucapan Terima Kasih | vii |
| Ringkasan | xi |
| Summary | xiii |
| Kata Pengantar | xv |
| Daftar Isi | xvi |
| Daftar Tabel dan Bagan | xviii |
| Daftar Lampiran | xix |

I. PENDAHULUAN

| | |
|---|----|
| 1.1. Latar Belakang | 1 |
| 1.2. Perumusan Masalah | 19 |
| 1.3. Tujuan Penelitian | 20 |
| 1.4. Manfaat Penelitian | 20 |
| 1.5. Orisinalitas Penelitian | 21 |
| 1.6. Metode Penelitian | 25 |
| 1.6.1. Jenis Penelitian | 27 |
| 1.6.2. Bahan Hukum | 28 |
| 1.6.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum | 28 |
| 1.6.4. Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum | 29 |
| 1.6.5. Definisi Operasional | 31 |
| 1.6.6. Sistematika Penulisan | 34 |

II. KERANGKA TEORITIK DAN KONSEPTUAL

| | |
|--|----|
| 2.1. Kerangka Teori | 34 |
| 2.1.1. Teori Kewenangan | 34 |
| 1. Kewenangan Atributif | 35 |
| 2. Kewenangan Delegatif | 36 |
| 3. Kewenangan Mandat | 37 |
| 2.1.2. Teori Kebijakan | 39 |
| 2.1.3. Teori Jenjang (Stuffentheory) | 43 |
| 2.1.4. Teori Hak Asasi Manusia (HAM) | 47 |
| 2.1.5. Teori Perolehan Hak Milik | 54 |
| 2.1.6. Teori Kepastian Hukum | 56 |
| 2.2. Kerangka Konseptual | 58 |
| 2.2.1. Kepentingan Umum | 58 |
| 2.2.2. Konsep Pengakuan Terhadap Eksistensi Hak Ulayat Masyarakat Adat Berdasarkan Undang Undang | 60 |

III. KETENTUAN HUKUM PENGADAAN TANAH UNTUK TRANSMIGRASI DALAM KEBIJAKAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH



DAFTAR TABEL DAN BAGAN

TABEL:

| | |
|---|-----|
| 1. Sejarah Penempatan Transmigrasi di Provinsi Bengkulu dari Kolonisasi Sampai Reformasi : 1907-2009 | 159 |
| 2. Kondisi Penghasilan Profesional Masyarakat Transmigran di desa Rimbo Kedui Kecamatan Seluma Selatan Kabupaten Seluma | 211 |
| 3. Penghasilan Rata-rata sesuai Profesi Transmigran Desa Rimbo Kedui Kec.Seluma Selatan Kabupaten Seluma | 214 |

BAGAN:

| | |
|---|-----|
| 1. Desain Penelitian | 33 |
| 2. Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Transmigrasi Atas Tanah Negara | 169 |
| 3. Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Transmigrasi Atas Tanah Hak / Adat | 181 |



DAFTAR LAMPIRAN :

Nomor

Judul

1. Copy Sertipikat Tanah Transmigrasi
2. Copy Surat Keputusan Gubernur Provinsi Bengkulu tentang Pencadangan Tanah Untuk Transmigrasi beserta rekomendasi Bupati Setempat
3. Rekapitulasi Penempatan Transmigran Dari masa Kolonisasi sampai dengan masa Reformasi Di Provinsi Bengkulu
4. Peta Lokasi Transmigrasi
5. Foto: Tanah Lokasi Transmigrasi di Provinsi Bengkulu;



BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah dalam kehidupan manusia, mempunyai arti yang sangat penting yakni merupakan tempat bercocok tanam bagi petani, tempat untuk memakamkan manusia jika ia meninggal dunia. Juga tempat untuk berproduksi agar menghasilkan barang dan jasa. Selain itu tanah juga merupakan aset yang punya nilai ekonomis dan merupakan aset hukum, jika tanah yang dikuasai oleh pemerintah mendapat gangguan dari pihak lain harus mendapatkan perlindungan hukum.

Pemerintah mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan tentang ketransmigrasian, termasuk juga pengadaan tanah dan sertifikasinya. Ini berdasarkan pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yakni : *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

Mengingat sifat UUD 1945 hanya memuat hal yang pokok-pokok saja, maka sebagai pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (3) dibuatlah Undang Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut dengan UUPA), yang diberlakukan pada tanggal 24 September 1960.

Undang Undang tersebut mengemban visi dan misi bagi kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia yang berlandaskan prinsip keadilan sebagai perwujudan amanat penderitaan rakyat, yang sampai saat ini belum dapat terlaksana.

Adapun konsep yang mencerminkan jiwa dan semangat UUPA, yakni :

- 1) meletakkan dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk mewujudkan kemakmuran, kebahagiaan, dan



keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka adil dan makmur ;

- 2) meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan ; dan
- 3) meletakkan dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Kewenangan negara di atas, kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (2)

UUPA yaitu:

Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. *Mengatur dan Menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi,air dan ruang angkasa.*
- b. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa*
- c. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.*

Berkaitan dengan kewenangan negara di atas, dapat direalisasikan dalam bentuk kebijakan-kebijakan, antara lain : Dari kewenangan *pertama*, yakni mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. Maka pemerintah diwajibkan membuat rencana umumnya, guna keperluan yang bersifat politis, sosial, ekonomi, religius dan pembangunan kepentingan umum.

Kemudian dari kewenangan *kedua* yakni menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa. Maka ada penetapan tentang macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik secara pribadi maupun badan hukum, termasuk adanya hak-hak atas air dan ruang angkasa.



Kemudian adanya penegasan larangan penguasaan tanah yang melampaui batas, serta penetapan ketentuan mengenai luas maksimum dan luas minimum tanah yang boleh dimiliki.

Dari kewenangan yang *ketiga* yakni menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pemerintah dapat menentukan bahwa segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional dalam bentuk operasional atau bentuk gotong royong lainnya; Negara (pemerintah) juga harus mengusahakan kerjasama dengan pihak lain untuk menyelenggarakan usaha bersama dalam lapangan agraria; Mengesahkan suatu perjanjian perlekatan hak guna bangunan (HGB) atau Hak pakai di atas tanah hak milik negara dan kemudian mendaftarkannya guna penerbitan sertifikat; Mengakui kemungkinan persewaan tanah oleh perorangan atau badan hukum tertentu, kemudian pemerintah juga harus menentukan serta mengatur pelaksanaan perjanjian-perjanjian antara lain: bagi hasil tanah pertanian, gadai tanah dan sewa menyewa tanah pertanian; yang terakhir pemerintah juga harus menentukan dan tata cara untuk melakukan peralihan hak atas tanah.¹

Hak Menguasai Negara merupakan semacam hak ulayat yang menjadi wewenang pemerintah pusat, yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah, lembaga pemerintahan atau masyarakat hukum adat,

¹ Herawan, *et all*, *Hukum Agraria*, (Bengkulu: Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, 2003.), him 20.



kesemuannya dengan suatu pelimpahan wewenang yang dimuat dalam peraturan khusus yang disebut dengan hak pengelolaan.²

Pada hakekatnya pemahaman yang bermakna negara memiliki kewenangan secara yuridis formal, adalah sebagai pengatur, perencana, pelaksana dan sekaligus sebagai pengawas pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah-tanah masyarakat hukum adat dan segala potensi sumber daya yang tersedia.³

Kedudukan dan wewenang Negara yang didasarkan pada asas hak menguasai negara, dipahami sebagai konsep hubungan antara Negara dengan bumi, air, ruang angkasa dan sumber daya alam lainnya, sebagai hubungan penguasaan dan bukan pemilikan.⁴

Tanah merupakan harta kekayaan yang tidak mudah musnah dan dapat digunakan sebagai sumber penghidupan bagi setiap orang, sehingga antara manusia dengan tanah tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Selain itu tanah juga merupakan sumberdaya alam yang memiliki nilai filosofis, politis, sosial-ekonomis dan Hankam. Oleh karena itu, kebijakan dan pengelolaan pertanahan haruslah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan pembangunan nasional dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵

Mayoritas rakyat Indonesia hidup sebagai petani, berladang dan bercocok tanam, sehingga tanah menjadi faktor yang signifikan untuk meningkatkan taraf

² A.P.Parlindungan, *Landreform di Indonesia Suatu Studi Perbandingan*, (Bandung :Alumni, 1997),hlm. 96.

³ Jack Reynold, Ch.Ayamiseba, *Kedudukan Hak Ulayat Dalam Rangka Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum*, (Bandung: Program Pasca Sarjana Universitas Pajajaran, 2004),hlm. 180.

⁴ Maria S.W. Soemardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005), hlm. 57.

⁵ Muchtar Wahid, 2005, *Pokok Pokok Pikiran Mengenai Pembagian Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi*, Makalah dalam Diskusi Panel kerjasama antara KPPAP dan KAPTI Agraria dengan fakultas Hukum UB (Malang, tanggal 9 April 2005), hlm 1.



hidup rakyat. Salah satu cara untuk memberdayakan para petani, terutama buruh tani dan petani miskin, juga petani korban bencana alam dengan melaksanakan program transmigrasi.

Setiap warga negara membutuhkan tanah dan ingin memilikinya, terlebih bagi petani yang tidak mempunyai tanah (buruh tani). Sekalipun ia bersusah payah menggarap tanah sawah milik orang lain dengan penghasilan rendah, untuk itu pemerintah melalui Program Transmigrasi memberikan tanah beserta hak atas tanahnya pada kepala keluarga yang berminat menjadi transmigran.⁶

Sebagaimana diatur dalam Pasal 14 UUPA yakni :

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 satu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya :

- a. Untuk keperluan Negara;
- b. Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan YME;
- c. Untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, 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.

Dalam rangka sosialisme Indonesia pemerintah membuat suatu rencana umum tentang persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, salah satunya adalah untuk perkembangan transmigrasi.

Peraturan perundangan tentang Transmigrasi di Indonesia pada awalnya dibuat pada era pemerintahan Orde Baru yakni Undang-Undang (selanjutnya disebut dengan UU) Nomor 3 Tahun 1972 Tentang Ketentuan - ketentuan Pokok

⁶ Transmigran adalah warga negara Republik Indonesia yang berpindah secara sukarela ke wilayah Pengembangan Transmigrasi atau lokasi Permukiman transmigrasi melalui pengaturan dan pelayanan Pemerintah.



Transmigrasi. Menurut UU tersebut tanah yang diberikan pada para transmigran berdasarkan Hak Pakai dan setelah dimanfaatkan dengan baik dalam rentang waktu minimal 5 tahun, maka hak tersebut dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik.

Hal ini sesuai dengan Penjelasan Pasal 7 alinea 3 UU Nomor 3 Tahun 1972, yang menyatakan sebagai berikut :

Pemberian hak-hak atas tanah kepada para transmigran dilakukan secara bertahap dan bertingkat berdasarkan atas ketentuan-ketentuan prosedur Agraria khusus di Daerah Transmigrasi.

Hal di atas, memberikan dasar-dasar edukatif kepada warga transmigran untuk secara aktif mengerjakan tanahnya dan apabila benar tanah pertanian tersebut dikerjakan secara produktif, maka haknya dapat ditingkatkan dari hak atas tanah yang lebih rendah pada hak-hak atas tanah yang lebih tinggi, yakni dari hak pakai menjadi hak milik.

Bersamaan dengan berjalannya waktu di saat menjelang reformasi pemerintah Orde Baru mengadakan perubahan perundangan tentang transmigrasi yakni memberlakukan UU Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Ketransmigrasian, yang isinya antara lain kepada para transmigran langsung diberikan tanah dengan status Hak Milik, dengan syarat selama 20 tahun tidak boleh dijual-belikan. Selain itu transmigran juga berkewajiban untuk mengolah tanah yang diberikan padanya, dan ia beserta keluarganya harus bertempat tinggal di lokasi transmigrasi.

Dengan berlakunya UU tersebut di atas, maka UU No. 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Transmigrasi dinyatakan tidak berlaku lagi.⁷

Sekalipun demikian dalam disertasi ini masih mencantumkan UU tersebut, karena ada hal-hal yang tidak diatur dalam UU yang baru padahal sangat penting dikaji,

⁷ Pasal 41 UU No.15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian.



misalnya: tentang batas luasan tanah yang diberikan pada masing-masing Kepala Keluarga (KK) transmigran, dan UU tersebut pernah diberlakukan sebagai norma hukum terhadap penyelenggaraan transmigrasi di Indonesia, khususnya di masa awal pemerintahan Orde baru. Selain transmigran pada masa itu sudah banyak berhasil, tapi ada juga yang masih meninggalkan permasalahan yang berkaitan dengan pengadaan tanahnya.

Penataan pertanahan dan penyelenggaraan transmigrasi merupakan program nasional yang saling terkait, yang penanganannya memerlukan pengaturan terpadu menyangkut penetapan peruntukan hak-hak atas tanah dan penggunaannya, serta hubungan-hubungan hukum yang ada dalam rangka mewujudkan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah.⁸

Transmigrasi adalah pemindahan penduduk secara sukarela untuk meningkatkan kesejahteraan dan menetap di Wilayah Pengembangan Transmigrasi atau Lokasi Permukiman Transmigrasi.⁹

Program transmigrasi merupakan salah satu unsur utama rencana pembangunan Indonesia di masa Orde Baru, tidak hanya dapat memecahkan masalah kependudukan yang dihadapi Indonesia, namun program ini telah mencapai sasaran utamanya yakni : dapat memacu pembangunan di luar Jawa; dapat meningkatkan tarap hidup petani miskin; dan dapat menciptakan lapangan pekerjaan baru di bidang pertanian.

Transmigrasi pada awalnya, merupakan usaha pemindahan penduduk yang dilakukan secara berencana pada awal abad ke 20 (tahun 1905 – 1941)

⁸ .Konsideran. Keputusan Bersama Menteri Transmigrasi RI dan Kepala BPN No. SKB.114 / MEN/1992 – SK: 24 Tahun 1992.

⁹ Pasal 1 angka 2 UU No.15 Tahun 1997.



semasa penjajahan Belanda, yang disebut dengan kolonisasi¹⁰. Upaya pemerintah Hindia Belanda untuk memindahkan penduduk pribumi dari pulau Jawa yang semakin padat, ke pulau-pulau lain yang membutuhkan tenaga kerja untuk mengembangkan potensi ekonominya, pada awalnya sebagai buruh perkebunan.

Setelah lima tahun Indonesia merdeka, tepatnya tanggal 12 Desember 1950 pada masa pemerintahan Orde Lama, transmigrasi atau usaha pemindahan penduduk dilakukan secara besar-besaran dan terarah, dari daerah yang padat penduduknya yakni Jawa, Madura, Bali, Lombok, seterusnya disebut JAMBAL¹¹. ke daerah lain yang masih luas lahannya dan penduduknya sedikit, di luar Jawa (Sumatera; Kalimantan; Sulawesi dan Papua) seterusnya disebut oleh penulis daerah SUKASUPA.

Dengan tujuan untuk penyebaran penduduk dan tenaga kerja, memperluas lapangan kerja, pembukaan dan pengembangan daerah baru terutama daerah pertanian serta dapat menjamin peningkatan taraf hidup transmigran dan masyarakat sekitarnya, dan memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa. Melalui transmigrasi diharapkan dapat mencapai penyebaran penduduk yang merata serta dapat menunjang pembangunan nasional.

Di era Orde Baru Program Transmigrasi banyak mendapat perhatian, sejalan dengan perkembangan kebutuhan pembangunan terutama dalam rangka meningkatkan lajunya pembangunan kependudukan, di daerah-daerah di luar

¹⁰ Siswono Yudohusodo, 1998, *Transmigrasi Kebutuhan Negara Kepulauan Berpenduduk Heterogen Dengan Persebaran yang Timpang*, (Jakarta: PT. Jurnalindo Aksara Grafika, 2003), hlm. 6.

¹¹ Patrice Levang, *Ayo Ke Tanah Sabrang Transmigrasi Di Indonesia*, Terjemahan, oleh Sri Ambarwati Prayoga, (Jakarta, KGP, 2003), hlm. 5.



pulau Jawa yang sangat potensial. Dimulai dari Pelita I pada tahun 1969 sampai dengan Pelita VI tahun 1996 dan seterusnya¹².

Tanah untuk transmigran yang diberikan sebelum berlakunya UU No.15 Tahun 1997 tentang ketrasmigrasian, dengan status tanah Hak Pakai yang bersifat sementara dan pada waktu yang telah ditentukan, dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik. Namun pemerintah dalam hal penyediaan tanahnya, tidak memperhitungkan asal tanah dari mana atau milik siapa. Seandainya tanah yang dijadikan proyek transmigrasi itu hanya tanah Negara, mungkin tidak akan menimbulkan kerugian bagi masyarakat, tetapi tanah tersebut bukan hanya tanah negara melainkan sebagian besar adalah tanah hak¹³ salah satunya tanah hak adat yang telah dikuasai oleh masyarakat adat secara turun temurun, diambil begitu saja tanpa mendapatkan ganti rugi yang layak. Hal inilah yang sering menimbulkan masalah dalam bentuk konflik horizontal, antara masyarakat adat dengan transmigran dan masyarakat adat dengan pemerintah daerah.

Secara umum penduduk yang ditransmigrasikan adalah mereka yang keadaan sosialnya termasuk ekonomi lemah dan mengalami kemiskinan. Bahkan ada di antara mereka merupakan petani yang tidak mempunyai tanah (buruh tani). Melalui transmigrasi diharapkan agar mereka dapat memperbaiki tingkat kehidupan yang lebih baik dari pada di daerah asal mereka.

¹² Transmigrasi di Provinsi Bengkulu dari Pelita I s/d Pelita VI sampai tahun 2009 dari data yang diperoleh penulis, dari Kepala Dinas Transmigrasi Provinsi Bengkulu, pada saat penelitian pendahuluan, Transmigrasi di Provinsi Bengkulu terdiri dari: Transmigrasi Umum dan Transmigrasi Swakarsa Mandiri yang jumlahnya mencapai 46.325 KK (214.972 jiwa) dan tanah yang telah diberikan oleh Pemerintah Provinsi Bengkulu, untuk proyek ini seluas 230.587 ha.

¹³ Pasal 28 PP No.2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi yang berbunyi: Tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara, dapat juga berupa kawasan hutan. Sedangkan tanah hak berupa Hak Ulayat, Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai atau Hak Adat lainnya.



Program Transmigrasi terdiri atas beberapa jenis, yakni: Transmigrasi Umum, Transmigrasi Swakarsa Berbantuan, Transmigrasi Swakarsa Mandiri dan Transmigrasi Bedol Desa, sebagaimana diuraikan di bawah ini :

1. *Transmigrasi Umum, adalah transmigrasi yang biaya penyelenggaraannya ditanggung sepenuhnya oleh Pemerintah.*¹⁴

Seperti : perumahan, lahan dan biaya hidup selama tanahnya/lahannya belum menghasilkan. Bahkan dalam sertifikasi hak atas tanahnya juga diuruskan dan dibiayai oleh Menteri Dalam Negeri, para transmigran tinggal terima sertifikat gratis, dengan persyaratan harus sabar dan tekun dalam mengolah lahannya sehingga dapat menghasilkan.

*Transmigrasi jenis ini, diutamakan bagi penduduk yang mengalami keterbatasan dalam mendapatkan kesempatan kerja dan peluang usaha; mengutamakan wilayah atau daerah yang belum terbuka; pembiayaan dari keuangan negara dalam bentuk bantuan yang sekurang-kurangnya mencapai tingkat terpenuhi kebutuhan dasar; dan mengembangkan usaha pokok yang ditetapkan dengan kegiatan usaha primer.*¹⁵

2. Transmigrasi Swakarsa Berbantuan, adalah transmigrasi yang dilaksanakan oleh Pemerintah bekerja sama dengan Badan usaha. Sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UU No.15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) *Transmigrasi Swakarsa Berbantuan dilaksanakan oleh Pemerintah bekerja sama dengan Badan Usaha.*
- (2) *Dalam kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pemerintah bertindak selaku penanggung jawab penyelenggaraan transmigrasi sekaligus sebagai pihak yang mewakili kepentingan transmigran.*
- (3) *Badan Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjalin kemitraan usaha dengan transmigran.*
- (4) *Hubungan kemitraan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berlangsung setara, adil, saling menguntungkan, dan berkelanjutan.*

¹⁴ Pasal 7 UU No.15 Tahun 1997 tentang ketransmigrasian.

¹⁵ Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah RI No.2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi.



maupun daerah tujuan transmigrasi, dapat dikembangkan dan dimanfaatkan secara optimal bagi kepentingan seluruh bangsa.¹⁷

Kondisi riil di lapangan bahwa dalam pelaksanaannya pengadaan tanah untuk transmigrasi sebagian besar adalah menggunakan tanah masyarakat hukum adat (bekas ladang berpindah) yang belum produktif, yang pengambilan tanahnya tidak melalui musyawarah dengan pemiliknya,¹⁸ karena ketika akan dilakukan pembebasan, yang dilibatkan hanya Ketua Adat / Kepala Desanya saja, dengan alasan untuk kepentingan pembangunan, misalnya salah satunya untuk proyek Transmigrasi pada khususnya dan untuk pembangunan kepentingan umum lainnya.

Sejak awal program transmigrasi terbentur pada sejumlah kendala yakni selain tentang pengadaan tanahnya, juga pada saat penempatan transmigran, dimana biasanya masih ada sebagian fasilitas pendukungnya yang belum selesai (belum siap pakai), dan ketika akan mengolah lahan II yang kebanyakan masih berupa hutan belukar atau rawa, dan letaknya sangat jauh dari lokasi permukimannya. Juga sering terjadi tanah yang ditunjuk sebagai lahan II adalah tanah milik masyarakat hukum adat setempat, karena masyarakat adat/lokal merasa belum mendapatkan ganti rugi apapun. Maka mereka mempertahankan haknya terutama di lokasi yang berbatasan dengan desa. Sehingga dalam realisasinya sering menimbulkan konflik.

Kendala lain yang mempengaruhi ketidak siapan lokasi antara lain : paket-paket sarana produksi tidak memenuhi syarat, kemudian pengurusan sertifikat terlambat. Biasanya keterlambatan penyiapan permukiman ini, lebih

¹⁷ Siswono Yudohusodo, *Op. cit.*, hlm 7.

¹⁸ Hal ini menyalahi / bertentangan dengan hak asasi manusia, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 28H UUD 1945 (Amandemen Kedua)



disebabkan adanya program transmigrasi cicilan dan kesiapan program transmigrasi swakarsa mandiri yang tidak terorganisir dengan baik, sehingga ketika transmigran tiba di lokasi fasilitasnya belum siap.¹⁹

Penyiapan permukiman transmigran yang terkesan eksklusif, tidak memenuhi kriteria kelayakan, dikarenakan masyarakat lokal tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan. Transmigran yang datang tidak sesuai dengan kebutuhan lokasi tujuan, dikarenakan adanya penyalahgunaan pengelolaan atau manajemen yang berorientasi pada proyek bukan pada kebutuhan.

Sejak tahun 2004 setelah berlakunya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di Provinsi Bengkulu (sebagai contoh konkrit), Transmigrasi tidak lagi sebagai program Pemerintah Pusat, yang sentralistik dan standar. Melainkan menjadi program Pemerintah Daerah yang masih memiliki lahan luas dan belum dimanfaatkan, disebut sebagai daerah penerima transmigrasi, bekerjasama dengan pemerintah daerah lainnya (sebagai daerah pengirim /daerah asal transmigrasi). Selama masih banyak pengangguran, banyak buruh tani yang tidak memiliki lahan dengan penghasilan yang sangat kecil.

Untuk itu pemberdayaan potensi sumber daya alam wilayah atau kawasan yang belum optimal pemanfaatannya agar tumbuh dan berkembang lebih produktif, dinamis dan harmonis. Transmigrasi merupakan proses pembangunan komunitas kehidupan masyarakat yang di dalamnya mencakup pembangunan fisik, sosial, politik, ekonomi, hukum, administrasi dan budaya secara utuh.

¹⁹Siswono, *op cit* .hlm. 213.



Pelaksanaan tujuan penyelenggaraan transmigrasi ke arah program yang lebih konkrit, di antaranya berupa : penyediaan / pengadaan tanah, penyiapan permukiman, informasi seleksi dan pelatihan serta penempatan, juga pembinaan ekonomi dan sosial budaya masyarakatnya. Dalam perencanaan permukiman dan pembinaannya diarahkan untuk membentuk suatu desa baru bagi Unit Permukiman Transmigrasi (UPT) yang mempunyai daya tampung kurang lebih 300 KK sampai dengan 500 KK. Setiap wilayah pengembangan transmigrasi terdiri dari beberapa kawasan pengembangan yang memiliki daya tampung sekurang-kurangnya 9000 KK, setiap satuan Kawasan pengembangan terdiri dari beberapa satuan permukiman, yang mempunyai daya tampung 1800 sampai dengan 2000 KK.

Pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum adalah kegiatan atau proses untuk mendapatkan tanah dalam jumlah besar untuk berbagai pembangunan fisik, yang dilakukan oleh pemerintah untuk pemerintah dan tidak untuk memperoleh keuntungan, dengan cara pelepasan hak atas tanah tersebut berdasarkan musyawarah dan mufakat oleh pihak-pihak yang berkepentingan tanpa ada paksaan dari pihak manapun dengan tujuan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk transmigrasi tidak bisa terlepas dari peraturan tentang pengadaan tanah, yang mengacu pada tujuan hukum agraria nasional dengan prinsip keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum. Ketentuan tersebut tidak berarti kepentingan pribadi akan terdesak oleh kepentingan umum, akan tetapi kedua kepentingan tersebut harus seimbang (tidak berat sebelah). Sehingga dapat mencapai kemakmuran dan



kebahagiaan rakyat secara menyeluruh. Hal ini merupakan ciri khas Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)²⁰.

Proses utama yang menimbulkan hubungan hukum antara transmigran dengan tanah yang diperolehnya, didasarkan pada kebijakan penyediaan tanah di daerah tujuan transmigrasi. Penyediaan tanah yang dilakukan sangat menentukan berhasil tidaknya transmigran, sebaliknya penyediaan tanah yang tidak taat aturan (non prosedural) hanya menimbulkan konflik horizontal yang menghadapkan transmigran dengan masyarakat hukum adat.

Untuk menjamin dapat dilaksanakannya pembangunan permukiman transmigrasi serta lahan garapannya, diperlukan adanya kepastian hak atas tanah yang dicadangkan untuk pembangunan transmigrasi. Pengadaan tanah untuk transmigrasi sesuai dengan Penjelasan Pasal 24 ayat (1) UU No. 15 Tahun 1997 dalam penjelasannya bahwa:

"Penyediaan tanah bagi penyelenggaraan transmigrasi dapat berasal dari tanah Negara dan / tanah hak. Apabila berasal dari tanah hak, tanah dimaksud harus terlebih dahulu dibebaskan dari segala hak atas tanah dan segala sesuatu yang berada di atasnya, dan selanjutnya diproses hak pengelolannya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku."

Dengan berlakunya UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian, sudah mengatur sangat jelas, menekankan bahwa pemilihan calon lokasi transmigrasi harus benar-benar memperhatikan aspek fisik, ekonomi, sosial budaya maupun hubungan-hubungan dengan lingkungan sekitarnya, sehingga daerah tujuan dapat diandalkan sebagai harapan meningkatkan taraf hidup transmigran dan keluarganya.

Pada saat menetapkan lokasi permukiman transmigrasi diperlukan Surat Keputusan (SK) Pencadangan Tanah / lahan dari Gubernur Kepala Daerah

²⁰ Penjelasan II no.4 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria.



Provinsi yang dilampiri rekomendasi Bupati setempat, berdasarkan permohonan pengajuan Surat Keputusan tersebut oleh Kepala Kantor Wilayah Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (sekarang Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi) tingkat Provinsi. Melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi setelah dilakukan koordinasi dengan instansi terkait²¹. Surat Keputusan Gubernur tersebut diterbitkan setiap akan menetapkan lokasi permukiman dan lahan transmigrasi.

Pelaksanaan pengadaan tanah untuk transmigrasi Di Provinsi Bengkulu pada khususnya dan di Indonesia pada umumnya, sebagian besar menggunakan tanah milik masyarakat hukum adat, dan pengambilan tanahnya tidak melalui musyawarah terlebih dahulu dengan masyarakat yangenggarapnya /menguasainya, mereka tidak diundang atau dilibatkan sama sekali. Hanya Kepala Adat / Kepala Desanya saja yang dilibatkan sebagai wakil dari masyarakatnya. Sehingga pemilik tanah tidak mengetahui bahwa tanahnya telah dijadikan proyek transmigrasi, akibatnya ketika realisasi mereka mempertahankan tanahnya.

Berdasarkan Peraturan perundang-undangan tentang pengadaan tanah untuk transmigrasi, antara lain : UUPA Pasal 18; UU No. 20 Tahun 1961; UU No.15 Tahun 1997; P.P.No.2 Tahun 1999; Perpres No. 36 Tahun 2005 jo No.65 tahun 2006. Menurut isinya peraturan-peraturan tersebut pada umumnya terkait erat dengan pelepasan hak atas tanah baik tanah hak perseorangan maupun hak masyarakat hukum adat dan pemberian ganti ruginya, namun dalam pelaksanaannya terjadi kesenjangan antara peraturan - peraturan yang berlaku.

²¹ Pasal 3 Keputusan Bersama Menteri Transmigrasi Republik Indonesia Dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: SKB.114/MEN/1992 – SK: 24 Tahun 1992 tentang Pencadangan Tanah, Pengurusan dan Sertifikasi Hak Atas Tanah Lokasi Permukiman Transmigrasi.



Antara lain, Pasal 18 UUPA yang menyatakan bahwa : untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Semestinya pasal ini merupakan jaminan bagi rakyat mengenai hak-haknya atas tanah.

Sebagaimana telah diatur juga dalam UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian, pada UU ini tidak diatur secara detail mengenai penyediaan tanah untuk transmigrasi ke dalam pasal-pasalinya, hanya dalam Penjelasan Pasal 24 yang isinya sebagai berikut : Penyediaan tanah bagi penyelenggaraan transmigrasi dapat berasal dari tanah negara dan/atau tanah hak. Apabila berasal dari tanah hak, tanah dimaksud harus terlebih dahulu dibebaskan dari segala hak atas tanah dan segala sesuatu yang berada di atasnya, dan selanjutnya diproses hak pengelolaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut penulis, "Tanah hak" yang dimaksud dalam peraturan perundangan di atas tidak disebutkan hak-hak apa saja yang termasuk dalam tanah hak tersebut. Setelah dilakukan kajian lebih lanjut, ternyata dalam Pasal 28 Peraturan Pemerintah No.2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi, menyatakan bahwa: Tanah untuk wilayah Pengembangan Transmigrasi dan Lokasi Transmigrasi berasal dari tanah Negara dan atau tanah hak. Selanjutnya dalam penjelasan dari Pasal 28 tersebut, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "Tanah hak" berupa Hak Ulayat, Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai atau Hak Adat lainnya. Berarti kedudukan tanah hak adat di sini sejajar dengan hak-hak perorangan lainnya, dan seharusnya pemberian ganti ruginya juga sama dengan tanah hak lainnya. Dari



pernyataan pasal di atas terjadi kontradiksi dengan Pasal 30 ayat (2) PP No.2 tahun 1999, yang menyatakan bahwa : wilayah pengembangan transmigrasi dan lokasi permukiman transmigrasi yang berasal dari "tanah hak" dapat diperoleh dengan cara rekognisi atau kompensasi. Namun pada penjelasan pasal tersebut, diantaranya disebutkan bahwa bentuk rekognisi atau kompensasi antara lain antara lain dapat berupa tanah pengganti, pemukiman kembali dan ganti rugi dan apabila ada bidang tanah yang dilekati hak ulayat, maka tidak diberikan ganti rugi kecuali berupa fasilitas umum yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Dalam hal ini seakan-akan masyarakat adat dianggap bukan bagian dari rakyat Indonesia, sehingga tidak berhak atas ganti rugi yang layak. Bahkan sebagai manusia /orang masyarakat hukum adat punya hak azasi yang harus dihargai (dilindungi), sehingga hak-haknya atas tanah ulayat (dan semacamnya) yang telah dikuasanya secara turun temurun baik secara sendiri maupun kolektif, apabila tanahnya digunakan untuk kepentingan umum maka mereka berhak atas ganti rugi yang layak.

Pengaturan di atas, dikuatkan dengan Peraturan Presiden (PERPRES) No.36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk kepentingan umum, yakni tersurat dalam Pasal 14.²²

Fenomena di atas, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, antara lain sebagai berikut :

Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan sebagai berikut :

²² Pasal 14 Perpres No.36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum, menyatakan : Penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.



Negara mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam UU.

Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang mengatur bahwa:

Setiap orang berhak mempunyai hak milik dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

Pasal 37 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Azasi Manusia (HAM), yang mengatur sebagai berikut:

Pencabutan hak milik atas suatu benda demi kepentingan umum, hanya diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan segera, serta pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan UU.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis memilih judul disertasi "Pengadaan Tanah Dan Sertifikasi Hak Atas Tanah Untuk Transmigrasi" dengan daerah Provinsi Bengkulu sebagai contoh konkrit, hal ini perlu diteliti untuk menemukan: Pengaturan hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi yang menjadi Kebijakan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Kemudian akan dikaji pula Proses Hukum Pengadaan Tanah Untuk Transmigrasi terhadap tanah Negara dan tanah hak adat. Serta Sertifikasi hak atas tanah bagi transmigran dan Pengalihannya pada pihak lain.

1.2. Perumusan Masalah

Terdapat tiga masalah penting yang berkaitan dengan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, yang dikaji dan dicari jawabnya, serta dianalisis yakni :

1. Bagaimana Ketentuan hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi dalam Kebijakan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ?



2. Bagaimana mekanisme pengadaan tanah untuk transmigrasi terhadap tanah negara maupun tanah hak adat ?

3. Bagaimana sertifikasi hak atas tanah transmigrasi dan pengalihannya pada pihak lain ?

1.3. Tujuan Penelitian

(1) Untuk mengidentifikasi, dan menganalisis ketentuan hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi dalam penetapan kebijakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

(2) Untuk mendeskripsikan dan menganalisis mekanisme pengadaan tanah untuk transmigrasi terhadap tanah negara dan tanah adat.

(3) Untuk menganalisis, sertifikasi hak atas tanah transmigrasi dan pengalihannya pada pihak lain.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian dapat diklasifikasikan atas hal-hal, baik yang bersifat teoritis maupun praktis :

1. Secara teoritis, penelitian ini dapat memberikan manfaat dan sumbangan yang berharga bagi perkembangan Ilmu Hukum utamanya dibidang hukum Agraria Nasional. Khususnya tentang pengadaan dan sertifikasi hak atas tanah untuk transmigrasi dalam sistem hukum nasional. Dan hendaknya dapat dibuat peraturan secara khusus tentang pengadaan tanah untuk transmigrasi, yang mengatur secara seimbang antara hak dan kewajiban : bagi masyarakat hukum adat setempat yang tanahnya terkena



proyek transmigrasi, maupun penerima hak atas tanah tersebut dalam hal ini transmigran.

2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan pengamanan, pengurusan pengadaan tanah untuk transmigrasi, serta penetapan kebijakan pemerintah daerah terhadap sertifikasi tanah transmigran.
3. Dengan adanya konsistensi peraturan perundangan yang mendukung dalam mengatur pengadaan tanah untuk transmigrasi, oleh Negara kepada transmigran secara sendiri atau bersama-sama, akan menjamin tertib hukum, serta terbangunnya tanggung jawab yuridis bagi penerima hak atas tanah secara baik.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Dari penelusuran bahan pustaka didapatkan dari beberapa hasil penelitian terdahulu yang mengambil obyek antara lain, tentang: pengadaan tanah; tanah transmigrasi dan tanah adat yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat, yang dapat dijadikan rujukan / acuan dalam penelitian ini, yakni:

1. Penelitian dilakukan oleh penulis sendiri pada tahun 1995, dengan Judul Penelitian: Pelaksanaan Perolehan Hak Atas Tanah Bagi Transmigran Di Provinsi Bengkulu. Dari penelitian ini dapat disimpulkan, bahwa perolehan tanah bagi transmigran dalam prakteknya diberikan secara bertahap dan bertingkat, yang semula diberikan dengan hak pakai bisa ditingkatkan menjadi hak milik. Dengan syarat tanahnya harus digarap dan dipelihara dengan baik. Dalam penelitian ini juga ditemukan tanah lahan II bagi transmigran diganti dengan sapi.



- Repository Universitas Brawijaya 22
2. Penelitian dilakukan oleh Patrice Levang pada tahun 1997 disertasi dengan Judul aslinya " *La terre d' en face La Transmigration Indonesie*" yang telah diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia oleh Sri Ambar Wahyuni Prayoga, dengan judul " Ayo Ke Tanah Sabrang ". Penelitian ini mengungkapkan tentang masalah-masalah yang ditimbulkan dalam program transmigrasi di Indonesia. Dari hasil penelitian ini ditemukan bahwa masalah yang timbul dalam penyelenggaraan transmigrasi ternyata bukan berasal dari pelaksanaannya, melainkan bersumber pada konsep dasar yang tidak sesuai. Konsep ini merupakan hasil persepsi yang salah tentang evolusi JAMBAL dalam beradaptasi terhadap pertumbuhan penduduk. Dan adanya prasangka buruk terhadap tanah sabrang dan penduduknya, serta perhatian yang minim terhadap sektor pertanian. Dan juga menggambarkan kesulitan yang dialami para transmigran akibat dari kesalahan persepsi tersebut.
3. Penelitian dilakukan oleh Jack Reynold Ch. Ayamiseba pada tahun 2004 disertasi dengan judul: Kedudukan Hak Ulayat Dalam Rangka Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum. Penelitian ini mengungkap dan menemukan konsep yang tepat dan landasan teori serta asas-asas hukum tentang kedudukan hak ulayat masyarakat hukum adat yang pada kenyataannya hak-haknya tersebut terabaikan. Dan juga mengungkapkan masalah pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum di daerah sesuai atau tidaknya dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dan sejauhmana memberikan kontribusi kepada masyarakat dalam mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, negara hukum



kesejahteraan dan negara hukum Pancasila. Kedudukan hak ulayat masyarakat hukum adat pada kenyataannya terabaikan.

4. Penelitian dilakukan penulis sendiri pada tahun 2006, dengan judul: Status Hak Atas Tanah Bagi Transmigran (Studi Kasus Di Provinsi Bengkulu), penelitian ini mengungkapkan bahwa status tanah untuk transmigrasi berasal dari hak pengelolaan yang diperoleh Dinas Transmigrasi dari pemerintah Provinsi / Gubernur setempat. Status Tanah transmigrasi berasal dari hak pengelolaan Departemen Transmigrasi (sekarang Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi), yang diberikan pada transmigran dengan hak pakai yang kemudian dapat ditingkatkan menjadi hak milik.

5. Penelitian dilakukan Aminuddin Salle (2007) buku yang berasal dari disertasi, dengan Judul: Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Penelitian ini mengungkap tentang masalah kedudukan hukum pengadaan tanah dari segi syarat keberlakuan hukum, nilai dasar hukum dan pelaksanaannya. Penelitian ini juga meneliti tentang manfaat dari peraturan pengadaan tanah terutama oleh pemegang hak atas tanah. Dan hasil temuannya ternyata peraturan pengadaan tanah dalam prakteknya sering bertentangan dengan hukum. Kedudukan Hukum Pengadaan Tanah dari segi syarat , keberlakuan dan nilai dasar hukum serta manfaat dari peraturan tersebut.

6. Penelitian Keenam, dilakukan Muhammad Bakri pada tahun 2006, buku dari disertasi. Dengan Judul: Pembatasan Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Dalam Hubungannya Dengan Hak Ulayat dan Hak Perorangan atas Tanah. Penelitian ini mengungkapkan masalah pembatasan wewenang Negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara yang diatur dalam UUPA.



Dan mengungkap masalah implementasi wewenang Negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh Negara terhadap hak ulayat, adanya peraturan perundangan yang mendua. Khususnya tentang hak ulayat masyarakat hukum adat.

7. Penelitian dilakukan A. Latief Fariqun pada tahun 2007, disertasi. Dengan Judul: Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Sumber Daya Alam Dalam Politik Hukum Nasional. Penelitian ini mengungkap masalah wewenang Negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh Negara terhadap hak ulayat, dan hak perorangan atas tanah, yakni dalam bidang pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum. Serta menemukan adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat yang mendua. Politik hukum yang tepat tentang pengakuan hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam, baik politik hukum kolonial, nasional dan internasional.

Dari penelitian-penelitian yang pernah dilakukan sebagaimana disebutkan di atas, tampak ada perbedaan dengan penelitian yang dilakukan penulis walau ada kesamaan obyek, namun masalah yang ingin dikaji berbeda yakni yang mengenai pengadaan tanah dan sertifikasi hak atas tanah untuk transmigrasi, ketentuan pengadaan tanah untuk transmigrasi dalam menentukan kebijakan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, proses pengadaan tanah untuk transmigrasi terhadap tanah negara maupun tanah hak perseorangan serta hak adat, juga sertifikasi tanah transmigrasi dan pengalihannya pada pihak lain.

Sehingga nantinya dapat ditarik benang merah berupa ketentuan-ketentuan dari berbagai norma yang ada pada masyarakat hukum adat, dan hukum Negara.



Akhirnya diungkapkan sinerginya sebagai sesuatu kekuatan yang dapat dipergunakan dalam proses pembangunan khususnya di bidang transmigrasi.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Penelitian disertasi ini adalah penelitian hukum normatif, dengan menggunakan 3 pendekatan yakni :

a. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*)

Digunakan untuk menelaah semua undang-undang dan peraturan-peraturan, termasuk materi muatan dari undang-undang tersebut, juga dasar ontologis lahirnya perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti, yakni: Undang Undang Dasar 1945; Undang Undang No.15 Tahun 1997

tentang Ketrasmigrasian; Undang Undang No.20 Tahun 1961 tentang

Pencabutan Hak Atas Tanah; Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 jo No.65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk

Kepentingan Umum. Peraturan Pemerintah No.2 Tahun 1999 tentang

Penyelenggaraan Transmigrasi; UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi

Manusia. Haryono²³ menyatakan bahwa untuk pendekatan perundang-undangan,

peneliti harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat :

a) *Comprehensive* bahwa norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait dengan yang lain secara logis.

b) *All – inclusive* bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan ada kekurangan hukum.

²³ Dikutip oleh Johni Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang : Bayumedia. 2006, cetakan kedua), hlm. 303.



c) *Systematic* bahwa disamping berkaitan antara satu dengan yang lain norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis.

Undang-Undang dengan isi pasal-pasal yang ada ternyata saling bertentangan sehingga terjadi konflik norma.

b. Pendekatan sejarah (*historical approach*)

Penulis menggunakan pendekatan ini yakni ingin mengungkapkan filosofis dan pola pikir, ketika program transmigrasi dilaksanakan di Indonesia untuk pertama kalinya yakni pada era penjajahan Belanda yang disebut dengan "Kolonisasi" hingga saat Reformasi.

Melalui pendekatan perundang-undangan bersama-sama dengan pendekatan sejarah, maka akan dipelajari landasan *filosofis*, landasan *ontologis* (merupakan alasan adanya) dan landasan *ratio legis* (alasan mengapa ada) dari suatu perundang-undangan yang menjadi dasar bagi pengaturan pengadaan tanah untuk transmigrasi. Dan untuk mengetahui dasar *filosofis* dan *ontologis* suatu perundang-undangan dengan menelaah konsiderannya terlebih dahulu, sedangkan untuk mengetahui dasar *ratio legis* digunakan *interpretasi* atau penafsiran. *Interpretasi* (penafsiran) yang digunakan meliputi interpretasi berdasarkan kalimat dalam undang-undang; *interpretasi* berdasarkan kehendak pembentuk undang-undang / interpretasi sebagaimana yang tertuang di dalam penjelasan undang-undang, yang disebut *interpretasi yang autentik*.²⁴

c. Pendekatan Filosofis (*philosophical Approach*)

Merupakan pendekatan yang dapat digunakan terkait dengan penelitian ini yang obyeknya norma hukum positif, dan norma hukum yang pada dasarnya merupakan kristalisasi dari nilai-nilai kehidupan, yang pada umumnya bersifat

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Predana Media Group, 2005) hlm. 107



mengharuskan atau mewajibkan, dan melarang. Maka pendekatan filsafati tersebut dimaksudkan sejauhmana nilai-nilai tersebut berkembang dalam masyarakat.

1.6.2. Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang diperlukan untuk penelitian yuridis normatif adalah bahan yang diambil dari sumber hukum yang berupa bahan :

1. Bahan hukum primer yang terdiri atas :

- Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

- Undang Undang No.5 Tahun 1960 Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA).

- Undang Undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan hak atas tanah;

- Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 jo No.65 tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

- Undang Undang No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian.

- Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi.

- Undang Undang No.29 Tahun 2009 tentang Perubahan Undang Undang No.15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian.

- Keputusan Bersama Menteri Transmigrasi RI dan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. SKB.114 / MEN / 1992. Sk : 24 Tahun 1992

- Tentang Pencadangan Tanah, Pengurusan dan Sertifikasi Hak Atas Tanah Lokasi Pemukiman Transmigrasi.

2. Bahan Hukum Sekunder



Adapun bahan hukum sekunder yang terdiri atas :

- a. Penjelasan UU dan Peraturan Pelaksanaannya.
 - b. Hasil – hasil penelitian.
 - c. Pendapat para Ahli Hukum Agraria.
3. Bahan Hukum Tersier
- Terdiri dari Kamus Hukum; Black law Dictionary, dan Kamus Bahasa Indonesia.

1.6.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

- Untuk menelusuri Bahan Hukum Primer adalah dengan mengambil/ mengcopy dari :

- a. Perpustakaan Pribadi, Kementrian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia, BPN.
- b. Pusat Dokumentasi dan informasi Hukum di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

- Untuk menelusuri Bahan Hukum Sekunder, adalah dengan cara yang sama yakni dengan mengcopy bahan-bahan hukum (Hasil penelitian terdahulu).

- Untuk pendapat para pakar hukum Agraria, peneliti, praktisi (pejabat BPN) ditelusuri dengan cara wawancara bebas dan mendalam.

- Untuk menelusuri bahan hukum tersier, sama dengan penelusuran bahan hukum primer.

1.6.4. Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah diperoleh dikelompokkan, dan disusun secara sistematis, kemudian dianalisis dengan teknik mengabstraksikan peraturan



perundang-undangan yang ada agar dapat menemukan asas-asas hukum yang terkandung dalam setiap undang – undang, peraturan pemerintah dan sebagainya mengenai hukum agraria khususnya pengadaan tanah, dengan berbagai Metode Interpretasi. Untuk penelitian ini interpretasi yang digunakan adalah Gramatikal, Sistematis. Dalam melakukan analisis dibantu metode berpikir teoritik realistik deduktif (analisis deduktif).²⁵

Penafsiran sistematis adalah penafsiran yang menghubungkan pasal yang satu dengan yang lain dalam satu perundang-undangan yang bersangkutan atau ada perundang-undangan hukum lainnya, atau membaca penjelasan satu perundang-undangan sehingga kita mengerti maksudnya.

Penafsiran Gramatikal dipakai untuk menguraikan atau menjelaskan arti akan makna Undang Undang menurut bahasa umum sehari-hari. Kemudian semua analisis yang sudah dilakukan sebagai bahan pertimbangan penyusunan perbaikan Peraturan Perundang-undangan.

Pada akhirnya hasil analisis peraturan perundang-undangan tanah nasional khususnya tentang pengadaan tanah, secara lebih khusus terhadap pengadaan untuk transmigrasi dapat memberikan masukan temuan-temuan baru yang akan menjelaskan adanya Asas Hukum dan Konsep serta kriteria pengadaan tanah untuk transmigrasi dalam Peraturan Perundang-undangan.

1.6.5. Definisi Operasional

Sesuai dengan judul di atas, maka ditetapkan bahwa ruang lingkup penelitian ini adalah pengadaan tanah untuk transmigrasi yang diatur dalam

²⁵ Purnadi Purbacara & Soerjono Soekanto. *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung : Alumni, 1986), hlm. 10-11.



Pasal 24 (penj) UU No.15 Tahun 1997 jo UU No.29 Tahun 2009. Adapun definisi konseptual dari obyek penelitian yang dipakai adalah:

1. Pengadaan Tanah : setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.²⁶
2. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.²⁷
3. Hak Atas Tanah : hak atas bidang tanah sebagaimana diatur dalam Undang Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA).²⁸
4. Tanah Negara : Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara disebut tanah bebas, tanah Negara yang tidak langsung dikuasai oleh Negara adalah tanah hak, baik yang bersifat sementara maupun tetap.²⁹
5. Tanah Adat / Tanah Ulayat : Tanah yang dikuasai oleh masyarakat adat secara turun temurun, yang bukan merupakan hak milik.³⁰
6. Kawasan Transmigrasi adalah : areal lahan yang diberikan oleh pemerintah untuk transmigrasi, baik untuk permukiman maupun lahan usaha para transmigran.³¹

²⁶ Pasal 1 angka 3 Perpres No.65 Tahun 2006.

²⁷ Pasal 1 angka 6 Perpres No.36 Tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan kepentingan umum.

²⁸ Perpres No.36 Tahun 2005 jo No.65 Tahun 2006.

²⁹ Achmad Sodiki, *Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang (Studi tentang Dinamika Hukum)*, (Surabaya : Universitas Airlangga,1994), hlm. 143.

³⁰ *Ibid*, hlm.139.

³¹ Pasal 1 angka 4 UU No.29 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No.15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian.



7. Transmigrasi : perpindahan penduduk secara sukarela untuk meningkatkan kesejahteraannya dan menetap di kawasan transmigrasi yang diselenggarakan oleh Pemerintah.³²

8. Transmigran : warga negara Republik Indonesia yang pindah secara sukarela ke kawasan transmigrasi.³³

9. Sertifikasi hak atas Tanah : Proses pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah.³⁴

1.6.6. Sistematika Penulisan

Disertasi ini disusun dengan sistematika sebagai berikut :

BAB I. Pendahuluan, pada bab ini ada beberapa sub bab antara lain, Latar Belakang; Rumusan masalah; Tujuan Penelitian; Manfaat Penelitian; Orisinalitas Penelitian; Sistematika penulisan.

BAB II. Kerangka Teoritik dan Konseptual, yang meliputi beberapa teori yang dapat dijadikan pisau analisis pembahasan antara lain, Teori Kewenangan; Teori Kebijakan; Teori Jenjang (*stufen theory*) Teori Perolehan hak milik; Teori Hak Asasi Manusia; Teori Kepastian Hukum; Serta beberapa konsep, yakni: Konsep Kepentingan Umum; Konsep Pengakuan Terhadap Eksistensi hak Ulayat Masyarakat Adat Berdasarkan Undang-Undang;

BAB III. Ketentuan Hukum Pengadaan Tanah Untuk Transmigrasi: Kebijakan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Bab ini terdiri dari 4 sub bab yakni:

1. Hak Menguasai Negara;

³² Pasal 1 angka 2 UU No. 29 Tahun 2009.

³³ Pasal 1 angka 3 UU No. 29 Tahun 2009.

³⁴ Pasal 19 UUPA.



2. Konsepsi pengadaan tanah untuk transmigrasi;
3. Kebijakan Pemerintah Pusat dalam Mengatur Penentuan Lokasi Transmigrasi;
4. Pelaksanaan Pembagian Tanah Transmigrasi;
5. Transmigrasi dan Pengembangan Wilayah.

BAB IV. Proses Hukum Pengadaan Tanah Untuk Transmigrasi Terhadap Tanah Negara Dan Tanah Hak Adat. Pada bab ini terdapat 4 sub bab antara lain:

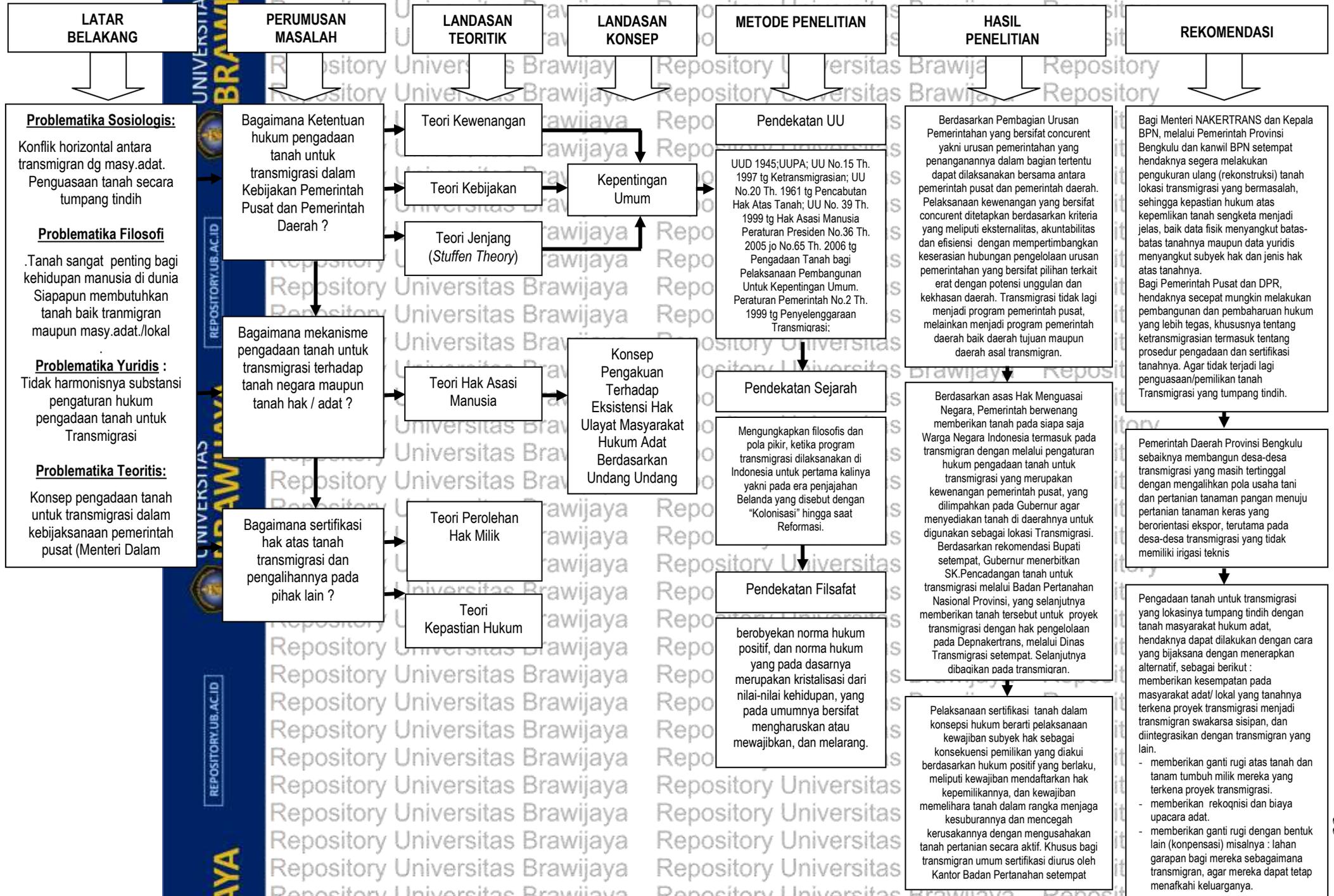
1. Program transmigrasi di Indonesia;
2. Mekanisme hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi terhadap tanah Negara;
3. Mekanisme hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi terhadap tanah hak adat;
4. Pihak-pihak yang terlibat dalam Pengadaan tanah untuk transmigrasi;
5. Persepsi masyarakat hukum adat terhadap pengadaan tanah untuk transmigrasi di Provinsi Bengkulu.

BAB V. Sertifikasi tanah transmigran dan pengalihannya pada pihak lain. Terdiri dari 4 sub bab antara lain:

1. Proses perolehan hak milik atas tanah bagi transmigran;
2. Pengurusan sertifikasi hak atas tanah transmigran;
3. Hambatan dalam pelaksanaan sertifikasi hak atas tanah transmigrasi;
4. Peralihan hak atas tanah transmigrasi pada pihak lain.

BAB VI. Kesimpulan dan Rekomendasi. Kesimpulan : rangkuman hasil penelitian disertasi ini, yang menjawab isu hukum yang menjadi permasalahan yang dibahas. Rekomendasi ini berupa kontribusi bagi pemecahan masalah yang dihadapi pemerintah saat ini, dalam mengatasi masalah yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk transmigrasi.

DESAIN PENELITIAN





BAB II

KERANGKA TEORITIK DAN KONSEPTUAL

2.1. KERANGKA TEORITIK

2.1.1. Teori Kewenangan

Setiap penyelenggaraan suatu Negara dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yakni kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. DPR RI menerima kewenangan dari rakyat untuk menyelenggarakan Negara dan pemerintahan berdasarkan kedaulatan rakyat.

Kewenangan merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Hal ini dikemukakan oleh H.D.Stout.³⁵

Sedangkan menurut F.P.C.L.Tonnaer, Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dan warga negara.³⁶

Lain halnya dengan pernyataan Bagir Manan, bahwa:

Kewenangan dalam bahasa hukum tidak sama maknanya dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan menurutnya hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu. Dalam hukum, kewenangan diartikan sebagai hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Jika dikaitkan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara

³⁵ Ridwan, HR. *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 71.

³⁶ *Ibid.*



horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Sedangkan kewajiban vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam ikatan tertib pemerintahan Negara secara keseluruhan.³⁷

Dasar kewenangan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat terjadi karena diberikan oleh badan legislatif kepada Administrasi Negara melalui atribusi, atau diberikan oleh administrasi negara lainnya melalui perundang-undangan dengan cara delegasi, atau mandat.³⁸

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yakni :

1. Kewenangan atributif

Kata atribusi berasal dari bahasa Belanda, yakni *attribute*, yang mengandung arti "pembagian (kekuasaan hukum); dalam kata *attributie van rechtmacht* berarti pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (*absolute competentie* / kompetensi mutlak). Pada atributif paling sedikit terdapat dua pihak yang terlibat, yakni pemberi wewenang (*attributant*) dan penerima wewenang (atribusi)."

Atributif adalah penyerahan suatu kewenangan (baru) kepada pemerintah atau badan / pejabat tata usaha negara oleh pembentuk undang-undang (rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen), di mana wewenang itu semula tidak dimiliki oleh pemerintah atau badan / pejabat tata usaha negara.

Dengan adanya pemberian wewenang baru itu (*attributif*), berarti tindakan

³⁷ Ibid, 72.

³⁸ SF.Marbun, *Negara Hukum Indonesia dan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak* (AAUPL), (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998).



badan / pejabat tata usaha negara menjadi sah (halal) dan secara yuridis mempunyai kekuatan mengikat umum, karena telah memperoleh persetujuan dari rakyat melalui wakilnya di parlemen.³⁹

Dilihat dari asalnya atau sumber wewenang *attributif (legislator)* dapat dibedakan, berasal dari pemerintahan di tingkat pusat dan pemerintahan di tingkat daerah. *Attributif* yang asalnya diperoleh dari pemerintahan di tingkat daerah bersumber dari DPRD bersama pemerintah daerah berupa peraturan daerah. Kedua asal wewenang di atas, disebut *original legislator* atau pembuat undang-undang asli (*originale wetgever*).

2. Kewenangan delegatif

Delegasi berasal dari bahasa Belanda yakni *delegatie*, artinya penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah. Misalnya Presiden sebagai pemegang wewenang attributif mengeluarkan suatu peraturan pemerintah yang menciptakan wewenang pemerintahan kepada badan / pejabat tata usaha negara, maka tindakan presiden disebut *delegated legislators*.

Pada delegasi terjalin hubungan sedikitnya tiga pihak, yakni pihak pemilik kewenangan (Presiden); pihak penerima wewenang delegasi (misalnya Menteri Dalam Negeri) dan pihak penerima limpahan wewenang delegasi (misalnya Gubernur). Pihak yang melimpahkan wewenang delegasi disebut *delegans* dan pihak yang menerima limpahan wewenang delegasi disebut *delegataris*.

Pada delegasi terjadi pemberian / pelimpahan wewenang dari satu organ pemerintahan atau badan / pejabat tata usaha negara kepada pihak lain. Dasar

³⁹ SF.Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif Di Indonesia*, (Yogyakarta, Liberty, 1997), hlm : 158-159.



hukum pemberian / pelimpahan wewenang mendelegasikan wewenang itu dapat di lakukan apabila diatur dalam peraturan perundang-undangan, yang menyatakan bahwa wewenang tertentu dapat dilimpahkan.

Akibat pemberian / pelimpahan wewenang delegasi dari pemilik kewenangan delegasi atau penerima wewenang (*delegans*) kepada penerima wewenang delegasi atau penerima limpahan wewenang delegasi (*delegataris*), maka *delegans* menjadi kehilangan wewenangnya dan *delegans* tidak lagi dapat menggunakan wewenang delegasi tersebut, sedangkan bagi penerima wewenang delegasi atau penerima pelimpahan wewenang delegasi (*delegataris*) dapat bertindak atas namanya sendiri. Dengan demikian terjadi pelaksanaan kekuasaan yang mandiri oleh *delegataris* bertanggung jawab sepenuhnya atas tindakan yang dilakukannya.

Kedua teori kewenangan tersebut, sangat penting dalam kaitannya dengan pengadaan tanah dan sertifikasi hak atas tanah untuk transmigrasi, karena dengan berlandaskan kewenangan yang sah, maka pemerintah sewaktu-waktu dapat melakukan pencabutan hak atas tanah, ketika tata cara pengadaan tanah melalui musyawarah menemui jalan buntu.

3. Kewenangan Mandat

Berbeda dengan kedua kewenangan di atas yakni delegatif dan atributif, kewenangan mandat diberikan tidak berupa kewenangan penuh, melainkan kewenangan terbatas sesuai dengan apa yang dimandatkan saja. Sebagai mandataris (penerima mandat) hanya dapat melaksanakan kekuasaan sebatas yang dikuasakan saja, atas nama pemberi kuasa. Oleh karena itu tidak harus bertanggung jawab sendiri.



Dalam kewenangan mandat tidak terjadi peralihan kewenangan, melainkan pemberi mandat memindahkan kewenangan kepada suatu badan lain untuk membuat suatu keputusan dan mengambil satu tindakan pemerintahan atas nama pemberi mandat.

Mengenai atribusi, delegasi dan mandat ini menurut definisi dari H.D. Van Wijk / Willem Konijnenbelt sebagaimana dikutip oleh H.R.Ridwan yakni :

1. *Attributie* : *wekenning van een bestuursbevoegheid door een welgever aan eenbestuurorgaan.* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).
2. *Delegatie* : *overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander.* (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).
3. *Mandaat* : *een bestuurorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander.* (mandat adalah : terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan organ lain atas namanya)⁴⁰

Dari beberapa teori tentang kewenangan yang telah diuraikan diatas, hanya atribusi dan delegasilah yang dapat dianggap sebagai pelimpahan kewenangan yuridis, dimana penerima wewengangnya bertanggung jawab penuh terhadap wewenang yang diterimanya. Hal ini berkaitan dengan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka pengadaan tanah untuk transmigrasi. Sedangkan mandat bukan merupakan pelimpahan wewenang, karena dalam pemberian mandat tidak terjadi perpindahan (peralihan) wewenang, sifatnya hanya mewakili untuk bertindak atas nama pemberi mandat.

⁴⁰ HR.Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta, UII Press, 2003), hlm 74.



2.1.2. Teori Kebijakan

Istilah *kebijakan* atau *policy* biasanya dikaitkan dengan perilaku maupun kegiatan seorang pejabat, baik ditingkat perkumpulan organisasi maupun lembaga pemerintahan dalam bidang tertentu.

Adapun makna yang termuat dalam suatu kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya bersifat tektual, melainkan lebih bersifat kontekstual, karena dari masa ke masa selalu mengalami perubahan saat istilah kebijakan lebih sering bermakna secara luas yang dipergunakan terkait dengan tindakan pemerintah.⁴¹

Pada dasarnya terdapat banyak batasan ataupun definisi yang berkaitan dengan "kebijakan publik".

Antara lain, pendapat Kleijn, bahwa kebijakan publik merupakan tindakan secara sadar dan sistematis, dengan memakai sarana-sarana yang sesuai dengan tujuan politik tertentu, yang dilakukan secara bertahap.⁴²

Lain halnya menurut Robert Eyestone yakni : Secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Definisi ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang fokus.⁴³

Sedangkan menurut Thomas R.Dye : kebijakan publik adalah apapun yang menjadi pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu⁴⁴. Definisi inilah yang bisa dianggap agak tepat, namun hal ini kurang memberikan perbedaan yang jelas ini antara apa yang diputuskan oleh pemerintah.

⁴¹ Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta : Total Media, 2009), 309.

⁴² *Ibid*, hlm. 310.

⁴³ Robert Eyestone, *The Threads of Policy : A Study in Policy Leadership*. (Indiana Polis : Bobbs Merrill, 1971), hlm. 18.

⁴⁴ Thomas R.Dye, *Understanding Public Policy*. Second Edition. (Englewood Cliff, N.J: Prentice- Hall 2nd ed, 1975), hlm.1.



Berbeda dengan pendapat Richard Rose bahwa kebijakan adalah serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan dengan konsekuensi mereka yang bersangkutan, daripada sebagai suatu putusan tersendiri⁴⁵. Pandangan ini beranggapan bahwa kebijakan publik bukan sekedar keputusan saja, melainkan juga merupakan pola kegiatan pemerintah.

Menurut Budi winarno hanya pendapat Carl Friedrich yang mempunyai dimensi yang lebih luas, yakni beliau memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, atau kelompok maupun pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan dan peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka pencapaian suatu tujuan atau merealisasikan sasaran atau maksud tertentu⁴⁶.

Berkaitan dengan bentuk nyata dari Kebijakan Pemerintah, menurut Riant Nugroho, yang mengelompokkan kebijakan pemerintah menjadi 3 (tiga) kelompok :

1. Kebijakan yang bersifat *makro* atau umum, atau mendasar, yakni berupa peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
2. Kebijakan publik yang bersifat *meso* atau menengah, atau peraturan pelaksanaan. Kebijakan dalam arti ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran, Keputusan Bersama antar menteri, Gubernur, Bupati atau Walikota;

⁴⁵ Richard Rose (ed), *Policy Making in Great Britain*, (London, Mac Millan, 1969) hlm. 79.

⁴⁶ Dalam Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori & Proses*, (Jakarta: Media Pressindo, 2007), hlm. 17.



3. Kebijakan publik yang bersifat *mikro*, yakni kebijakan yang mengatur implementasi atau pelaksanaan dari kebijakan di atasnya. Adapun bentuk kebijakannya berupa peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah menteri yakni Gubernur; Bupati dan Walikota.⁴⁷

Kebijakan publik merupakan suatu program pencapaian tujuan dari pemerintah yang berujud tindakan nyata yang dilakukan oleh pemerintah secara bertahap untuk mencapai suatu tujuan tertentu.⁴⁸

Sebagaimana dinyatakan oleh Philipus M.Hadjon, bahwa : Peraturan kebijakan bukanlah peraturan perundang-undangan. Badan yang mengeluarkan peraturan-peraturan kebijakan *in casu* tidak mempunyai wewenang untuk membuat peraturan (*wetgevende bevoegdheid*). Peraturan-peraturan kebijakan juga tidak mengikat hukum secara langsung, namun memiliki relevansi hukum.

Peraturan-peraturan kebijakan memberi peluang kepada badan tata usaha Negara, untuk menjalankan kewenangan pemerintahan yang sah (*beschikking bevoegheid*). Hal ini harus dikaitkan dengan kewenangan pemerintahan atas dasar penggunaan *descretionaire* atau *freies ermessen*, yakni badan atau pejabat tata usaha Negara terkait, merumuskan kebijakannya dalam bentuk *juridischeregel*, sebagaimana halnya peraturan, pedoman, pengumuman, surat edaran yang sekaligus mengumumkan kebijakan itu, sebab kalau tidak demikian, maka tidak akan ada tempat untuk peraturan-peraturan kebijakan. Peraturan

⁴⁷ Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Kebijakan Publik Untuk Negara Negara Berkembang*, (Jakarta : PT.Alex Media Komputindo, 2006), hlm. 31.

⁴⁸ Suhariningsih, *Tanah Terlantar*, (Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher, 2009), hlm.133.



kebijakan ini disebut sebagai *pseudo-wetgeving* atau peraturan perundang-undangan semu.⁴⁹

Berbeda dengan istilah kebijaksanaan yang menurut Muchsin adalah tindakan sebagai wujud kewenangan, atau dengan kata lain kebijaksanaan hanya mencakup produk kewenangan politik, bukan proses pembuatan keputusan.⁵⁰

Berkaitan dengan kebijakan (policy) pertanahan, menurut Imam Koeswahyono : suatu kebijakan pada tataran nasional, regional dan lokal, dalam pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan wajib mempertimbangkan produk hukum yang akan dihasilkan, maksudnya : mengenai ujud pewardahan /pengkaidahan kebijakan yang akan dibuat, dan kemana hukum tersebut diarahkan, juga tentang variabel yang secara signifikan dapat merubah hukum yang diberlakukan. serta implikasi kebijakan yang tidak demikian, dapat dikatakan sebagai kebijakan yang tidak implementatif, otoriter, tidak realistis, terlepas dari nilai-nilai keadilan dan etika berbangsa dan bernegara (*principle of good governance*).⁵¹

Salah satu macam pembangunan nasional yang berkaitan dengan kebijakan pertanahan adalah program transmigrasi, semula Kebijakannya berorientasi pada Target Penempatan, namun kebijakan ini tidak memperhatikan kualitas transmigran, akibatnya terjadi ketidak sesuaian antara transmigran dengan lokasi yang tersedia. Transmigran yang didatangkan ke suatu lokasi kurang sesuai dengan kebutuhan pengembangan wilayah dan peningkatan kualitas hidup masyarakat lokal, baik menyangkut adat istiadat dan tradisinya

⁴⁹ Philipus M.Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction To The Indonesian Administrative Law)*, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 2002), hlm. 154.

⁵⁰ Muchsin, *Membidik Kebijaksanaan Tata Guna Tanah.*(Surabaya : Dunia Ilmu, 1998), hlm.2.

⁵¹ Imam Koeswahyono, *Op Cit*, hlm. 13.



maupun kompetensi keahlian dan ketrampilannya. Hal ini bersumber dari orientasi target pemindahan, sistem penentuan transmigran yang tidak didasarkan pada kompetensi dan aspirasi masyarakat lokal.

Sebagai dampak dari sistem pemerintahan yang sentralistik di Indonesia pada masa Orde Baru, kebijakan tentang transmigrasi mempunyai ciri: yakni terpusat pada perencanaan yang top-down dan standar.⁵² Setelah reformasi, kebijakan yang berciri sentral dan top-down menjadi tidak sesuai lagi, dan karenanya diperlukan adanya perubahan sesuai asas otonomi dan desentralisasi. Namun dalam era reformasi pemikiran ke arah perubahan kebijakan masih merupakan harapan (angan-angan) yang belum terealisasi.

Teori Kebijakan ini untuk menganalisis tentang pengertian pengaturan hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi. Karena dengan mengetahui pengertian kebijakan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, maka dapat menentukan pengaturan hukum mana yang dapat dijadikan pedoman dalam menentukan kebijakan pengadaan tanah untuk transmigrasi.

2.1.3 Teori Jenjang (*Stufen Theory*)

Hans Kelsen yang dikenal sebagai pencetus Teori Hukum Murni, juga berjasa dan diakui sebagai yang mengembangkan Teori Jenjang (*Stufen Theory*). Teori ini memandang hukum sebagai susunan norma yang berbentuk piramida terbalik. Norma yang lebih rendah mendapat kekuatan dari norma di atasnya. Semakin tinggi suatu norma makin abstrak sifatnya, dan kebalikannya semakin rendah posisinya akan semakin konkrit sifatnya. Norma tertinggi yakni

⁵² Anharudin, ed al, *Membidik Arah Kebijakan Transmigrasi Pasca Reformasi*, (Jakarta: Google, 2010), hlm.2.



norma yang posisinya di puncak piramida, Kelsen menyebutnya dengan *Grundnorm* atau norma dasar.⁵³

Teori tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky, salah satu murid Kelsen. Menurut Nawiasky: suatu norma hukum di Negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang, norma yang di bawah (lebih rendah) berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang di atasnya. Begitu seterusnya hingga mencapai norma tertinggi yakni norma dasar.

Selanjutnya menurutnya, selain norma yang berlapis dan berjenjang, norma hukum dalam suatu Negara juga berkelompok, pengelompokan norma hukum tersebut menjadi 4 kelompok, yakni:

1. Norma Fundamental Negara;
2. Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara;
3. Undang Undang Formal;
4. Aturan Pelaksanaan dan Aturan Otonom.⁵⁴

Jika dibandingkan antara kedua pendapat di atas, adalah:

Kelsen tidak mengelompokan antara norma-norma hukum. Sedangkan Nawiasky membagi norma hukum menjadi 4 kelompok yang berlainan. Kelsen memandang jenjang norma secara umum, dalam artian berlaku bagi semua jenjang (termasuk norma hukum Negara), sedangkan Nawiasky membahas teori ini secara lebih khusus yakni dihubungkan dengan Negara tertentu.⁵⁵

⁵³ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Terjemahan Raisul Muttaqin (Bandung: Nusamedia & Nuansa, 2006), hlm : 179.

⁵⁴ Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe Einsiedeen* (Zurich/Koln : Benziger, 1948), hlm : 31.

⁵⁵ Maria Farida Indrati S, *ILMU PERUNDANG-UNDANGAN 1*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007) hlm : 47.



Kelsen *Staatsgrundnorm* sebagai Norma Dasar Negara sedangkan Nawiasky berpendapat bahwa istilah tersebut tidak tepat, dan yang paling tepat adalah *Staatsfundament norm*.

Jika dibandingkan diantara kedua teori jenjang tersebut, baik menurut Hans Kelsen maupun Hans Nawiasky, maka terlihat adanya cerminan dari kedua sistem norma tersebut, dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia.

Dalam sistem norma hukum di Indonesia, Pancasila sebagai norma fundamental Negara, yang merupakan norma hukum tertinggi yang secara berturut-turut diikuti oleh norma-norma berikutnya yakni diawali dari batang tubuh UUD 1945, kemudian Ketetapan MPR, serta hukum dasar tidak tertulis (konvensi Ketatanegaraan) sebagai aturan dasar Negara. Seterusnya diikuti dengan UU, Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom, yang diawali dari Peraturan Pemerintah (PP), KEPPRES, KEPMEN dan diikuti oleh peraturan pelaksanaannya serta peraturan otonom lainnya.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menentukan bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hirarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yakni : (a) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDRI 1945); (b) Ketetapan MPR; (c) Undang Undang (UU) / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (PERPU); (d) Peraturan Pemerintah (PP); (e) Peraturan Presiden (PERPRES); (f) Peraturan Daerah (PERDA) Provinsi; (g) Perda Kabupaten/Kota.

Penjelasan Pasal 7 ayat (2) UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan tentang arti kata *hierarki*, yang berarti penjenjangan pada setiap jenis peraturan perundang undangan yang di



46
dasarkan pada asas yang menyatakan bahwa peraturan perundang undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi.

Menurut Sunaryati Hartono, dalam proses perkembangan hukum baru tidak semuanya bertentangan dengan hukum yang lama. Demikian pula dengan semua kaidah nasional tidak harus bertentangan dengan kaidah hukum nasional.

Karena dalam membina suatu masyarakat selalu ditemukan syarat-syarat dan nilai-nilai yang harus dijadikan pegangan oleh semua lingkungan masyarakat. Apalagi dalam proses perubahan dari hukum kolonial menjadi hukum nasional, yang diatur itu masyarakat Indonesia yang tinggal di kepulauan Nusantara juga, maka tidak mengherankan jika nanti ada unsur-unsur yang sama dalam Hukum Nasional, yang sudah ada dalam Hukum Adat maupun dalam hukum kolonial.⁵⁶

Dalam Pasal 1 angka 2 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan, bahwa :

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Jika lebih dicermati isi pasal ini, dari sudut pembuatannya atau pembentukannya peraturan perundangan-undangan, ada 2 (dua) bentuk yakni :

1. Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga negara, yang bersifat *legislasi* dan *regulasi*, disebut dengan Peraturan Perundang-undangan.
2. Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh pejabat, yang bersifat *beschikking*, disebut dengan Peraturan Kebijakan.

⁵⁶ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm.14.



Selanjutnya pada Pasal 8 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan tersebut menentukan jenis Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut :

Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup Peraturan yang ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan rakyat; Dewan Perwakilan Daerah; Mahkamah Agung; Mahkamah Konstitusi; Badan Pemeriksa Keuangan; Bank Indonesia; Menteri; Kepala Badan; Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Undang Undang; Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; Gubernur; Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten / Walikota; Bupati / Walikota; Kepala Desa atau yang setingkat.

Berikutnya Pasal 8 ayat (2) menyatakan:

Peraturan perundang-undangan selain yang disebut dalam ayat (1), namun diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan teori diatas, digunakan untuk menganalisis sinkronisasi peraturan perundang-undangan dalam mengatur tentang pengadaan tanah dan sertifikasi hak atas tanah untuk transmigrasi. Hal ini penting digunakan karena banyak sekali peraturan perundangan khususnya yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk transmigrasi, yakni : UUD 1945; UUPA; UU No.20 Tahun 1961; UU No.15 Tahun 1997; UU No.39 Tahun 1999; UU No.32 Tahun 2004; PP RI No.2 Tahun 1999; Perpres No.36 Tahun 2005 jo No.65 Tahun 2006.

2.1.4. Teori Hak Asasi Manusia (HAM)

Hak asasi manusia (HAM) yang dipahami sebagai hak-hak asli (alamiah) manusia semenjak ia lahir ke dunia, merupakan kenyataan sosial yang bersifat umum. Dalam perkembangannya telah mengalami berulang kali perubahan secara mendasar dengan keyakinan dan berbagai praktek sosial dalam lingkungan masyarakat pada umumnya.



Awalnya HAM hanya berkembang di Negara maju, bersamaan dengan perkembangan komunikasi dan transportasi. Indonesia sebagai Negara berkembang, yang menjadi salah satu Negara anggota PBB (Perserikatan Bangsa Bangsa) yang berkewajiban meratifikasi dan menerima instrumen HAM Internasional. Untuk memenuhi kebutuhan manusia yang paling mendasar yakni : perlindungan; pemenuhan dan pemajuan asas hak asasi manusia, karena tanpa hak tersebut identitas sebagai manusia akan berkurang/hilang. Oleh karenanya satu tujuan utama pembentukan negara adalah melindungi hak asasi manusia dari setiap pribadi masyarakat.⁵⁷

Sesuai dengan falsafah Negara Republik Indonesia yakni Pancasila dan UUD 1945 serta sesuai dengan budaya bangsa Indonesia. Untuk melengkapi pasal-pasal yang ada dalam UUD 1945 khususnya yang berkaitan dengan HAM, maka dibuat ketetapan MPR yakni Tap No.XVII/MPR/1998 tentang pemberian tugas terhadap lembaga tinggi negara dan seluruh aparatur pemerintah untuk menghormati; menegakkan dan menyebarluaskan pengertian mengenai HAM kepada seluruh masyarakat.

Teori mengenai hak asasi manusia (HAM) pada awalnya dikembangkan oleh John Lock, yang menyatakan bahwa di dalam diri manusia dapat ditemukan asas-asas yang merupakan hak-hak aslinya yang tidak dapat diganggu gugat. Oleh karena itu, untuk membentuk suatu Negara yang sejahtera, kekuasaan tidak dipegang secara mutlak dalam satu tangan dan perlu dibatasi, agar tidak

⁵⁷. Muchamad Ali Syafaat. *Dinamika Hak Asaasi Manusia Dan Kelembagaan Negara Dalam Perkembangan Hukum Konstitusi Indonesia.*(Malang : FH UB,Makalah yang disampaikan pada-Kuliah Tamu, tanggal 7 Mei 2010), hlm..3.



terjadi tindakan sewenang-wenang, sehingga hak-hak dasar warga negara terlindungi.⁵⁸

Pendapat Scott Davitson dalam menanggapi pandangan John lock tentang hak alamiah / hak kodrati ini memperlihatkan dua hal. Pertama, individu adalah makhluk otonom yang mampu melakukan pilihan, dan kedua, keabsahan pemerintah tidak hanya bergantung pada kehendak rakyat, tetapi juga pada kemauan dan kemampuan pemerintah untuk melindungi hak-hak kodrati individu itu.⁵⁹

Beberapa pakar tentang hak asasi manusia, seperti Maurice Crariston dan R.S. Downie, berpendapat bahwa hak asasi manusia terbatas pada hak sipil dan politik, tidak mencakup hak ekonomi ataupun kesejahteraan. Kebalikannya pakar yang lain seperti Alan Gewirth dan Richard Wasserstrom berpendapat bahwa hak untuk sejahtera sebagai manusia merupakan hak asasi, dimana kesejahteraan itu mencakup pertimbangan ekonomi. Henry Sue, Raymond Plant, Harry Lesser dan Peter Taylor-Gooby berpendapat bahwa apa saja yang di butuhkan untuk bersubsistensi atau untuk mempertahankan hidup adalah hak asasi yang paling pokok.⁶⁰

Terdapat perbedaan pandangan diantara para filsuf tentang hak asasi manusia (HAM) itu hanya hak sipil dan politik saja atau termasuk hak ekonomi atau kesejahteraan tidak hanya terjadi pada tataran teoritis, melainkan juga terjadi dalam proses penyusunan instrumen hak asasi manusia pada Perserikatan

⁵⁸ John Locke dalam Hermien Hadiati Koeswadji, *Hukum Kedokteran (Studi tentang Hubungan Hukum dalam mana Dokter sebagai Salah satu Pihak)*, (Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 1998). Hlm.3-4.

⁵⁹ Scott Davidson, 1994. *Hak Asasi Manusia Sejarah, Teori dan Praktek Dalam Pergaulan Internasional*. Terjemahan A. Hadyana Pujaatmaka, (Jakarta, PT. Pustaka Utama Grafiti, 1994) Hlm : 38.

⁶⁰ Carol C.Gould, *Demokrasi Ditinjau Kembali*. Terjemahan, (Jogya, PT. Tiara Wacana, 1993), Hlm : 195.



Bangsa-Bangsa. Negara-Negara Barat yang dipengaruhi filsafat individualisme liberal, lebih mengutamakan hak-hak sipil dan politik. Mereka beranggapan bahwa hak-hak ekonomi, sosial dan budaya bukanlah hak asasi manusia.

Kebalikannya di negara-negara sosialis yang dipengaruhi ajaran Marxisme / sosialisme dan negara-negara dunia ketiga memandang bahwa tugas utama Negara adalah mensejahterakan masyarakat dengan aktif mengatur ekonomi, sosial dan budaya. Karena itu hak ekonomi, sosial dan budaya merupakan hak asasi yang paling utama.⁶¹

Pandangan yang dipedomani oleh para penganut paham individualisme liberal, menurut para penganut paham ini, hak asasi manusia adalah hak yang dimiliki oleh perorangan. Dan selama universalitas hak asasi manusia itu bermakna persamaan di depan hukum dari semua warga negara dan tidak ada diskriminasi serta tidak ada warga negara yang diistimewakan dalam menikmati hak asasi manusia, maka hak asasi akan terlindungi. Perlindungan hak kolektif merupakan hasil alamiah dari perlindungan individu-individu.⁶²

Para penganut paham ini pada umumnya percaya bahwa hak-hak kolektif akan secara otomatis terlindungi sebagai hasil dari perlindungan hak-hak individu. Sering diargumentasikan bahwa apabila setiap orang berhak atas kebebasan, kebebasan berkeyakinan (memilih agama), maka semua anggota komunitas agama cukup terlindungi. Namun konsepsi dan argumentasi paham klasik tentang hak asasi ini dibantah kebenarannya.⁶³

⁶¹ Antonio Cassese, *Hak Asasi Manusia di Dunia Yang Berubah*. (Yayasan Obor Indonesia. 1994) Hlm : 76.

⁶² Boaventura De Sousa Santos, dalam Latief Fariqun (2007) *Pengakuan Masyarakat Hukum Adat Atas Sumber Daya Alam*, (Malang:Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2007). Hlm : 24.

⁶³ Latief Fariqun. *Ibid*, hlm. 24.



Menurut Ian Brownlie, pengakuan terhadap hak-hak kelompok biasanya mengambil dua bentuk. Pertama, yakni suatu ketentuan yang berkaitan dengan standar persamaan atau otonomi non-diskriminasi, dan kedua, yakni jaminan terhadap pemeliharaan identitas kelompok.

Pandangan paham klasik tentang hak asasi manusia (HAM) ini tidak terbukti, baik secara teoritik, sebagaimana pendapat Brownlie, karena dalam kenyataannya bahwa pembantaian kaum yahudi oleh Hitler, untuk mencegah munculnya kembali Naziisme di Jerman, dalam undang undang dasar Jerman (*Grundgesetz*) telah mengadakan pembaharuan dalam pengaturan Hak Asasi Manusia (HAM) secara mendalam pada tanggal 23 Mei 1949. Pemberantasan etnik Serbia Bosnia, dan pembantaian terhadap rakyat Palestina oleh Israil juga agresi militer Amerika terhadap Irak, kejadian ini semua dapat dijadikan bukti bahwa perlindungan terhadap hak asasi manusia secara individual tidak teratasi. Dikarenakan motivasi kejahatannya bukan individu, tetapi kelompok.

Namun demikian, hendaknya hak rakyat untuk memenuhi kebutuhan dasarnya yang seharusnya dianggap lebih penting, yang disebut dengan hak ekonomi ; sosial dan budaya. Demikian pula di Indonesia masih banyak rakyat miskin, maka untuk menanggulangnya pemerintah salah satunya dengan membuat program transmigrasi.

Konsep hak asasi manusia (HAM) yang sebelumnya cenderung bersifat theologis, filsafati, ideologis, atau moralistik, dengan kemajuan berbangsa dan bernegara dalam konsep modern akan cenderung ke sifat yuridis dan politik, karena instrumen HAM sebagai bagian yang menyeluruh dan hukum



internasional baik tertulis atau tidak tertulis. Bentuknya dapat berbentuk deklarasi, konvensi maupun resolusi.⁶⁴

Berkaitan dengan hak asasi manusia (HAM) yang awalnya hanya dibicarakan di negara-negara maju (barat), namun dengan semakin berkembangnya transportasi dan komunikasi sedemikian pesatnya, maka Indonesia sebagai negara berkembang dan sebagai anggota Perserikatan Bangsa Bangsa harus menerima dan meratifikasi instrumen hak asasi manusia internasional, sesuai dengan falsafah Negara Republik Indonesia yakni Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta sesuai pula dengan budaya bangsa Indonesia.

Untuk Indonesia disesuaikan dengan kebudayaan Negara yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Hal ini mutlak diperlukan karena akan berkaitan dengan falsafah, doktrin dan wawasan bangsa Indonesia, baik individual maupun kolektif kehidupan masyarakat yang berdasarkan kekeluargaan, dengan tidak melihat moralitas komunal, moralitas institusional maupun moralitas sipil yang saling menunjang secara proporsional, manusia disini dipandang sebagai pribadi, sebagai makhluk sosial dan dipandang sebagai warga negara yang harus mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Baik hukum tertulis atau tidak tertulis, demi menghormati etika, moral dan HAM orang lain, juga hukum internasional tentang HAM yang telah diratifikasi Indonesia. Dan yang menjadi kewajiban pemerintah adalah menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM yang telah diatur

⁶⁴ Slamet Marta Wardaya, *Hakekat, Konsepsi dan Rencana Aksi nasional Hak Asasi Manusia (HAM)*, (Bandung, Refika Aditama, 2009), hlm. 6.



dalam peraturan perundangan dan hukum internasional HAM yang telah diterima oleh Indonesia.

Dalam jangka panjang politik hukum harus memanfaatkan momentum atas UUD 1945 agar mampu mengelaborasi makna konstitusionalisme yang menegaskan perlindungan HAM dan memberi batasan secara ketat terhadap penggunaan kekuasaan. Dan dalam waktu dekat (jangka pendek), politik hukum Indonesia harus mampu secepatnya memberi solusi atas kasus-kasus pelanggaran HAM di masa lalu yang kini bukan hanya menjadi persoalan hukum tetapi yang menjadi persoalan politik.⁶⁵

Politik hukum HAM di sini diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) tentang HAM yang meliputi kebijakan Negara, tentang bagaimana pembuatan hukum HAM guna membangun masa yang akan datang dengan lebih baik, yakni kehidupan Negara yang bersih dari pelanggaran HAM yang dilakukan oleh penguasa.⁶⁶

Dalam Pembukaan maupun Batang Tubuh UUD 1945, secara tegas menyebutkan adanya prinsip demokrasi dan pengakuan serta perlindungan HAM yang membuktikan bahwa Indonesia adalah Negara hukum.⁶⁷

Menurut Muladi, guna melakukan penegakan HAM terdapat unsur lain yang sangat erat kaitannya dengan penegakan HAM di era globalisasi adalah budaya hukum. Budaya hukum (kultur) yang merupakan salah satu unsur penting yang perlu ditumbuhkan dalam masyarakat, karena kalau tidak akan mudah terjadi pelanggaran hukum di dalam masyarakat.⁶⁸

⁶⁵ Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm 139.

⁶⁶ *Ibid*.

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 141.

⁶⁸ Muladi, *Demokrasi Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, (Jakarta: The Habibie Center, 2002), hlm. 29.



Terlepas dari adanya perbedaan pandangan tentang hak asasi manusia dan sumber pembenarannya. Perkembangan konsep hak asasi manusia telah berkembang dalam waktu yang tidak singkat. Dengan berkembangnya beraneka perbedaan tersebut, secara tidak langsung telah mempengaruhi konsep pengakuan terhadap eksistensi hak-hak masyarakat adat.

Penentuan nasib sendiri dalam konteks masyarakat adat kemudian dipahami tidak termasuk pemisahan diri, bernegara sendiri atau kedaulatan politik. Karena itu tuntutan penentuan nasib sendiri masyarakat adat berfokus pada hak atas tanah dan sumber daya alam yang mempunyai hubungan sejarah, organisasi sosial yang otonom dan identitas budaya, yang semuanya sesuai dengan kedaulatan negara dimana mereka hidup.⁶⁹

Dan dengan menggunakan teori tentang hak asasi manusia tersebut, khususnya yang berkaitan dengan hak-hak masyarakat adat terhadap penguasaan dan pemilikan tanah adat (ulayat), akan sangat bermanfaat terkait dengan pengambilan (perampasan) tanah adat untuk transmigrasi.

2.1.5. Teori Perolehan Hak Milik

Teori perolehan hak milik dapat dikategorikan dalam dua kelompok, Perolehan hak milik *ex facto* yakni perolehan hak milik yang berdasarkan fakta yang terus menerus, sebagaimana yang tercakup dalam beberapa teori di bawah ini:

1. Teori okupasi adalah hak milik yang diperoleh dari pendudukan tanah tak bertuan (*res nullius*) atau tanah yang belum dimiliki orang lain.

Tanah tersebut dibuka oleh seseorang / sekelompok orang dan

⁶⁹ Antonio Cassese, *Hak Asasi Manusia Di Dunia yang Berubah*, (Yayasan Obor Indonesia, 1994) Hlm : 71.



dikuasai secara terus menerus dan menjadi miliknya. Perolehan hak atas tanah seperti ini disebut juga perolehan hak atas tanah secara alamiah (*natural aquisition*). Teori tersebut sesuai dengan perolehan hak milik menurut hukum adat di Indonesia.

2. Teori Kerja, yang dikembangkan oleh John Locke. Menurutnya hak milik dapat diperoleh dari hasil kerja seseorang, sesuai dengan perintah atau amanah dari Tuhan bahwa manusia diberi dunia dan isinya untuk diusahakan, dikuasai dan dikontrol dengan menanaminya, maka tanah tersebut menjadi miliknya.

3. Menurut J.B.Cohen, definisi diatas disebut dengan teori Kreasi. Selain dua teori di atas, menurut Cohen masih ada yang termasuk dalam perolehan hak *ebso pacto* adalah Teori Kodrat yakni hak milik yang langsung timbul dari kepribadian manusia untuk dapat hidup dan melangsungkan jenisnya, manusia perlu menguasai benda-benda yang ada di dunia termasuk tanah, untuk dapat mengembangkan diri.⁷⁰

Lain halnya dengan Perolehan hak milik atas tanah secara *ebso Juro* adalah perolehan hak milik atas tanah berdasarkan Undang Undang, sesuai dengan yang telah diatur dalam peraturan perundangan antara lain sebagai berikut :

1. Ketentuan-ketentuan Konversi diatur dalam Undang Undang Pokok Agraria

⁷⁰ Imam Soetiknyo, *Politik Agraria Nasional : hubungan Manusia dengan Tanah*, (Yogyakarta: University Press, Gajah Mada), hlm. 13.



2. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.6 /1998 tentang Pemberian Hak Milik atas tanah untuk tempat tinggal.

3. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.5/1998 tentang Perubahan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal yang dibebani Hak Tanggungan menjadi Hak Milik.

4. Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9/1997 jis.No.15/1997 dan No.1/1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).

Teori Perolehan Hak Milik Atas Tanah ini, sangat berguna dan relevan untuk menganalisis mekanisme pengadaan tanah dan sertifikasi hak atas tanah untuk transmigrasi dan pengalihannya pada pihak lain.

2.1.6. Teori Kepastian Hukum

Menurut pandangan Gustav Radbruch, mengenai kepastian hukum adalah merupakan salah satu nilai dasar dari hukum. Mengenai kepastian hukum yang paling penting adalah Peraturannya, terlepas peraturan itu adil atau tidak adil dan bermanfaat bagi masyarakat atau tidak.⁷¹

Berbeda dengan pendapat Bagir Manan, kepastian hukum tidak selalu sama dengan keadilan, bahkan ada kemungkinan saling bertolak belakang dengan keadilan. Tetapi tanpa kepastian akan menjadi sangat subyektif karena

⁷¹ Radbruch, Gustav, *Inführung in die Rechtswissenschaft*, (Stuttgart : K.F.Koehler, 1961), Dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 19.



sepenuhnya tergantung pada si pembuat ketentuan atau yang mengendalikan kepastian. Keadilan yang seperti ini dapat melahirkan ketidakadilan.⁷²

Menurut Theo Huijbers, tujuan politik hukum bukan hanya menjamin keadilan, juga menciptakan ketentraman hidup, dengan memelihara kepastian hukum⁷³ kepastian hukum bukan menjadi tujuan hukum, melainkan menjadi sesuatu yang harus ada apabila keadilan dan ketentraman akan diciptakan. Tidak mungkin dapat menciptakan keadilan dan ketentraman jika kepastian hukum tidak dijaga dengan baik. Dalam suatu negara yang kepastian hukumnya terjaga dengan baik, indikasinya adalah :

1. Adanya perundang-undangan yang jelas;
2. Penerapan perundang-undangan dilaksanakan dengan baik, oleh hakim dan petugas hukum lainnya.⁷⁴

Sekalipun antara kepastian hukum dan efektifitas hukum tidak sama, namun antara keduanya saling berhubungan dengan erat (korelasi). Karena kepastian hukum dapat terjamin jika negara mempunyai penegak hukum yang cukup memadai untuk memastikan terlaksananya perundang-undangan dengan baik.⁷⁵ Kepastian hukum jika berbenturan dengan keadilan yang harus didahulukan adalah keadilan, karena kepastian hukum merupakan sarana untuk mencapai keadilan.

Teori tentang kepastian hukum, berkaitan erat dengan penulisan disertasi ini, teori ini sangat diperlukan karena sertifikasi tanah adalah salah satu wujud dari kepastian hukum.

⁷² Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa Suatu Pencarian*, (Yogyakarta : FH.UII, 2005), hlm.12.

⁷³ Theo Huijbert, *Filsafat Hukum*, dalam Abdul Rachmad Budiono, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Malang : Bayumedia, 2005), hlm. 21.

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 22.

⁷⁵ Abdul Rachmad Budiono, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Malang : Bayumedia, 2005), hlm. 23.



2.2. KERANGKA KONSEPTIONAL

2.2.1. Kepentingan Umum

Kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan bersama dari seluruh lapisan masyarakat. Sebagaimana diatur

dalam Pasal 1 ayat (5) Perpres No.36 Tahun 2005 jo No.65 Tahun 2006, yakni

Kepentingan Umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.

M.Solly Lubis menyatakan bahwa " Dalam istilah kepentingan umum tersebut sudah tercakup seluruh peranan dan fungsi pemerintah, baik sebagai political state, legal state maupun administrative state".⁷⁶

Negara sebagai political state pemerintah menjalankan empat fungsi pokok, yakni :

1. memelihara ketertiban dan ketenangan (*maintenance peace and order*) yakni mengatasi gangguan - gangguan terhadap ketertiban, baik gangguan yang datangnya dari warga masyarakat sendiri maupun dari sumber-sumber lain.
2. fungsi pertahanan dan keamanan.
3. fungsi diplomatik.
4. fungsi perpajakan.⁷⁷

Kuncara Purbopranoto, memerinci kegiatan - kegiatan yang memiliki aspek kepentingan umum sebagai berikut:

1. Memelihara kepentingan umum yang khusus mengenai kepentingan negara. Contohnya tugas pertahanan dan keamanan.

⁷⁶ M.Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1992), hlm : 117.

⁷⁷ Safri Nugraha, et all, *Hukum Administrasi negara* Center for Law and Good Governance Studies,(Jakarta: Fakultas Hukum UI, 2007), hlm : 81.



2. Memelihara kepentingan umum dalam arti memelihara kepentingan bersama warga negara. Contohnya persediaan sandang pangan, perumahan dan kesejahteraan sosial.

3. Memelihara kepentingan bersama yang tidak seluruhnya dapat dilakukan oleh warga negara dalam bentuk bantuan negara. Adakalanya negara memelihara seluruh kepentingan perseorangan. Contohnya pemeliharaan fakir miskin dan anak terlantar.

Istilah kepentingan umum menurut peraturan yang pernah dan masih berlaku di Indonesia, antara lain sebagai mana distur dalam UUPA Pasal 18 kepentingan umum adalah kepentingan bersama dari rakyat, negara dan bangsa.

Menurut UU No.20 Tahun 1961, kepentingan umum adalah untuk kepentingan bangsa dan negara, serta kepentingan bersama dari rakyat, juga kepentingan pembangunan.

Menurut INPRES No. 9 Tahun 1973 kepentingan umum adalah kepentingan pembangunan. PERMENDAGRI No. 15 Tahun 1975 kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Menurut KEPPRES No.55 Tahun 1993, kepentingan umum adalah kegiatan pemerintah untuk kepentingan segenap masyarakat, tidak untuk mencari keuntungan.

Menurut PERPRES No.36 Tahun 2005 yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar masyarakat dan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah, serta tidak untuk mencari keuntungan. Dan dalam peraturan presiden tentang pengadaan tanah yang paling akhir yakni PERPRES No.65 Tahun 2006, kepentingan umum adalah kegiatan pembangunan yang dilakukan pemerintah tidak untuk mencari keuntungan.



Ada beberapa batasan kepentingan umum, yakni:

1. Adanya kepentingan seluruh lapisan masyarakat;
2. Dilakukan dan dimiliki oleh pemerintah;
3. Tidak digunakan untuk mencari keuntungan;
4. Masuk dalam daftar kegiatan yang telah ditentukan;
5. Perencanaan dan pelaksanaannya sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RUTW)⁷⁸.

2.2.2. Konsep Pengakuan Terhadap Eksistensi Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Berdasarkan Undang Undang.

Jauh sebelum Indonesia merdeka, telah ada berbagai kesatuan sosial yang beraneka ragam, yang masing-masing memiliki kebudayaan yang berbeda dengan aturan-aturan hukum yang tertentu pula yang selanjutnya disebut hukum adat. Disamping pengakuan eksistensi hukum dan masyarakat hukum adat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan peradilan, politik hukum Pemerintahan Kolonial Belanda pada awalnya telah mengakui eksistensi masyarakat adat dan ulayat mereka. Terbukti dari ketentuan pasal 62 RR dan Agrarische Wet 1870, pasal ini melarang Gubernur Jenderal untuk menyewakan tanah-tanah kepunyaan Rakyat Pribumi yang didapatkan dari hasil membuka hutan, tanah yang digunakan untuk penggembalaan umum atau tanah kepunyaan desa.

Penyewaan atau pengambilan itu hanya dilakukan bila digunakan untuk kepentingan umum. Bila Gubernur Jenderal memberikan hak erfpacht, tidak boleh sampai melanggar hak-hak rakyat pribumi.

⁷⁸ M.Yamin Lobis, et all. *Pencabutan Hak, Pembebasan, Dan Pengadaan Tanah*. (Bandung : mandar Maju, 2011), him. 59-60.



Agrarische Wet ini diberlakukan pada tanggal 9 April 1870, namun peraturan ini mendapat protes keras dari para pemilik modal (pengusaha-pengusaha) Belanda, karena peraturan tersebut dianggap dapat memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki rakyat pribumi. Sehingga dapat membatasi pemberian hak opstal dan erfpacht dari pemerintah untuk mereka.

Pada tanggal 20 Juli 1870 pemerintah kolonial Belanda memberlakukan Agrarische besluit yang dalam Pasal 1 nya mengadung pernyataan domein (domein verklaring) yang pada intinya menyatakan bahwa Semua tanah yang tidak bisa dibuktikan sebagai hak eigendom dan agrarische eigendom, merupakan tanah milik (domein) negara.

Peraturan tentang domein verklaring bukan hanya mementahkan pengakuan dan perlindungan hak-hak atas tanah rakyat pribumi tetapi juga merampasnya. Dengan demikian, tanah hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat menjadi tanah milik negara karena tidak termasuk sebagai eigendom maupun agrarische eigendom. Tanah hak ulayat bisa menjadi agrarische eigendom apabila pemiliknya mengajukan permohonan secara resmi, persetujuannya melalui keputusan Pengadilan.

Van Vollenhoven mengajukan 3 (tiga) rekomendasi, yakni bahwa :

1. Pemerintah sebaiknya mengadakan penyelidikan secara luas untuk mengetahui di mana saja hak ulayat masih hidup. Jika hak itu masih hidup maka harus diakui dan jika hak itu mengalami kerusakan, maka pemerintah harus memperbaikinya.



2. Kalau hasil dari penyelidikan ahli menunjukkan bahwa perlu ada perencanaan atau penyesuaian, maka pemerintah harus melakukannya tanpa ditunda lagi.

3. Di dalam praktek pelaksanaan administrasi, para pejabat harus melepaskan prasangka-prasangka Eropa mereka. Mereka harus berusaha untuk memandang institusi-institusi rakyat dari sudut pandang orang pribumi.⁷⁹

Rancangan undang-undang Cowan yang ditulis selama satu tahun pada tahun 1920 itu adalah rancangan terakhir yang pernah dibuat dengan restu pemerintah Belanda merealisasi kodifikasi dan unifikasi. Sejak saat itu tidak ada lagi usaha apapun yang dicoba di masa pemerintahan kolonial itu untuk mengkodifikasi maupun mengunifikasikan hukum.⁸⁰ Sampai saat kemerdekaan Indonesia, hukum yang mengatur tentang tanah bersifat dualisme yakni bagi golongan Eropa berlaku Kitab Undang Undang Hukum Perdata dan Kitab Undang Undang Hukum Dagang, sedangkan untuk golongan pribumi akan diterapkan hukum agama / adat, kebiasaan-kebiasaan dan pranata-pranata sesuai dengan adatnya masing-masing.

Dengan demikian adanya pluralisme hukum di Indonesia sudah dapat dilihat gejalanya dan dapat ditanggapi secara formal. Masalahnya kemudian, disatu sisi mengacu pada apa yang telah diatur dalam UUPA, masih banyak pengakuan yang dapat dikatakan sebagai iktikat baik, yang belum jelas pengaturannya di tingkat lapangan. Selain itu jika diperhatikan secara sungguh-sungguh, pengaturan hak adat dalam UUPA masih mengandung berbagai makna.

⁷⁹ C.Van Vollenhoven, *Inlandsch Grondbezit*, dalam Soetandyo Wignyosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada,1993), hlm. 131.

⁸⁰ *Ibid.*



63
Sehingga ketika pengaturan itu diterapkan ke dalam berbagai macam kelompok masyarakat banyak menimbulkan kerugian.

Ketidak jelasan ini dapat memunculkan kondisi yang memungkinkan terjadinya pengusuran hak-hak masyarakat hukum adat. Baik karena kekuatan dan kekuasaan negara yang berorientasi pada pengembangan kegiatan ekonomi yang *kapitalistik*, maupun dikarenakan tidak jelasnya pengakuan dan pengaturan hak-hak adat itu sendiri.

Tidak ada satu pasal pun dalam UUD 1945 sebelum diamandemen tahun 2000 yang menyebut secara eksplisit, eksistensi masyarakat hukum adat dan hak-hak mereka. Namun demikian, yang sering dihubungkan dengan pengakuan eksistensi dan hak ulayat masyarakat hukum adat adalah Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) dan penjelasannya.

Adapun isi dari pasal ini adalah :

Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengamati dasar permusyawaratan dan sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Pasal tersebut sering dijadikan rujukan untuk menyatakan pengakuan terhadap eksistensi dan hak-hak masyarakat hukum adat.

Dalam Butir II Penjelasan pasal 18 UUD 1945 dinyatakan bahwa :

Dalam teritorial Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zelfbesturende Landschappen* dan *Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negari di Minangkabau, dusun dan marga Di Palembang dan Di Sumatera Bagian Selatan pada umumnya, termasuk Bengkulu. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Negara RI menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala



peraturan negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak asal-usul dan daerah tersebut.⁸¹

Demikian juga di daerah Bengkulu, persekutuan tertinggi pada masyarakat Bengkulu adalah "Marga" yang dikepalai oleh seorang kepala Marga yang disebut "Pesirah" Marga yang terdekat (sekitar) pasar disebut "Datuk Pasar", dan untuk daerah kecil disebut "Dusun" kepala dusun disebut dengan "Depati". Di daerah Bengkulu Marga terdiri dari beberapa buah dusun yang merupakan persekutuan rakyat yang terkecil.⁸²

Dari penjelasan Pasal 18 UUD 1945 nampak adanya pengakuan terhadap eksistensi *Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan Sumatera Bagian Selatan (SUMBAGSEL) dalam kaitannya dengan pembagian daerah dan susunan pemerintahan, dalam kaitan susunan asli dan hak asal-usul dari masyarakat adat diakui dan akan menjadi bagian dalam susunan pemerintahan.

Menurut Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 mengatakan bahwa teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbeturende landschappen* dan *volksgemeenschappen*. Istilah *zelfbesturende landschappen* adalah kata lain untuk daerah-daerah swapraja. Sedangkan istilah *volksgemeenschappen* digunakan untuk menunjuk desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan daerah Sumbagsel termasuk Bengkulu. Berdasarkan Penjelasan Pasal 18 UUD 1945, susunan yang asli merupakan ukuran utama untuk mengklasifikasi suatu daerah sebagai daerah istimewa.

⁸¹ Sujanto, 1988, *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1988), hlm. 13-15.

⁸² Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Monografi Hukum Adat Daerah Riau, Jambi, Sumsel, Bengkulu, Lampung*, Buku II (Bagian 5 dan 6), (Jakarta: Departemen Kehakiman, 1993), hlm. 2.



Demikian pula, mengenai pengakuan eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat dalam Pasal 18 UUD 1945 dan Penjelasannya adalah dalam rangka susunan pemerintahan, dimana masyarakat adat diakui eksistensinya sebagai kesatuan masyarakat yang berhak mengurus urusannya sendiri.

Sejak diterbitkannya Dekrit Presiden tanggal 5 juli 1959, Undang Undang Dasar 1945 diberlakukan kembali. Dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah, dikeluarkan Penetapan Presiden Republik Indonesia No.6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah. Penpres inipun tidak mengatur tentang eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat dalam pemerintahan.

Kemudian diganti dengan Undang-undang No. 18 tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Dengan UU ini kembali ke Pasal 18 UUD 1945 sebagai landasan hukumnya. Namun demikian undang-undang inipun tidak mengatur tentang kesatuan masyarakat hukum adat dalam pemerintahan.

Dari semua uraian di atas, terbukti bahwa sejak tahun 1945 sampai dengan tahun 1965, terjadi kecenderungan adanya politik hukum yang tidak mengakui eksistensi kesatuan masyarakat adat seperti nagari, marga, huta, desa dan gampong, pada saat penyusunan undang-undang tentang susunan pemerintahan negara, meskipun Pasal 18 UUD 1945 sebagai landasan hukumnya.

Pada saat pergantian pemerintahan di Indonesia dari pemerintahan Orde lama ke pemerintahan Orde Baru pada tahun 1966, melahirkan politik hukum baru di bidang pemerintahan. Hal ini dibuktikan dengan berlakunya UU No.5 Tahun 1974 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Pasal 18 UUD 1945 dan



Penjelasannya tetap berlaku sebagai dasar penyelenggaraan pemerintah daerah yang bersifat otonom maupun administratif.

Bersamaan dengan konsepsi dasar yang tercermin pada dasar pertimbangan tersebut, maka UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa secara tegas menyatakan bahwa: Undang Undang ini mengarah pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan Desa dengan corak nasional.⁸³

Desa sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk. Sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸⁴

Sifat dan kedudukan desa sebagaimana dirumuskan dalam UU No.5 tahun 1979, menimbulkan tanda tanya tentang bagaimana kedudukan nagari, marga, dusun, gampong, dll. Dalam Penjelasan UU No.5 Tahun 1979 memberikan penjelasan sebagai berikut :

Undang-undang ini sesuai dengan UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Ketetapan MPR No.IV/MPR/1978 tentang Garis Besar Haluan Negara, hanya mengatur desa dari segi pemerintahannya.

Undang undang ini tetap mengakui adanya kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya masyarakat hukum, adat-istiadat dan kebiasaan-kebiasaan yang masih hidup sepanjang kelangsungan pembangunan dan ketahanan nasional. Oleh karenanya yang dimaksud dengan pemerintahan desa dalam undang-undang ini

⁸³ Penjelasan Umum angka 4, UU No.5 Tahun 1979 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Pemerintahan di Daerah.

⁸⁴ Pasal 1 huruf a UU No.5 Tahun 1979.



adalah kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh organisasi pemerintahan yang terendah langsung di bawah Camat.

Dari penjelasan tersebut terbukti bahwa :

a. UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, hanya mengatur desa dari segi pemerintahannya.

b. Pengertian Desa dalam undang-undang ini adalah organisasi pemerintahan yang terendah langsung di bawah Camat yang memiliki hak menyelenggarakan rumah tangganya. Hak ini bukan hak otonomi sebagaimana diatur dalam UU No.5 Tahun 1979 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah. Sedangkan kelurahan merupakan organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat, namun tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya.

c. Undang-undang ini tetap mengakui adanya kesatuan masyarakat hukum, adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan yang masih hidup sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan dan Ketahanan Nasional.

Sebagaimana diuraikan di atas, meskipun UU No.5 Tahun 1979 tidak mengatur tentang desa sebagai suatu kesatuan masyarakat atau persekutuan hukum, melainkan hanya mengatur desa dari segi pemerintahannya saja. Namun demikian UU ini tetap mengakui adanya kesatuan masyarakat hukum, adat istiadat dan kebiasaan-kebiasaan yang masih hidup di tengah - tengah masyarakat.

Akibat tidak diakui dan diaturnya tentang eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-haknya dalam sistem Pemerintahan Desa, pada



implementasinya UU No.5 Tahun 1979 khususnya tentang pelaksanaan: Pembentukan, Pemecahan, Penyatuan dan Penghapusan Desa.⁸⁵

Hal ini menjadi pemicu penghancuran secara sistematis dan struktural terhadap eksistensi masyarakat hukum adat dan hak-hak mereka. Sebelum berlakunya UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, masyarakat hukum adat ditempatkan sebagai kesatuan masyarakat yang otonom dalam sistem pemerintahan desa. Dan eksistensi kelembagaannya serta hak-haknya diakui.

Namun setelah berlakunya UU tersebut, hak-hak dari kesatuan masyarakat hukum adat menjadi hilang atau tidak diakui, karena tidak dimasukkan ke dalam sistem pemerintahan desa. Sistem tersebut membuat kesatuan masyarakat hukum adat tidak lagi menjadi subyek hukum, di dalam kehidupan sosial desa,

Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dalam sistem pemerintahan pada masa reformasi, terjadi perubahan besar yakni pada tingkat UUD terjadi amandemen beberapa kali. Pasal 18 (lama) dan penjelasannya dihapus, dan diganti dengan pasal baru yakni : Pasal 18 ; 18A ; 18 B. Pasal tersebut mengatur tentang susunan pemerintahan daerah. Dengan berlakunya pasal ini khususnya Pasal 18 B berkaitan dengan eksistensi masyarakat hukum adat dalam susunan pemerintahan daerah. Pada ayat (2) dari pasal ini menyatakan :

"Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang".

Pengakuan terhadap eksistensi dan hak ulayat masyarakat hukum adat sudah dicantumkan sebagai salah satu dasar pertimbangan pembentukan UUPA, yakni : dalam dasar pembentukan huruf C yang menyatakan bahwa hukum

⁸⁵ Pasal 2 UU No.5 Tahun 1979.



agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat disamping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat.

Pengakuan terhadap subyek dan obyek hak atas tanah ulayat tidak terlepas dari kebijakan politik pemerintah yang berkuasa, sekalipun dalam Pasal 18 B UUD 1945 menegaskan bahwa:

(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dari pernyataan di atas dapat diartikan bahwa UUD 1945 bahwa pemerintah mengakui adanya "kesatuan dari masyarakat 'hukum adat', yang bersumber dari sistem budaya bermacam kelompok masyarakat yang tercakup dalam teritorial Negara Republik Indonesia. Pengakuan ini tidak terbatas hanya pada keberadaan lembaganya saja, melainkan mencakup aspek struktur, mekanisme dan peraturannya, serta berbagai hak dan kewajibannya yang terdapat dalam sistem kelembagaan tersebut.

Masyarakat adat dengan susunan asli itu memiliki wujud kelembagaan, tatanan serta hak dan kewajiban yang khas, yang berbeda dengan wujud kelembagaan, tatanan serta hak dan kewajiban yang berada di luar daerah kesatuan yang dimaksud.⁸⁶

Mengenai pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat diperkuat dengan adanya Pasal 28 I ayat (3) 1945 yakni :

Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban.

⁸⁶ Yando R.Zakaria, *Peluang dan Hambatan Hak-hak Masyarakat Adat Dalam Sistem Pengelolaan SDA*. (Majalah Indisc Edisi III,1998), tentang SDA.



Hal ini juga dapat dilihat dari politik penyusunan UUPA sebagai pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang didasarkan pada hukum adat.⁸⁷ Pelaksanaan dari Hak Menguasai Negara sesuai dengan Pasal 2 ayat (2) UUPA, dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sering salah dalam mengartikannya. Walaupun dalam konsideran, batang tubuh dan penjelasan UUPA telah diuraikan mengenai hak menguasai negara, namun dalam implementasinya selalu dikaitkan dengan Pasal 6 dan 7 UUPA.⁸⁸ Sehingga menimbulkan kesan bahwa negara sebagai pemilik tanah, dikarenakan hampir tidak ada perbedaan antara hak menguasai dan hak memiliki, demikian juga pada penetapan fungsi sosial dan kriteria kepentingan umum yang ditetapkan oleh pemerintah secara sepihak.

Selanjutnya dalam Pasal 3 UUPA menyatakan bahwa dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA, pelaksanaan Hak Ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.

Sehubungan dengan reformasi dan tuntutan masyarakat adat terhadap hak ulayatnya, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No.5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian

⁸⁷ Pasal 5 UUPA : Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan Sosialisme Indonesia serta peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan pada unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

⁸⁸ Pasal 6 UUPA : Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Pasal 7 UUPA : Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.



Masalah Hak Ulayat Masyarakat Adat (Permenag / Kepala BPN No. 5 Tahun 1999). Peraturan tersebut diharapkan dapat melindungi hak ulayat, namun justru secara tidak langsung berusaha secara sistematis mengaburkan hak ulayat itu sendiri. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (1) yang bunyinya

"Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat untuk selanjutnya disebut hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan bathiniah, turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan."

Pendapat Hazairin tentang hak ulayat adalah hak atas seluruh wilayah hukum adat yang bersangkutan, yang tidak pernah akan dapat diasingkan pada orang atau kelompok masyarakat lain, atau dicabut dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan, tetapi yang secara turun temurun tetap akan merupakan hak kolektif masyarakat hukum adat atas tanah seluas wilayah hukum adat tersebut.⁸⁹ Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa Hak Ulayat adalah merupakan hak kolektif bukan hak individual.

Sedangkan menurut pendapat Soetardjo Kartohadikoesoemo⁹⁰ dalam Sunaryati Hartono : bahwa menurut beliau *Beschikkingsrecht* adalah hak kuasa desa yang dalam wilayahnya (wewengkon) berhak untuk mempergunakannya buat kepentingan orang di luar daerah, akan tetapi orang tersebut (asing) harus membayar sejumlah uang (recoqnisi) yakni pembayaran sebagai pengajuan atas hak dari pihak yang lain, atau sebagai balas jasa (bulubekti) kepada pihak

⁸⁹ Dalam Sunaryati Hartono, *Pengaturan Hak Ulayat di Dalam UUPA Yang Baru,*" (Jakarta: Jurnal Hukum Bisnis Vol. 9, 1999), hlm. 15.

⁹⁰ Soetardjo Kartohadikoesoemo, *Desa,* (Bandung: Penerbitan Sumur, 1965), hlm. 232.



pemilik hak atas tanah yang dikehendaki yakni desa. Karena dalam pengertian hukum adat tidak pernah bersifat mutlak atau absolut.

Dalam perjalanan sejarah, Pemerintahan Orde Baru tidak memelihara keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan masyarakat atau antara kepentingan masyarakat hukum adat dan kepentingan negara secara menyeluruh. Kejadian ini sangat mengecewakan bagi putra-putra daerah, sehingga menimbulkan kerusuhan dimana-mana hampir di seluruh penjuru tanah air.

Hal ini merupakan perbuatan penyalahgunaan wewenang dari Pemerintah Pusat untuk menghapuskan keberadaan hak ulayat di daerah. Akhirnya pada tahun 1998 meledaklah kemarahan rakyat yang disuarakan oleh mahasiswa di seluruh Indonesia menuntut reformasi disegala bidang, termasuk di bidang hukum Agraria.

Sekalipun telah penuh perjuangan untuk mendapatkan pengakuan terhadap penguasaan hak ulayat dalam peraturan perundangan, ternyata masih juga ada peraturan perundangan yang mengingkarinya, antara lain:

- a. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Pasal 4 ayat (3) dan Pasal 5 ayat (3).
- b. UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Ketentuan Pertambangan, Pasal 26.
- c. UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas.
- d. UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan. Pasal 9.⁹¹

Hal ini sangat disesalkan, karena hak-hak adat semestinya dilindungi oleh pemerintah sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan UUPA.

⁹¹ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara*, (Yogyakarta: Citra Media, 2007), hlm.139.



BAB III

KETENTUAN HUKUM PENGADAAN TANAH UNTUK TRANSMIGRASI DALAM KEBIJAKAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH

3.1. Hak Menguasai Negara (HMN)

Berangkat dari Hak Menguasai Negara yang mengandung pengertian, makna dan substansi kata atau istilah dikuasai oleh negara atau hak menguasai negara yang dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menyebutkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hak tersebut bersifat mengatur, mengurus dan mengawasi dan sekaligus memberikan kewajiban untuk mempergunakannya bagi kepentingan umum dalam mencapai kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan tujuan yang akan dicapai dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah-tanah rakyat untuk pembangunan. Tujuan tersebut merupakan amanat UUD 1945 yang harus dilaksanakan dan tidak boleh diabaikan.

Sebagai dasar yuridis dari konsep Hak Menguasai Negara secara eksplisit telah disebutkan dalam Pasal 2 UUPA ayat (1) yang menyatakan bahwa :

Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Asas Hak Menguasai Negara atas tanah dan bukan Hak Milik Negara sebagaimana yang telah dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, menurut Maria S.W. Sumardjono mengenai Hak Menguasai Negara jika dilihat dari memori penjelasan UUPA II.2 menyimpulkan bahwa dasar pikiran yang dipergunakan



mengenai hubungan langsung antara Negara dengan bumi, air dan ruang angkasa yakni hubungan yang menganggap negara sebagai personifikasi seluruh rakyat.⁹² Sebagaimana pendapat Notonagoro bahwa hubungan Negara secara langsung dengan bumi, air dan ruang angkasa, tidak sebagai subyek perorangan dan tidak dalam kedudukannya sebagai Negara yang memiliki, akan tetapi sebagai negara yang menjadi personifikasi seluruh rakyat. Sehingga dalam konsep ini Negara tidak terlepas dari rakyat, Negara hanya menjadi pendiri dan pendukung dari pada kesatuan - kesatuan rakyat.⁹³

Pendapat ini diperkuat dengan Keputusan Mahkamah Konstitusi No.001-021-022/PUU-1/2003, dalam pertimbangannya : Menimbang bahwa dengan memandang UUD 1945 sebagai sistem sebagaimana dimaksud, maka pengertian " dikuasai oleh Negara dalam Pasal 33 UUD 1945 sebagai mengandung pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas dari pada pemilikan dalam konsepsi Hukum Perdata. Konsepsi penguasaan oleh Negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin ' dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat' dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.

Dalam pertimbangannya yang lain dinyatakan sebagai berikut : Menimbang bahwa berdasarkan pendapat dan uraian di atas, maka yang demikian, kalimat "dikuasai oleh Negara" harus diartikan mencakup makna penguasaan oleh Negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari

⁹² Maria SW.Sumadiono, dalam Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta : Pustaka LP3ES, 1998), him.185.

⁹³ Notonagoro, *Ibid*.



Repository Universitas Brawijaya 75

konsep: Kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan yang terkandung di dalamnya, pengertian pemilikan publik oleh kolektifitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada Negara (dalam hal ini pemerintah) untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelensdaad*), pengelolaan (*beheerdaad*) dan pengawasan (*touzichthondendaad*) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁹⁴

Negara (Pemerintah) mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan tentang Ketransmigrasian, termasuk pengadaan tanah dan sertifikasi hak atas tanahnya. Ini berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang bunyinya sebagai berikut : *Bumi, dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai langsung oleh negara dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

Mengingat sifat UUD 1945 hanya memuat hal-hal yang pokok-pokok saja, maka sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 33 ayat (3), dibuatlah UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA) yang diberlakukan tanggal 24 September 1960.

Kewenangan negara sebagaimana telah disebutkan di atas, kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yakni : Hak menguasai Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. *Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.*
- b. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.*
- c. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.*

⁹⁴ Perkara No.001-021-022/PUU-1/2003, mengenai permohonan pengujian formil (*formale toetsing*) dengan pengujian materiil (*materiele toetsing*) terhadap UU No. 20 tahun 2000 tentang ketenagalistrikan, hlm.332-333.



Berkaitan dengan kewenangan negara di atas, dapat direalisasikan dalam bentuk kebijakan-kebijakan, antara lain : Dari Kewenangan yang pertama, yakni mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. Maka pemerintah pusat wajib membuat perencanaan umumnya, guna keperluan pembangunan kepentingan umum termasuk pengadaan tanah untuk transmigrasi.

Kemudian dari kewenangan yang kedua, dapat direalisasikan dalam bentuk penetapan tentang macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan kepada para transmigran dan dipunyai oleh orang / warga negara Indonesia yang lain, baik secara pribadi maupun badan hukum, termasuk adanya hak-hak atas air dan ruang angkasa.

Dari kewenangan yang ketiga, pemerintah dapat menentukan bahwa segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan nasional dalam bentuk kerja sama atau gotong royong lainnya.

Pada hakekatnya Hak Menguasai Negara merupakan semacam hak ulayat yang menjadi wewenang pemerintah pusat, yang pelaksanaannya dapat didelegasikan kepada pemerintah daerah, lembaga pemerintah atau masyarakat hukum adat, kesemuanya dengan suatu pendelegasian wewenang yang dimuat dalam peraturan khusus yang disebut dengan hak pengelolaan, sebagaimana yang diberikan kepada Departemen Transmigrasi (sekarang Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi). Selanjutnya bagi para transmigran diberikan tanah dengan status hak pakai yang dapat ditingkatkan menjadi hak milik. Dengan berlakunya UU No.15 tahun 1997 bagi transmigran diberikan tanah dengan Hak Milik ketika transmigran sampai ke lokasi, sekalipun demikian di Provinsi



Bengkulu sertifikatnya baru akan diberikan setelah transmigran tinggal di lokasi selama 1 tahun.

Kebijakan mengenai sumber daya alam dalam perkembangannya masih menemui banyak kendala, dikarenakan adanya peraturan perundangan yang tumpang tindih. Dengan ditetapkannya Ketetapan MPR-RI No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Ketetapan MPR ini merupakan landasan peraturan perundang-undangan mengenai Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam rangka menindak lanjuti perintah Ketetapan MPR tersebut, telah diterbitkan Keputusan Presiden No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional dibidang pertanian. Diantaranya menetapkan segera diadakan penyempurnaan UUPA dan Peraturan Perundangan Pertanahan lainnya.

Untuk melaksanakan pembagian urusan pemerintahan dilakukan melalui mekanisme penyerahan/pendelegasian dan atau pengakuan atas usul Daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintah yang akan diatur dan diurusnya. Berdasarkan usulan tersebut, Pemerintah melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum penyerahan dan/atau memberikan pengakuan atas bagian urusan yang akan dilaksanakan oleh Daerah. Hal itu dimaksudkan untuk menjaga keserasian hubungan dimana pengelolaan urusan Pemerintah yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan, saling tergantung, dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

Pengaturan hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi merupakan kebijakan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, berkaitan dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam penjelasan umum angka 3



menjelaskan tentang : Pembagian Urusan Pemerintahan mengatur tentang urusan pemerintah yang bersifat *Concurrent* yakni urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah. Pelaksanaan kewenangan yang bersifat *concurrent* ditetapkan berdasarkan kriteria yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Hal ini juga diatur secara jelas pada Pasal 11 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) *Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.*
- (2) *Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.*
- (3) *Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.*
- (4) *Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah.*

Sesuai dengan konsep Hak Menguasai Negara, yang memberi hak dan wewenang kepada daerah untuk dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, melalui UU Otonomi Daerah. Gubernur Kepala Daerah Provinsi, berwenang untuk menentukan atau memilihkan serta menyediakan tanah di wilayahnya yang dapat digunakan sebagai lokasi transmigrasi.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 13 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan sebagai berikut:



Kebijakan ini sangat mengecewakan masyarakat adat, sesuai dengan gaya otoriter pemerintah Orde Baru saat itu, yang merampas hak-hak atas tanah masyarakat hukum adat /lokal dengan dalih untuk pembangunan kepentingan umum. Sehingga dengan leluasa pemerintah dapat mengambil alih tanah-tanah masyarakat hukum adat dan kemudian tanah tersebut didistribusikan kepada transmigran. Peristiwa ini terjadi dimana-mana di seluruh Indonesia, hampir setiap lokasi transmigrasi. Hal ini memicu kebencian masyarakat adat/lokal terhadap warga transmigran.

Sekalipun sudah diatur pada Pasal 6 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, menyatakan sebagai berikut : (1) Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum. (2) Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

Tindakan di atas juga bertentangan dengan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut : *Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun* (termasuk pemerintah).

Badai konflik yang telah ditebar pemerintahan Orde Baru, hasilnya dituai di era Reformasi. Dengan era keterbukaan yang demokratis saat ini, dapat membangkitkan semangat masyarakat adat untuk menuntut kembali haknya yang telah dirampas oleh rezim Orde Baru. Yakni hak atas tanah ulayat/marga bekas ladang berpindah milik mereka, yang harus diberikan pada orang lain, karena dijadikan tanah transmigrasi. Bekas pemilik tanahnya (masyarakat adat) tidak mendapatkan imbalan apapun, bahkan tidak diberitahu.



Ketika transmigran meninggalkan tanahnya dengan sengaja, pulang kembali ke desa asalnya selama puluhan tahun. Maka tanah yang telah dilerantarkan tersebut, diduduki oleh bekas pemiliknya dan sebagian diduduki oleh transmigran yang masih tinggal.

Padahal, hak atas tanah adat yang disebut dengan hak ulayat ("Marga" untuk daerah Sumatera Selatan dan Bengkulu) dari masyarakat hukum adat seharusnya sudah mendapatkan perlindungan dan jaminan dari peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia, yakni sebagaimana telah diatur dalam UUPA Pasal 3 yang menyatakan sebagai berikut :

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

Namun legitimasi atas intervensi pemerintah atau negara ini terjadi, karena pengaruh dari filosofi dan konsepsi hak menguasai negara yang menempatkan hak ulayat ditinggikan ke tingkat negara. Keterbatasan kesadaran akan hukum adat ini membuat konsepsi hak masyarakat adat atas tanah hanya dapat didefinisikan sebagai hak ulayat dan hak-hak lain sejenisnya, padahal banyak hubungan masyarakat adat dengan tanah yang belum tercakup dalam konsep hak ulayat.

Berikutnya upaya menarik benang merah antara Konsepsi pengadaan tanah untuk transmigrasi sebagaimana telah diuraikan dalam sub bab di atas, dengan Hak Menguasai Negara terhadap sumber daya alam khususnya tanah.

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dalam mencapai tujuan Negara yakni kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Negara



berwenang memberikan tanah kepada siapa saja, baik perorangan maupun badan hukum termasuk pada transmigran.

3.2. Konsepsi Pengadaan Tanah Untuk Transmigrasi

Sebelum membahas tentang pengadaan tanah untuk transmigrasi, Kata atau istilah pengadaan dalam konteks ini adalah pengadaan tanah. Pengadaan dapat diartikan dengan mengadakan, artinya menjadikan, menciptakan, menyebabkan ada, menyediakan tempat, mendirikan, melakukan tindakan, dsb.⁹⁵

Istilah Pengadaan tanah merupakan pengganti dari pembebasan hak atas tanah. Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah.⁹⁶

Pelaksanaannya pengadaan tanah untuk transmigrasi dapat dikategorikan pada pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, karena Transmigrasi merupakan program pemerintah dalam menunjang pembangunan kependudukan dan pemerataan lapangan pekerjaan, dll.

Pengadaan tanah sebagai suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan tertentu dengan cara memberikan ganti kerugian kepada pemilik hak atas tanah (perorangan/badan hukum) menurut tata cara dan besarnya nimal tertentu. Karena ketersediaan tanah yang dikuasai Negara makin terbatas, maka dengan terpaksa berdasarkan

⁹⁵ Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua. Cetakan ke 9 (Jakarta, Balai Pustaka, 1997) , hlm. 245.

⁹⁶ Pasal 1 angka 3, PERPRES No.65 Tahun 2006 tentang Perubahan PERPRES No:36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.



Pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial hak atas tanah pemerintah mengambil tanah hak dengan memberikan ganti rugi yang layak.⁹⁷

UUPA sebagai induk dari hukum pertanahan Indonesia, yang diberlakukan pada tanggal 24 September 1960. Bersamaan dengan lahirnya UUPA ini, maka hukum tanah produk penjajah yang mengutamakan individualistis, dari pada kepentingan umum dicabut.

Sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 18 UUPA⁹⁸ yakni UU No.20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah, jarang digunakan. Karena dalam UU No.20 Tahun 1961⁹⁹ ini mensyaratkan adanya "keadaan yang memaksa", maka pemerintah sering terbentur pada alasan ini, sehingga menumbuhkan kendala bagi pelaksanaan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan pembangunan.

Kemudian untuk mengatasinya maka Menteri Dalam Negeri menetapkan peraturan Permendagri No. 15 Tahun 1975 jo No.2 Tahun 1979 jo No.2 Tahun 1985 tentang pembebasan hak atas tanah, peraturan-peraturan inipun tidak dapat menyelesaikan masalah bahkan sering disalah gunakan, karena dari beberapa pasalnya membuka peluang bagi manipulasi.

Setelah dicabutnya Permendagri tersebut, maka diberlakukan Keppres No.55 Tahun 1993 menurut Abdurrahman bahwa pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam ketentuan tersebut adalah : Setiap kegiatan untuk mendapatkan

⁹⁷ Imam Koeswahyono, *Melacak Dasar Konstitusional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan Bagi Umum*, (Jakarta : Jurnal Konstitusi Vol.I No.1, PPK-FH Universitas Brawijaya).

⁹⁸ Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta Kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti rugi yang layak dan menurut cara yang diatur oleh UU.

⁹⁹ UU No.20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Di Atasnya. Pasal 1: Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, demikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.



tanah dengan cara pemberian ganti rugi kepada yang berhak atas tanahnya.¹⁰⁰

Setahun kemudian diterbitkan juga Peraturan Menteri Agraria No.1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden No.55 Tahun 1993. Baik KEPPRES No. 55 Tahun 1993 maupun Peraturan Menteri Agraria No.1 Tahun 1994 keduanya sering digunakan sebagai landasan hukum bagi instansi pemerintah untuk melakukan pengambil alihan tanah untuk kepentingan umum.

Sekalipun Keputusan Presiden dan Peraturan Menteri merupakan langkah maju dibanding PERMENDAGRI No.15 Tahun 1975, yang sudah pernah berlaku selama 18 tahun. Namun secara esensial belum dapat mewujudkan keadilan bagi pemegang hak atas tanah yang tergusur, dari segi ganti ruginya.¹⁰¹

Karena Keppres No. 55 Tahun 1993 tidak sesuai lagi sebagai landasan hukum pengadaan tanah, maka diterbitkanlah Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dengan harapan sebagai penyempurnaan dari Keppres No. 55 Tahun 1993.

Tapi ketika Perppres ini diberlakukan masih juga menimbulkan masalah antara lain tentang pengertian kepentingan umum dan penjabarannya, dalam sebagian kegiatannya semakin mempertegas bahwa PERPRES tersebut juga bermasalah.¹⁰²

Untuk lebih meningkatkan prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang sah dan kepastian hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dipandang perlu untuk mengubah Peraturan Presiden No.36

Tahun 2005 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk

¹⁰⁰ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah, dan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996), hlm: 19.

¹⁰¹ Maria W Soemardjono, *Op cit*, hlm .88.

¹⁰² *Ibid* . hlm,108.



kepentingan umum. Maka diterbitkanlah PERPRES No.65 Tahun 2006 tentang perubahan atas PERPRES No. 36 Tahun 2005.

Secara kronologis diterbitkannya peraturan yang mengatur tentang: Perolehan hak atas tanah untuk pembangunan kepentingan umum berturut-turut adalah sebagai berikut :

- a. Tahun 1961, sejak berlakunya UU No. 20 Tahun 1961, tentang pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Selanjutnya disingkat pencabutan hak atas tanah.
- b. Tahun 1975 yaitu pada saat berlakunya Permendagri No. 15 Tahun 1975 tentang ketentuan-ketentuan mengenai tata cara Pembebasan Tanah, yang selanjutnya disingkat pembebasan tanah, yang disusul dengan PERMENDAGRI No. 2 Tahun 1976; kemudian Permendagri No. 2 Tahun 1985. Pada era ini tampak ada kesan melupakan UU No. 20 Tahun 1961, seakan-akan tidak berlaku lagi, padahal belum dicabut.
- c. Tahun 1993 setelah berlakunya Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum demi pembangunan, yang disingkat dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pada era ini lembaga pencabutan hak atas tanah "dihidupkan" kembali, walaupun sesungguhnya merupakan jalan / upaya terakhir jika Keppres No. 55 / 1993 mengalami jalan buntu.
- d. Tahun 2005, sebagai pengganti dari Keppres No. 55 Tahun 1993, maka diterbitkan Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Namun pada kenyataannya PERPRES inipun bermasalah, sehingga perlu penyempurnaan lebih lanjut yakni Perpres No. 65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas



Perpres No. 36 Tahun 2005. Menurut penulis, Perpres No.65 Tahun 2006 hanya merupakan revisi beberapa dari Perpres terdahulu yakni Perpres No. 36 Tahun 2005.

e. Tahun 2009, dari hasil rekomendasi *National Summit*, menghasilkan resolusi tentang dibutuhkannya RUU Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan. Dengan alasan bahwa Perpres No.36 Tahun 2005 jo No.65 Tahun 2006, terlalu lemah. Dalam artian kekuatan hukumnya di bawah UU, karena hanya Perpres. Saat ini pemerintah /parlemen sedang menyelesaikan konsep RUU tersebut, namun isinya tidak mewakili suara rakyat. Hanya menguntungkan investor.

Untuk mengkaji lebih dalam tentang konsep pengadaan tanah untuk transmigrasi, tidak terlepas dari kajian tentang Asas-asas hukum yang harus diperhatikan dalam pengadaan tanah, menurut Boedi Harsono, ada enam asas yakni :

a. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun harus ada landasan haknya.

Di dalam UUPA hak-hak itu berupa : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan dan hak-hak skunder yang ada. Penguasaan dan penggunaan tanah yang dilandasi salah satu hak tersebut dilindungi oleh hukum dari gangguan pihak manapun. Baik dari sesama anggota masyarakat, bahkan dari pihak penguasa/pemerintah, jika gangguan itu tidak ada dasar hukumnya yang sah.

Upaya untuk menanggulangi gangguan dari pihak sesama anggota masyarakat dapat dilakukan dengan :

1) Gugatan perdata di pengadilan;



2) Meminta bantuan Bupati/Walikota/madya yang bersangkutan bagi pihak yang menggunakan tanah secara illegal, seperti diatur dalam UU No. 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya.

3) Tuntutan pidana bagi para okupan/pendudukan (liar). Selanjutnya, terhadap gangguan dari pihak penguasa yang tidak ada dasar hukumnya, dapat ditanggulangi dengan:

- Dengan gugatan perdata berdasarkan Pasal 1365 KUHP¹⁰³;

- Gugatan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

b. Semua hak atas tanah secara langsung maupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa.

Ini berarti, bahwa setiap hak atas tanah selain *bersifat pribadi* (dalam arti bahwa dalam pemanfaatan tanah yang dihaki itu bagi diri sendiri dan keluarganya), *sekaligus juga mengandung unsur kebersamaan* (dalam arti bahwa dalam pemanfaatannya harus memperhatikan juga kepentingan umum, kepentingan bersama). Karena itulah maka disebutkan dalam Pasal 6 UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Jika terjadi pertentangan antara kepentingan pribadi yang punya tanah dengan kepentingan bersama, maka kepentingan bersama yang harus didahulukan.

c. Cara memperoleh tanah yang sudah dihaki seseorang harus melalui *kata sepakat* antara para pihak yang bersangkutan, menurut ketentuan yang

¹⁰³ *Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.*



berlaku. Tegasnya, dalam keadaan biasa, pihak yang mempunyai tanah tidak boleh dipaksa untuk menyerahkan tanahnya.

d. Dalam Keadaan yang memaksa, jika jalan musyawarah tidak dapat menghasilkan *kata sepakat*, untuk kepentingan umum, Penguasa (dalam hal ini Presiden Republik Indonesia) diberi kewenangan oleh hukum untuk mengambil tanah yang diperlukan secara "paksa", tanpa persetujuan pemiliknya, melalui acara pencabutan hak.

Sekalipun demikian, berdasarkan UU No.20 Tahun 1961 pada bekas pemilik tanah diberikan ganti kerugian yang layak, bahkan bagi yang menempati atau yang menggarap tanah tersebut juga diperhatikan dengan menyelenggarakan penampungan bagi mereka. Adapun jumlah ganti ruginya ditetapkan kemudian, sebagaimana yang telah disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf c.¹⁰⁴

e. Baik dalam acara perolehan tanah atas dasar kata sepakat, maupun dalam acara pencabutan hak, kepada pihak yang telah menyerahkan tanahnya wajib diberikan *imbalan yang layak*, berupa uang, fasilitas dan/atau tanah lain sebagai gantinya, sedemikian rupa sehingga keadaan sosial dan ekonominya tidak makin terpuruk. Namun dalam pelaksanaannya hanya fasilitas umum yang bermanfaat yang diberikan pada masyarakat hukum adat, padahal mereka butuh tanah untuk ladang dan untuk tempat tinggal.

Asas ini merupakan *asas yang universal*. Beberapa peraturan perundang-undangan di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ini menegaskan perlunya diperhatikan *asas imbalan yang layak* ini, yakni :

¹⁰⁴ Pasal 5 UU No.20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di atasnya.



Juga dalam Perpres No.36 Tahun 2005, yang dalam waktu singkat telah dirubah lagi dengan Perpres No.65 Tahun 2006 yang menggariskan tentang kewajiban bagi pemerintah maupun pihak swasta, jika akan mengambil atau menggunakan tanah yang berasal dari tanah hak perseorangan maupun badan hukum untuk pembangunan kepentingan umum : "*bagi pihak yang melepaskan atau menyerahkan tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah*".¹⁰⁶

Hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi dapat dikelompokkan dalam hukum pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Karena program transmigrasi merupakan program pemerintah untuk menunjang pembangunan yakni : untuk mensejahterakan masyarakat lemah yang semula tidak memiliki tanah baik untuk tempat tinggal maupun lahan garapan, jadi memiliki. Dan yang semula pengangguran bisa mendapatkan pekerjaan, serta pemerataan penduduk dan seterusnya.

Dalam memenuhi kebutuhan tanah untuk pembangunan semula dikenal dengan adanya pembebasan tanah untuk keperluan pemerintah yang pada dasarnya harus melalui musyawarah, dan pengawasan pelaksanaannya dilakukan oleh Bupati / Wali Kota Kepala Daerah Tingkat II.¹⁰⁷

Lingkup pengadaan tanah tidak cukup hanya berhenti sampai pada proses pemberian ganti rugi pada yang berhak atas tanah tersebut. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Perpres Nomor: 36 tahun 2005 jo Perpres No. 65 Tahun 2006, sebagai suatu pedoman pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan

¹⁰⁶ Pasal 1 angka 6 Perpres No.36 Tahun 2005 jo No.65 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan umum.

¹⁰⁷ Arie Sukanti, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), Hlm: 153.



91
umum harus memperhatikan kepentingan warga masyarakat yang terkena dampak atas pelaksanaan pengadaan tanah tersebut.

Secara substansional peraturan di atas berbeda dengan peraturan yang ada pada saat ini, dimana asas yang dianut adalah pengadaan tanah pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah. Sedangkan kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, juga kepentingan pembangunan yang termasuk di dalamnya kepentingan pelaksanaan program transmigrasi yang membutuhkan lahan untuk lokasi proyeknya.

Presiden dalam keadaan memaksa setelah mendengar Menteri Agraria ; Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan yang dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Hal ini diatur dalam pasal 1 UU No.20 tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.

Menurut Perpres No. 36 Tahun 2005 jo N0.65 Tahun 2006 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pada Pasal 1 angka 3 :

Pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan pencabutan hak atas tanah.

Pada prinsipnya perolehan (pengadaan) tanah untuk kepentingan umum menurut Perpres No.36 Tahun 2005 jo No.65 Tahun 2006, yang harus diperhatikan dan harus dilaksanakan adalah prinsip-prinsip perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan, yakni :



1. Adanya kepastian atas terselenggaranya proses pembangunan untuk kepentingan umum, bukan untuk kepentingan swasta atau bisnis;

2. Adanya keterbukaan Publik dalam proses pembangunan untuk kepentingan umum ini, harus ditetapkan tahapan-tahapan yang dilewati sebelum dilakukan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, yakni:

- Pencantuman lahan yang akan diserahkan atau dilepaskan dalam rencana tata ruang wilayah.

- Penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum melalui SK Penetapan Kepala Daerah setempat.

Di saat proses penyusunan rencana tata ruang wilayah dari SK Penetapan lokasi diperlukan berbagai konsultasi publik dan asistensi bersama pihak legislatif. Hal ini akan memberikan keterbukaan pada masyarakat luas maupun terhadap pemegang hak atas tanah tentang lokasi yang akan dijadikan lahan bagi pembangunan kepentingan umum.

Adanya penghormatan terhadap hak atas tanah, yakni proses pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum ini dilakukan dengan cara penyerahan atau pelepasan hak atas tanah, dan tidak diperkenankan adanya pencabutan hak atas tanah secara tidak manusiawi.

Adanya keadilan bagi yang menyerahkan atau melepaskan hak atas tanahnya bagi pembangunan kepentingan umum, yakni setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah harus dilakukan dengan cara memberikan ganti rugi yang layak, sesuai dengan hasil musyawarah kedua belah pihak. Karena dengan Pemerintah saat ini telah membuat Rancangan Undang-Undang Republik melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya berarti terlepas juga hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanahnya.



Namun terjadi kontradiksi antara pasal-pasal dalam peraturan perundangan tersebut yakni pada Pasal 14 yang berisi antara lain bahwa hak atas tanah yang dilekati dengan hak ulayat hanya diganti dengan fasilitas umum yang bermanfaat bagi masyarakat setempat. Di sini terjadi ketidakadilan bagi masyarakat hukum adat yang telah menguasai atau memiliki tanahnya secara turun-temurun, terjadinya diskriminasi antara hak atas tanah adat dan hak atas tanah perorangan ini memicu konflik horizontal antara masyarakat adat dan pihak yang mendapatkan tanah tersebut dari pemerintah.

Pemerintah saat ini telah membuat Rancangan Undang Undang Republik Indonesia No..... Tahun..... Tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum, yang isinya antara lain sebagai berikut :

Pasal-pasal dari RUU ini yang dapat dikaitkan dengan pengadaan untuk transmigrasi, jika RUU ini diberlakukan. Yakni:

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. *Instansi adalah Lembaga Negara, Kementrian / Lembaga Pemerintah Nonkementrian, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.*
2. *Pengadaan tanah adalah kegiatan untuk memperoleh tanah bagi kepentingan pembangunan dengan cara membayar ganti kerugian yang layak kepada pihak yang berhak.*
3. *Pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai / memiliki obyek pengadaan tanah.*
4. *Obyek pengadaan tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai.*
5. *Hak atas tanah adalah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.*
6. *Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.*
7. *Pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum antara pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan.*
8. *Ganti kerugian adalah penggantian yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.*
9. *Penilai Pertanahan, selanjutnya disebut Penilai, adalah orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktek penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat*



lisensi dari lembaga Pertanahan, untuk menghitung nilai / harga obyek pengadaan tanah.

10. Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
11. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
12. Lembaga Pertanahan adalah badan pertanahan nasional republik Indonesia, yaitu lembaga pemerintah yang mempunyai tugas di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral.
13. Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia adalah Pimpinan Lembaga Pertanahan.

Pasal 5

- (1) Pemerintah dan / atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum.
- (2) Pemerintah dan / atau Pemerintah Daerah menjamin tersedianya pendanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai kemampuan negara.

Pasal 6

Pihak yang berhak wajib melepaskan tanahnya pada saat pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Pasal 7

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan oleh Lembaga Pertanahan.

Pasal 8

- (1) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan sesuai dengan:
 - a. Rencana Strategis dan Rencana Kerja Pemerintah masing-masing Instansi yang memerlukan tanah; dan
 - b. Rencana tata ruang wilayah atau rencana pembangunan nasional dan daerah.
- (2) Pengadaan tanah dilaksanakan melalui perencanaan dengan melibatkan semua pemangku dan pengampu kepentingan.

Pasal 9

Pihak yang berhak dan obyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum tunduk dan terikat pada ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Pasal 10

- (1) Pelaksanaan pengadaan tanah memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dengan kepentingan masyarakat.
- (2) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pembayaran ganti kerugian yang layak.
- (3) Pengendalian pertanahan dilakukan terhadap hasil pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Pasal 13

Tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) digunakan untuk pembangunan:



- a. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api;
- b. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
- c. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
- d. infrastruktur minyak, gas dan panas bumi, meliputi transmisi dan / atau distribusi minyak, gas dan panas bumi;
- e. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik;
- f. jaringan telekomunikasi dan informatika;
- g. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- h. rumah sakit pemerintah / pemerintah daerah;
- i. tempat pemakaman umum pemerintah / pemerintah daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. cagar alam dan cagar budaya;
- l. pertanahan dan keamanan nasional;
- m. kantor pemerintah / pemerintah daerah / desa;
- n. penataan pemukiman kumuh perkotaan dan / atau konsolidasi tanah;
- o. prasarana pendidikan atau sekolah pemerintah / pemerintah daerah;
- p. prasarana olahraga pemerintah / pemerintah daerah; dan
- q. pembangunan kepentingan umum lainnya yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Pasal 14

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dilakukan oleh Pemerintah, dan selanjutnya dimiliki Pemerintah atau Pemerintah Daerah.

Pasal 16

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan melalui tahapan:

- a. perencanaan pengadaan tanah;
- b. persiapan pengadaan tanah;
- c. pelaksanaan pengadaan tanah;
- d. penyerahan hasil pengadaan tanah; dan

Pasal 17

(1) Instansi yang memerlukan tanah membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan atas prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, dan Rencana Kerja Pemerintah Instansi yang bersangkutan.

Pasal 18

(1) Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 disusun dalam bentuk Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah, yang memuat antara lain:

- a. maksud dan tujuan rencana pembangunan;



- Repository Universitas Brawijaya 96
- b. kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah atau rencana pembangunan nasional dan daerah;
 - c. letak tanah;
 - d. luas tanah yang dibutuhkan;
 - e. perkiraan jangka waktu pelaksanaan pengadaan tanah;
 - f. perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan;
 - g. perkiraan nilai tanah; dan
 - h. rencana penganggaran.

(2) Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun berdasarkan studi kelayakan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 19

Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 menjadi dasar bagi Instansi yang memerlukan tanah bersama Pemerintah Provinsi dan / atau Pemerintah Kabupaten / Kota untuk melaksanakan:

- a. pemberitahuan rencana pembangunan;
- b. pendataan awal lokasi rencana pembangunan; dan
- c. konsultasi publik rencana pembangunan.

Pasal 20

Pemberitahuan rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a disampaikan kepada pihak yang berhak baik langsung maupun tidak langsung.

Pasal 21

- (1) Pendataan awal lokasi rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf b meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak dan obyek pengadaan tanah.
- (2) Hasil pendataan awal lokasi rencana pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai data untuk pelaksanaan konsultasi publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c.

Pasal 22

- (1) Konsultasi publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak.
- (2) Konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan melibatkan pihak yang berhak dan dilaksanakan di tempat yang disepakati.
- (3) Pelibatan Pihak yang berhak sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat melalui perwakilan dari dan oleh pihak yang berhak atas lokasi rencana pembangunan.
- (4) Kesepakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan.

Pasal 23

- (1) Konsultasi publik rencana pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 dilaksanakan untuk jangka waktu paling lama 2 (dua) bulan.
- (2) Apabila sampai dengan jangka waktu 2 (dua) bulan pelaksanaan konsultasi terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan,



dilaksanakan konsultasi publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 1 (satu) bulan.

Pasal 24

- (1) Apabila dalam konsultasi publik ulang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, Instansi yang memerlukan tanah melaporkan keberatan dimaksud kepada Menteri yang mempunyai tugas di bidang perencanaan pembangunan nasional.
- (2) Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) membentuk Tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (2) beranggotakan Dari kementerian / lembaga pemerintah non kementerian yang menangani urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, di bidang hukum dan hak asasi manusia, di bidang urusan dalam negeri, dan Gubernur setempat atau pejabat yang ditunjuk.
- (4) Hasil kajian Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa rekomendasi diterima tidaknya keberatan rencana lokasi pembangunan, dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya permohonan oleh Menteri yang mempunyai tugas di bidang perencanaan pembangunan nasional.
- (5) Menteri berdasarkan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) mengeluarkan penetapan diterima atau tidaknya keberatan atas rencana pembangunan.

Pasal 25

- (1) Dalam hal Instansi yang memerlukan tanah merupakan Pemerintah Daerah, keberatan rencana lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) disampaikan kepada Gubernur.
- (2) Gubernur membentuk Tim untuk melaksanakan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (2) beranggotakan dari instansi yang menangani urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah, di bidang pemerintahan, di bidang hukum dan hak asasi manusia, dan Bupati/Walikota setempat atau pejabat yang ditunjuk.
- (4) Hasil kajian Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berupa rekomendasi diterima tidaknya keberatan rencana lokasi pembangunan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak diterimanya permohonan.
- (5) Gubernur berdasarkan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mengeluarkan penetapan diterima atau tidaknya keberatan atas rencana pembangunan.

Pasal 26

- (1) Instansi yang memerlukan tanah menyampaikan Rencana Pengadaan Tanah kepada Lembaga pertanahan guna memperoleh penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum.
- (2) Rencana pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilengkapi:
 - a. dokumen rencana pengadaan tanah;
 - b. berita acara kesepakatan; dan/atau
 - c. Penetapan Menteri atau Gubernur.



- (3) Lembaga Pertanahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menetapkan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagai dasar proses pelaksanaan pengadaan tanah.

Pasal 27

- (1) Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 diberikan untuk jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun.
- (2) Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun.

Pasal 28

Dalam hal jangka waktu Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 tidak terpenuhi, maka Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dilaksanakan proses ulang terhadap sisa tanah yang belum selesai pengadaannya.

Pasal 29

- (1) Lembaga Pertanahan bersama Instansi yang memerlukan tanah dan Pemerintah Provinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota mengumumkan Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- (2) Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimaksudkan untuk pemberitahuan kepada masyarakat bahwa di lokasi tersebut akan dilaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum.

Pasal 30

- (1) Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak menghalangi pihak yang berhak untuk melakukan peralihan dan pendaftaran tanahnya.
- (2) Pengalihan penguasaan/pemilikan tanah yang berada pada lokasi yang telah ditetapkan sebagai lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, pemerintah melalui Lembaga Pertanahan memperoleh kesempatan pertama atas peralihan tersebut sebelum dialihkan kepada pihak lain.
- (3) Pihak lain yang telah memperoleh tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib melepaskan atau menyerahkan penguasaan/pemilikannya kepada pemerintah melalui Lembaga Pertanahan pada saat pengadaan tanah dilaksanakan.

Pasal 31

- (1) Berdasarkan Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Lembaga Pertanahan melaksanakan pengadaan tanah.
- (2) Pelaksanaan pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
 - Penilaian ganti kerugian;
 - Musyawarah penetapan ganti kerugian; dan
 - Pembayaran ganti kerugian.



Pasal 32

- (1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud Pasal 31 ayat (2) huruf a meliputi kegiatan:
 - a. Pengukuran dan pemetaan bidang tanah; dan*
 - b. Pengumpulan data pihak yang berhak dan obyek pengadaan tanah.**
- (2) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam jangka waktu yang dapat ditentukan dengan mempertimbangkan pihak yang berhak dan obyek pengadaan tanah.*

Pasal 33

- (1) Hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 diumumkan di kantor desa/kelurahan dan kantor kecamatan setempat dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari kerja.*
- (2) Hasil inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagaimana dimaksud Pasal 32 dapat diumumkan secara bertahap / partial atau secara keseluruhan.*
- (3) Pengumuman hasil inventarisasi dan identifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi subyek hak, luas, letak dan peta tanah obyek pengadaan tanah.*
- (4) Dalam hal terdapat keberatan atas hasil pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan verifikasi dan perbaikan.*

Pasal 34

Hasil pengumuman atau verifikasi dan perbaikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ditetapkan oleh Lembaga Pertanahan dan selanjutnya menjadi dasar penentuan pihak yang berhak dalam pembayaran ganti kerugian.

Pasal 35

- (1) Lembaga Pertanahan menetapkan Penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (2) Lembaga Pertanahan mengumumkan Penilai yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk melaksanakan perhitungan nilai obyek pengadaan tanah.*

Pasal 36

- (1) Penilai yang ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 bertanggungjawab secara formil dan materiil terhadap hasil penilaian yang telah dilaksanakan.*
- (2) Pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi administratif dan/atau pidana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Pasal 37

Perhitungan besarnya nilai ganti kerugian oleh Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 dilakukan bidang per bidang tanah termasuk tanah, ruang atas



tanah, dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda-benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai.

Pasal 38

- (1) Nilai ganti kerugian yang dinilai Penilai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 merupakan nilai pada saat pengumuman Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29.
- (2) Besarnya nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara.
- (3) Nilai ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian Penilai sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian.

Pasal 39

Dalam hal bidang tanah tertentu yang terkena pengadaan tanah terdapat sisa yang tidak lagi dapat difungsikan sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya, pihak yang berhak dapat meminta untuk penggantian secara utuh atas bidang tanahnya.

Pasal 40

Pembayaran ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Pemukiman kembali;
- d. bentuk lain yang disetujui oleh pihak yang berhak; atau
- e. Gabungan dari 2 (dua) atau lebih bentuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d.

Paragraf 4

Musyawarah Penetapan Ganti Kerugian

Pasal 41

- (1) Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak, untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil penilaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (2).
- (2) Hasil kesepakatan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang berhak yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Pasal 42

- (1) Pihak yang berhak yang tidak menerima bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41.
- (2) Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan.



(3) *Putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan putusan tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final dan mengikat.*

(4) *Putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan.*

Pasal 43

Dalam hal yang berhak tidak menerima bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, dan tidak mengajukan keberatan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), karena hukum pihak yang berhak dinyatakan menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41.

Pasal 44

Pembayaran ganti kerugian atas obyek pengadaan tanah diberikan langsung kepada pihak yang berhak.

Pasal 45

(1) *Ganti kerugian dibayarkan kepada pihak yang berhak berdasarkan hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan/atau Putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42.*

(2) *Pada saat pembayaran ganti kerugian pihak yang berhak menerima ganti kerugian wajib:*

a. Melakukan pelepasan hak; dan

b. Menyerahkan alat bukti penguasaan / kepemilikan obyek pengadaan tanah, kepada negara melalui Lembaga Pertanahan.

(3) *Alat bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, merupakan satu-satunya alat bukti yang sah menurut hukum dan tidak dapat diganggu gugat di kemudian hari.*

(4) *Pihak yang berhak menerima ganti kerugian bertanggungjawab atas kebenaran dan keabsahan alat bukti penguasaan / kepemilikan yang diserahkan.*

(5) *Tuntutan pihak lain atas obyek pengadaan tanah yang telah diserahkan kepada negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2), menjadi tanggungjawab pihak yang berhak menerima ganti kerugian.*

(6) *Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dikenakan sanksi pidana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Pasal 46

(1) *Dalam hal pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak menerima bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau Putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, Pasal 42 atau Pasal 43, ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat.*

(2) *Selain karena adanya pihak yang tidak menerima bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ganti kerugian dititipkan di Pengadilan Negeri setempat dalam hal:*



- a. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
- b. Obyek pengadaan tanah yang akan dibayar ganti kerugian:
 1. Sedang menjadi obyek perkara di Pengadilan;
 2. Masih dipersengketakan kepemilikannya; atau
 3. Ditelakkan sita oleh pejabat yang berwenang.

Pasal 47

Pada saat pelaksanaan pembayaran ganti kerugian dan pelepasan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 telah dilaksanakan, atau pembayaran ganti kerugian sudah dititipkan ke Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku, dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Pasal 48

- (1) Pihak yang berhak menerima ganti kerugian atau instansi yang memperoleh tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat diberikan insentif perpajakan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai insentif perpajakan diatur lebih lanjut oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai kewenangannya.

Pasal 49

- (1) Lembaga Pertanahan menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah:
 - a. Pembayaran ganti pelepasan kepada pihak yang berhak menerima ganti kerugian dan pelepasan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 telah dilaksanakan; dan/atau
 - b. Pembayaran ganti kerugian telah dititipkan di Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46.
- (2) Instansi yang memerlukan tanah dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan setelah serah terima hasil pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 50

- (1) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dalam rangka penyediaan fasilitas keselamatan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf j atau pembangunan untuk kondisi/keadaan mendesak, dapat langsung dilaksanakan pembangunannya setelah Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- (2) Sebelum Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terlebih dahulu disampaikan pemberitahuan kepada pihak yang berhak.

Pasal 51

Dalam hal terdapat keberatan, gugatan, atau tuntutan atas pelaksanaan pengadaan tanah, Instansi yang memerlukan tanah tetap dapat melaksanakan kegiatan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (2) dan Pasal 50.



Pasal 52

Instansi yang memperoleh tanah wajib mendaftarkan tanah yang telah diperoleh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 53

(1) Lembaga pertanahan melakukan pengendalian pertanahan terhadap tanah yang telah diperoleh Instansi.

(2) Pengendalian pertanahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kegiatan monitoring dan evaluasi atas penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Pasal 59

(1) Pendanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Dana Pengadaan Tanah dapat meliputi dana perencanaan pengadaan tanah, persiapan pengadaan tanah, pelaksanaan pengadaan tanah, penyerahan hasil pengadaan tanah, pengendalian pertanahan, administrasi dan pengelolaan pengadaan tanah, dan sosialisasi pengadaan tanah.

(3) Pendanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan oleh instansi dan dituangkan dalam dokumen penganggaran sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

(4) Mekanisme pelaksanaan pendanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum diatur dengan Peraturan Bersama Menteri yang mempunyai tugas di bidang keuangan, Menteri yang mempunyai tugas di bidang perencanaan pembangunan nasional, dan Pimpinan Lembaga Pertanahan.

Pasal 61

Jaminan ketersediaan pendanaan bagi pengadaan tanah untuk kepentingan umum dialokasikan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 62

(1) Pembinaan dan pengawasan pengadaan tanah dilaksanakan oleh Lembaga Pertanahan.

(2) Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui monitoring dan evaluasi pengadaan tanah.

Pasal 63

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah, setiap orang berhak:

a. Mengetahui rencana pelaksanaan pengadaan tanah; dan

b. Memperoleh informasi mengenai pengadaan tanah.

Pasal 64

Dalam pelaksanaan pengadaan tanah, setiap orang wajib mematuhi ketentuan dalam pengadaan tanah.

Pasal 65

Dalam pengadaan tanah, masyarakat dapat berperan serta, antara lain:

a. Memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam pengadaan tanah; dan



b. Memberikan dukungan dalam pelaksanaan pengadaan tanah.

Pasal 66

- (1) Pelepasan obyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dimiliki oleh Instansi dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan barang milik negara / daerah.*
- (2) Pelepasan obyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dikuasai oleh Instansi atau dikuasai / dimiliki Badan Usaha Milik Negara / Badan Usaha Milik Daerah dilakukan berdasarkan Undang-Undang ini.*
- (3) Pelepasan obyek pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau pejabat yang diberikan pelimpahan kewenangan untuk itu.*

Pasal 67

- (1) Pelepasan obyek pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 tidak diberikan ganti kerugian, kecuali:*
 - a. Obyek pengadaan tanah yang telah berdiri bangunan yang dipergunakan secara aktif untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan;*
 - b. Obyek pengadaan tanah yang dimiliki / dikuasai oleh Badan Usaha Milik Negara / Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau*
 - c. Obyek pengadaan tanah kas Desa.*
- (2) Ganti kerugian atas obyek pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf c diberikan dalam bentuk tanah dan/atau bangunan atau relokasi.*
- (3) Ganti kerugian atas obyek pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diberikan dalam bentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40.*
- (4) Nilai ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) didasarkan atas hasil penilaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38.*

Pasal 68

- (1) Pelepasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 dan Pasal 67 dilaksanakan paling lama 60 (enam puluh) hari kalender sejak Penetapan Lokasi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.*
- (2) Apabila pelepasan belum selesai dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tanahnya dinyatakan telah dilepaskan dan menjadi tanah negara, dan dapat langsung digunakan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.*
- (3) Pejabat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikenakan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Pasal 69

- Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:*
- a. Proses pengadaan tanah yang sedang dilaksanakan sebelum berlakunya Undang-Undang ini dapat diselesaikan berdasarkan ketentuan sebelum berlakunya Undang-Undang ini;*



- b. Dalam hal proses pengadaan tanah sebagaimana dimaksud dalam huruf a terdapat sisa tanah yang belum selesai pengadaannya, maka dapat diselesaikan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini;
- c. Peraturan pelaksanaan mengenai tata cara pengadaan tanah dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan yang baru berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini.

Pasal 70

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengadaan tanah diatur dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Pasal 71

Peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus telah ditetapkan paling lambat 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Pasal 72

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 73

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Rancangan Undang Undang (selanjutnya disebut RUU) tentang pengadaan tanah tersebut, menurut saya masih banyak kekurangannya dibandingkan kelebihanannya, terutama dari segi susunannya dapat diringkas yang semula terdiri dari 73 pasal menjadi 50 pasal. Dengan membuang pasal-pasal yang mubazir, dan menambahkan beberapa pasal tentang pengadaan tanah untuk transmigrasi secara khusus.

Jika menilik Pasal 13, pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dalam penggunaannya tidak tertulis dengan jelas tanah untuk transmigrasi.

Menurut asumsi saya RUU ini tidak dapat diterapkan pada pengadaan tanah untuk transmigrasi, kecuali ditambahkan satu poin lagi yakni poin r. Untuk Transmigrasi.

Selanjutnya Pasal 14, tidak sesuai jika diterapkan bagi pengadaan tanah transmigrasi, dikarenakan dalam pasal ini tanah yang diperoleh dari hasil/



obyek pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah, selanjutnya dimiliki oleh pemerintah/pemerintah Daerah. Padahal kalau tanahnya diberikan pada transmigran, akan menjadi milik transmigran. Istilah dimiliki pemerintah disini tidak sesuai / bertentangan dengan asas Hak Menguasai Negara, lebih cocok jika menggunakan istilah dikuasai.

Kemudian Pasal 19; 21; sampai dengan Pasal 24 mengatur tentang konsultasi publik rencana pembangunan, yang perlu dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. Jika dalam konsultasi publik dalam waktu 2 (dua) bulan, ada pihak yang keberatan, maka dapat dilaksanakan konsultasi publik ulang dan kalau masih ada yang keberatan, maka diakan kajian tentang keberatan.

Masalah tersebut menurut saya mekanisme sangat birokratis, misalnya : perencanaan; persiapan; pelaksanaan; penyerahan dan pengendalian, selain itu akan menghabiskan banyak dana dan tenaga. Tidak semestinya masalah-masalah tersebut diatur dalam RUU ini, lebih layak kalau masalah ini diatur dalam Peraturan Pemerintah sebagai petunjuk pelaksanaan dari RUU ini.

RUU ini juga banyak menggunakan istilah-istilah yang tidak lazim digunakan dalam suatu peraturan perundang-undangan, antara lain : pihak yang berhak (bagi pemilik hak atas tanah); konsultasi publik (musyawarah /kesepakatan); dll.

Perlu kiranya pemerintah menambahkan beberapa pasal dalam RUU ini tentang pengadaan tanah untuk transmigrasi, dan membuang pasal-pasal yang mubazir dari RUU tersebut. Dan dalam pasal-pasalnya harus mengandung prinsip-prinsip antara lain:



1. Prinsip penghormatan terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki masyarakat terutama masyarakat adat, yang secara turun-temurun telah menguasai tanah tersebut.

2. Demi kepastian hukum bagi masyarakat adat atas kepemilikan tanahnya, baik secara kolektif maupun individu didaftar dan diberi kesempatan pada mereka untuk sertifikasi dengan biaya ringan yakni melalui Prona. Sebagaimana pernah dilakukan pada era pemerintahan Orde baru.

3. Memperhatikan (mendahulukan) prinsip masyarakat dan pemberian ganti rugi yang layak bagi pemilik tanah, baik berasal dari tanah adat/ tanah perorangan.

Konsep pengadaaan tanah untuk transmigrasi di Indonesia pada umumnya, dan khususnya di Provinsi Bengkulu sebagaimana daerah lainnya pada awalnya telah diatur sesuai dengan Peraturan Dirjen Agraria dan Transmigrasi No.3 Tahun 1967 tentang penggunaan tanah di daerah transmigrasi dan hak-hak atas tanah untuk para transmigran dan keluarganya.¹⁰⁸

3.3. Kebijakan Pemerintah Pusat Dalam Mengatur Penentuan Lokasi Transmigrasi

Indonesia sebagai Negara Kesatuan dalam artian negara yang kekuasaannya dipencar kedaerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri melalui desentralisasi maupun dekonsentrasi. Hal ini berarti

¹⁰⁸ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Dirjen Agraria dan Transmigrasi No.3 Tahun 1967, bunyinya : Berdasarkan rencana tersebut pada pasal 1 kepada tiap kepala keluarga transmigran dibagikan dengan Cuma-Cuma tanah seluas 2 (dua) hektar untuk perumahan dan usa pertanian dengan hak pakai.



bahwa daerah-daerah mendapat hak yang diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan konstitusi.¹⁰⁹

Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Tahun 1945.¹¹⁰

Kewenangan pemerintah pusat meliputi kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain yakni meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional, dan pembangunan nasional, dan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.

Kewenangan tersebut dikelompokan pada bidangnya masing-masing yang mencapai 25 bidang.

Untuk melaksanakan pembagian urusan pemerintahan dilakukan melalui mekanisme penyerahan dan/atau pengakuan atas usul Pemerintah Daerah terhadap bagian urusan-urusan Pemerintah yang akan diatur dan diurusnya.

Berdasarkan usulan tersebut, Pemerintah melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum penyerahan dan/atau memberikan pengakuan atas urusan yang akan dilaksanakan oleh Daerah.

Hal ini dimaksudkan untuk menjaga keserasian hubungan dimana pengelolaan urusan Pemerintah yang dikerjakan oleh tingkatan pemerintahan yang berbeda bersifat saling berhubungan (interkoneksi), saling tergantung

¹⁰⁹ Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010), hlm. 2010.

¹¹⁰ Pasal 1 angka 1 UU RI No. 32 Tahun 2004 jo No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.



(interdependensi), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

Selain diatur dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut, bahwa Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Juga telah diatur dalam Penjelasan angka 1 huruf b UU No.32 Tahun 2004 yang mengatur antara lain tentang Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam artian, pada daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam UU tersebut.

Dalam pembagian pelayanan pertanahan, perlu diperhatikan prinsip dasar dalam kaitannya dengan fungsi strategis tanah sebagai perekat integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia, oleh karena sifat pelayanan pertanahan pada dasarnya adalah pengaturan hubungan hukum antara seseorang dengan tanah.¹¹¹

Kebijakan penentuan lokasi penempatan transmigrasi khususnya di Provinsi Bengkulu, sebagai contoh konkrit antara lain: di kecamatan Seluma Selatan, Pondok Kelapa, Talang Empat, dan Putri Hijau. Pada awalnya berdasarkan pada UU No. 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Transmigrasi, dalam Pasal 11 ayat (1) undang-undang ini menentukan bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sosial ekonomi dan pertahanan

¹¹¹ Muchtar Wahid, *Pokok Pokok Pikiran Mengenai Pembagian Urusan Pertanahan Dalam Otonomi*, (Malang: FH.UB. Makalah Diskusi KPPAP dan KAPTI Agraria, 2005), hlm 3.



keamanan serta atas usul Menteri Dalam Negeri¹¹², maka daerah yang dipandang perlu dan tepat untuk menempatkan transmigran dapat ditetapkan sebagai Daerah Transmigrasi berdasarkan Keputusan Presiden.

Pengertian pertimbangan sosial ekonomi dan pertahanan keamanan diuraikan pada penjelasan pasal tersebut, antara lain :

- a. daerahnya masih kosong atau jarang penduduknya ;
- b. areal tanah yang masih cukup luas bagi kemungkinan usaha-usaha pertanian dalam arti luas;
- c. memungkinkan untuk memberikan lapangan kerja dan lapangan penghidupan baru yang lebih baik;
- d. mempunyai arti vital dari segi keamanan bagi negara dan bangsa;
- e. alasan-alasan lain yang dipandang perlu oleh pemerintah.

Undang Undang Transmigrasi sangat menekankan pemilihan calon lokasi / daerah transmigrasi harus benar-benar memperhatikan aspek fisik, ekonomi, sosial budaya maupun hubungan-hubungan dengan lingkungan sekitarnya, sehingga daerah tujuan dapat diandalkan sebagai harapan untuk meningkatkan taraf hidup transmigran beserta keluarganya.

Setelah berlakunya UU No. 15 Tahun 1997, pada Pasal 19 ayat (1) menyatakan bahwa Wilayah Pengembangan Transmigrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 penetapannya didasarkan pada pertimbangan potensi wilayah yang memungkinkan pengembangannya bagi upaya mewujudkan pusat pertumbuhan wilayah.

Pembangunan Wilayah Transmigrasi dilakukan secara terencana dan bertahap dengan menyelenggarakan berbagai jenis transmigrasi, yang diarahkan

¹¹² Menteri Dalam Negeri saat itu, berwenang sebagai pelaksana dari Keppres tentang Penetapan Daerah Transmigrasi. (Pasal 11 ayat (1) UU No.3 Tahun 1972).



agar terwujud pusat pertumbuhan wilayah baru dan dapat menciptakan pusat pertumbuhan ekonomi baru sehingga diharapkan akan mempercepat proses pembangunan selanjutnya.

Sedangkan dalam PP No. 2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi, yang berfungsi sebagai peraturan pelaksanaan dari UU No.15 Tahun 1997 di atas. Pada Pasal 21 yang menyatakan sebagai berikut :

- (1) *Peruntukan kawasan sebagai rencana Lokasi Permukiman Transmigrasi harus sesuai dengan rencana tata ruang wilayah/daerah.*
- (2) *Selain harus memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), kawasan tersebut harus memenuhi syarat, sebagai berikut:*
 - a. *memiliki potensi untuk pengembangan usaha primer, skunder dan atau tertier;*
 - b. *tersedia prasara dan sarana permukiman;*
 - c. *tingkat kepadatan penduduk rendah.*

Terhadap daerah yang akan dijadikan lokasi permukiman transmigrasi maupun wilayah pengembangan transmigrasi, harus diadakan penelitian mendasar terlebih dahulu oleh pihak pemerintah daerah setempat dan setelah mendapatkan yang menyediakan data fisik, ekonomi, sosial budaya yang dijadikan sebagai bahan dalam penyusunan perencanaan program secara menyeluruh. Jika dari hasil analisis penelitian tersebut menunjukkan bahwa syarat sebagai daerah calon lokasi harus terpenuhi, maka diusulkan kepada Presiden untuk ditetapkan dalam Surat Keputusan Presiden sebagai daerah lokasi transmigrasi.

Hal ini dilakukan melalui penyerahan wewenang dalam pelayanan pertanahan dari kebijakan penentuan lokasi penempatan transmigrasi contohnya, di Provinsi Bengkulu, antara lain di Kecamatan: Seluma Selatan; Talang Empat; Kecamatan Pondok Kelapa dan Putri Hijau. Pernyataan ini relevan dengan teori kewenangan yakni pemerintah pusat memberikan wewenang pada pemerintah



daerah untuk menentukan dan menyediakan/menunjuk tanah di wilayahnya sebagai daerah tujuan transmigrasi.

Pelaksanaan transmigrasi dengan berlakunya UU No.32 Tahun 2004, dapat dilaksanakan berdasarkan perjanjian antara Gubernur selaku pemerintah daerah pengirim (asal) transmigran dengan Gubernur pemerintah daerah penerima (tujuan) transmigrans, tanpa campur tangan pemerintah pusat.

Dari hasil kajian disertasi ini, bahwa proses penentuan lokasi transmigrasi khususnya di Provinsi Bengkulu maupun di daerah lain di Indonesia pada umumnya, hampir rata-rata tidak mentaati hukum. Tanah-tanah yang disediakan untuk lokasi transmigrasi adalah selain tanah yang dikuasai langsung oleh negara, juga tanah marga/tanah ulayat yang telah dikuasai oleh masyarakat adat setempat secara turun temurun dengan budaya ladang berpindah.

Hal tersebut dapat dibuktikan dari kasus-kasus yang berkaitan dengan pengadaan tanah dan sertifikasi tanah untuk transmigrasi yang terjadi di Provinsi Bengkulu. Antara lain :

1. Kasus di Desa Harapan Makmur Kecamatan Talang Empat Kabupaten Bengkulu Utara.

Desa Harapan Makmur Kecamatan Talang Empat Kabupaten Bengkulu Utara (sekarang masuk ke wilayah Bengkulu Tengah), merupakan penggabungan dari 2 (dua) desa transmigrasi yakni Desa Margo Mulyo dan Desa Pematang Rejo keduanya berada dalam satu Kecamatan Talang Empat, pada tahun 1990. Luas wilayah desa Harapan Makmur 911,5 hektar, berdasarkan SK Gubernur Bengkulu No. 24/SK/TSM/1982. Dengan jumlah penduduk sebanyak kurang lebih



580 KK dan sekitar 2700 jiwa yang terdiri laki-laki 1250 orang dan perempuan 1450 orang.¹¹³

Keterangan yang diberikan oleh mantan Kepala Desa Harapan Makmur Aminudin: "Tanah seluas 911,5 hektar dari wilayah desanya tersebut, ada tanah seluas 349,8 hektar yang diklaim oleh masyarakat adat suku Lembak yang merupakan penduduk desa Taba Pasemah sebagai tanah hak milik mereka, yang diambil oleh pemerintah tanpa mendapatkan ganti rugi sama sekali. Ini menjadi awal dari adanya konflik penguasaan tanah antara warga masyarakat desa Harapan Makmur dan Taba Pasemah Kecamatan Pondok Kelapa Kabupaten Bengkulu Utara."¹¹⁴

Program Transmigrasi Swakarsa Bentiring ini merupakan ide dari Gubernur Kepala Daerah Provinsi Bengkulu ketika itu Soeprpto yang disampaikan kepada Ketua Bappenas J.B.Sumarlin. Gubernur berpendapat bahwa: "Dengan diterapkannya permukiman transmigrasi dengan pola tenaga terampil yang didatangkan dari Jawa non petani, hemat tanah, dan hemat biaya. Ide tersebut diterima Bappenas dan dijadikan program yang dimuat dalam DIP uji coba Transmigrasi Swakarsa pada tahun anggaran 1981/1982 tanggal 16 Maret 1981 No. 452/XXVI/3/1981 sasaran 600 Kepala Keluarga."

Pelaksanaan di lapangan dilakukan berbagai penyesuaian dengan pertimbangan sebagai berikut tanah yang tersedia terbatas, diperlukan biaya pembangunan jalan, jembatan dan gorong-gorong, maka sasaran semula 600 KK di lokasi Bentiring (1981/1982) menjadi 425 KK, sehingga ketentuan untuk lokasi tanah yang diberikan kepada warga transmigran per KK adalah yang semula tanah pekarangan 0,50 hektar menjadi 0,25 hektar, tanah usaha semula 0,75

¹¹³ Sumber : Monografi Desa Harapan Makmur.

¹¹⁴ Hasil penelitian, tahun 2007.



hektar menjadi 1.00 hektar. Dengan demikian tanah lahan yang diberikan per KK seluas 1,25 hektar dengan penggabungan tanah pekarangan dan tanah usaha pertanian. Jadi tidak ada tanah lahan II yang diberikan kepada transmigran swakarsa tersebut. Adapun komposisi warga transmigran dari Transmigrasi Swakarsa Bentiring adalah 225 KK asal Jawa Timur dan 200 KK asal Jawa Tengah.

Selanjutnya untuk tetap memenuhi sasaran 600 KK, maka diadakan penambahan transmigran sebanyak 175 KK, dan penempatannya di lokasi yang berbeda yakni Air Sebakul (Th. 1983/1984). Setiap KK mendapatkan tanah pekarangan 1,125 hektar dan tanah usaha 0,50 hektar. Jadi warga transmigran mendapatkan tanah seluas 1,175 hektar per KK dan tidak mendapatkan tanah lahan II. Penyerahan lokasi ini kepada Pemerintah Provinsi Bengkulu pada tahun 1988.

Adapun status tanah warga transmigran swakarsa Bentiring ini adalah tanah hak milik individual yang dimiliki masing-masing transmigran dengan bukti sertifikat yang telah dimiliki. Dengan proses sertifikasinya dengan biaya sendiri.

2. Kasus UPT Talang Bongseng (Sidorejo dan Sidodadi), Kecamatan Pondok Kelapa Kab.Bengkulu Utara.¹¹⁵

Tanah lokasi transmigrasi Talang Bongseng terdiri dari desa Sidodadi dan Sidorejo, desa tersebut di atas tanah adat masyarakat Talang Bongseng, dan kepala desanya hanya diminta menanda tangani surat pernyataan setuju, tanpa menerima ganti rugi atau kompensasi apapun. Namun hal ini tidak menimbulkan konflik, bahkan masyarakatnya dengan senang hati menerima transmigrasi

¹¹⁵ Wilayah Kecamatan Pondok Kelapa tersebut sekarang masuk ke wilayah Kabupaten Bengkulu Tengah.



masuk ke desanya, dengan harapan dapat mempercepat pembangunan desanya.

Pembagian tanah transmigrasi di daerah ini kurang dari 2 ha per Kepala Keluarga, warga transmigran hanya mendapatkan tanah masing-masing 1,75 ha, dengan alasan adanya keinginan pemerintah untuk membatasi pembagian tanah, agar masa (kurun waktu) penyelenggaraan transmigrasi dapat berlangsung lebih lama, agar tanahnya tidak cepat habis. Sekalipun hal ini bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Adapun kasus yang terjadi di desa Talang Bongseng adalah selain kurangnya bagian tanah bagi transmigran di bawah 2 ha, juga terjadi penyempitan tanah transmigrasi, melalui pengalihan dan pelepasan hak antara lain dengan cara:

Pewarisan, sebagaimana yang dilakukan oleh Slamet Arsudi transmigran Sidodadi yang telah membagikan tanahnya kepada ketiga anaknya seluas 1,75 ha padahal ia masih hidup, sehingga sisanya tinggal 0,25 ha yakni tanah pekarangan sebagai tempat tinggalnya. Peristiwa ini semestinya tidak boleh terjadi karena transmigran tersebut masih hidup, karena yang dimaksud dengan pewarisan adalah harta peninggalan dari orang yang telah meninggal dunia, pemberian tersebut adalah hibah.

Wakaf adalah pemberian tanah dengan suka rela untuk kepentingan umum keagamaan, misalnya untuk mendirikan rumah ibadah/masjid, sekolah atau jalan umum. Pada tahun 1996 di desa Sidorejo dan Sidodadi pernah terjadi pewakafan massal yakni untuk membuat jalan dan fasilitas umum, dimana warga transmigran harus mewaqafkan tanahnya. Dengan demikian tanah yang diterima transmigran menjadi semakin berkurang.



Jual-beli di bawah tangan, ada yang tanahnya sebagian dijual pada pihak lain biasanya terjadi dengan alasan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan ada juga untuk biaya pengurusan sertipikat, transaksi dilakukan di depan Kepala Desa dan tanpa didaftarkan. Terjadinya penyempitan tanah pertanian di wilayah transmigrasi desa Talang Bongseng ini, sudah berlangsung lama dan terus terjadi selama belum ada tindakan tegas dari pemerintah untuk mencegah terjadinya penyempitan tanah lebih lanjut.

Bagi petani transmigran seharusnya menjaga dan mempertahankan luas tanah pemberian pemerintah, dengan memelihara dan memanfaatkan tanah dengan baik sehingga dapat dinikmati hasilnya. Namun ada beberapa alasan mengapa transmigran Talang Bongseng tidak dapat mempertahankan batas minimum tanahnya, yakni : kurangnya informasi maupun sosialisasi tentang larangan penyempitan/pemecahan tanah pertanian yang diatur dalam UU No.56 Prp Tahun 1960.

Dari hasil kajian, bahwa warga transmigran selain terpaksa melakukan penyempitan/pemecahan tanah miliknya dengan alasan ekonomi, mereka memang tidak pernah mengetahui dan tidak pernah diberitahu kalau ada larangan yang telah diatur oleh UU. Hal ini sebenarnya tidak dapat dijadikan alasan, karena ketika sebuah aturan perundangan disahkan untuk diberlakukan maka semua rakyat Indonesia dianggap sudah membaca dan mematuhi.

Menurut penulis, bagi pemerintah dalam kasus ini Kepala Desa seharusnya aktif mensosialisasikan, peraturan perundangan apa saja yang harus dipatuhi warganya, dan jangan bersedia jika dijadikan saksi, ketika mereka melakukan transaksi jual-beli tanah transmigrasi di bawah tangan. Dengan demikian secara tidak langsung dapat mengurangi penyempitan tanah pertanian,



kususnya yang melalui jual-beli. Tidak jarang tanah transmigrasi tersebut dijual dan dibeli pada aparat dari Dinas transmigrasi.

3. Kasus Desa Rimbo Kedui Kecamatan Seluma Selatan Kabupaten Seluma

"Transmigrasi Rimbo Kedui ini dibuka dalam 3 tahap, tahap pertama mulai tahun 1971, tahap kedua 1976 dan tahap ketiga tahun 1977. Dari tahun 1971 sampai dengan tahun 1991 sertifikatnya belum diterbitkan, melainkan hanya surat keterangan tanah dari Kepala Desa. Sedangkan sertifikatnya baru terbit pada tahun 1992."¹¹⁶

Dewasa ini Provinsi Bengkulu mengalami kemajuan pesat, sehingga terjadi pemekaran di seluruh wilayah kabupaten/kota, di wilayah Rimbo Kedui dimekarkan menjadi tiga desa, masing-masing Padang Rambun, Sido Mulyo dan Talang Saleu. Realisasi penempatan transmigran dari daerah asal Jawa Timur, Jawa Tengah dan DI Yogyakarta sejumlah 870 KK di atas tanah seluas 1.800 hektar, berdasarkan SK.Gubernur Bengkulu No. 39/SK/B4/77.

Permasalahan penguasaan tanah yang sampai saat ini berlangsung berkenaan dengan tanah seluas 162 hektar lebih di lokasi transmigrasi Rimbo Kedui yang pemilikannya tumpang tindih. Penulis menemukan dua penyebab berlangsungnya pemilikan tumpang tindih, pertama karena tanah yang diterlantarkan dan kedua pengalihan tanah dibawah tangan.

Faktor tanah terlantar,¹¹⁷ setidaknya terdapat 79 KK transmigran yang meninggalkan tanah yang sudah diberikan kepada mereka. Secara kuantitas

¹¹⁶ Hasil penelitian ini, Tahun 2007.

¹¹⁷ Tanah terlantar adalah tanah yang diterlantarkan oleh pemegang hak atas tanah, pemegang Hak Pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan



terakumulasi seluas 162 hektar. Camat Seluma Selatan Abdul Wahidin, menjelaskan: "Tanah obyek sengketa tersebut sudah ditinggalkan berpuluh-puluh tahun lamanya. Pada waktu transmigran kembali hendak mengusahakan tanahnya, ternyata sudah ada tanam tumbuh di atasnya milik orang lain. Pihak yang menggarap tanah terlantar tersebut umumnya sesama warga transmigran, hanya beberapa hektar saja yang digarap oleh penduduk lokal."¹¹⁸

Kepala Desa Rimbo Kedu Yudi Priyono, menerangkan: "sertipikat sebagai bukti hak atas tanah yang diterlantarkan dibukukan atas nama transmigran yang bersangkutan (transmigran Pertama)"¹¹⁹. Namun kenyataan di lapangan, tanah dikuasai orang lain dengan bukti Surat Keterangan Tanah (SKT) yang dikeluarkan oleh Kepala Desa. Setelah dikonfirmasi balik kepada Kepala Desa Yudi Priyono, menyatakan : "tanah tersebut telah ditinggalkan pemiliknya bertahun-tahun dalam keadaan terlantar"¹²⁰ Tindakan Kepala Desa tersebut, dikuatkan oleh Pasal 27 UUPA dan PP RI No. 36 Tahun 1998.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 3 PP RI No.36 Tahun 1998 : Tanah terlantar adalah Tanah Hak Milik; HGU ; HGB; Hak Pengelolaan dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya, atau tidak dipelihara dengan baik, maka hak tersebut kembali pada negara.

Bersamaan dengan kejadian ini, terjadi pula masalah perpajakan, di mana ketentuan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) yang terutang tetap diterbitkan atas nama pemilik tanah sesuai dengan nama yang ada dalam sertipikat tanah perundang-undangan yang berlaku. Hal ini diatur dalam Pasal 1 angka 5 PP No.36 Tahun 1998.

¹¹⁸ *Op Cit.* 2007.

¹¹⁹ Hasil penelitian, Tahun 2007.

¹²⁰ *Ibid*, 2007.



tersebut, sedangkan pada kenyataannya pemiliknya tidak mengetahui di mana letak tanah yang dulu diberikan kepadanya.

Menurut penulis, status pemilikan tanah obyek sengketa, secara hukum tetap atas nama pemilik pertama yang namanya tercantum dalam sertifikat.

Pihak penggarap yang menguasai tanah tersebut dengan bukti SKT tidak sah, karena secara hukum tidak ada kewenangan Kepala Desa menerbitkan SKT di atas tanah yang sudah bersertipikat.

Dilihat dari sudut perbuatan hukumnya dalam kasus ini jelas sudah terjadi pelanggaran terhadap norma hukum agraria, baik yang dilakukan pemilik tanah maupun penggarap terhadap Negara yang berkolusi dengan kepala desa untuk mendapatkan Surat Keterangan Tanah (SKT).

Pelanggaran yang dilakukan oleh pemilik tanah dalam hal ini transmigran adalah menelantarkan tanah miliknya dengan sengaja. Peristiwa ini dapat terjadi dikarenakan lemahnya pembinaan dan pengawasan pemerintah. Dan juga karena adanya indikasi tidak cermatnya administrasi pengurusan hak atas tanah pada instansi pemerintah yang berwenang. Ketidak cermatan instansi pemerintah tersebut terbukti dengan menerbitkan sertifikat atas nama transmigran yang bersangkutan, padahal secara *de facto* tanahnya tidak pernah digarap, dan sudah ditinggalkan pemiliknya.

Pada hakekatnya peraturannya sudah tegas, bahwa peningkatan status dari hak pakai menjadi hak milik, disertai bukti hak yakni sertifikat yang akan diberikan apabila tanah yang didistribusikan benar-benar diusahakan (digarap) secara aktif selama puluhan tahun sampai dapat dipetik hasilnya. Ketentuan hukum ini telah diabaikan dalam pengurusan sertifikasi tanah dari hak pakai menjadi hak milik. Dampaknya dapat memicu berbagai konflik di daerah tujuan



transmigrasi di seluruh Indonesia, rata-rata kasusnya hampir sama, yakni munculnya konflik diakibatkan oleh penyalahgunaan wewenang oleh aparat pemerintah di daerah.

Secara hukum, pada waktu pertama kalinya mengetahui tanah transmigrasi tersebut terlantar, sudah semestinya kepala desa setempat (selaku wakil pemerintah daerah) survei ke lapangan untuk menegur atau memberikan surat peringatan kepada transmigran yang bersangkutan agar segera kembali mengusahakan tanahnya. Jika peringatan ini diabaikan, maka kepala desa harus melaporkannya ke dinas transmigrasi dan kantor pertanahan setempat. Prosedur yuridis seperti ini sama sekali tidak dilakukan oleh Kepala Desa setempat selaku pembina transmigran di daerah tujuan.

Apabila prosedur penertiban tanah terlantar diterapkan¹²¹ maka penolakan pemilik tanah untuk mengusahakan tanahnya secara produktif setelah lampaunya peringatan, berakibat pada dicabutnya hak milik yang telah diberikan kepadanya. Status tanah selanjutnya kembali menjadi tanah negara, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 27 UUPA yang menyatakan sebagai berikut :

Hak Milik bisa hapus apabila :

a. Tanahnya jatuh pada Negara yakni:

- 1. karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18 UU No.20 tahun 1961 tentang Pencaabutan hak atas tanah;*
- 2. Karena penyerahan dengan suka rela oleh pemiliknya;*
- 3. Karena diterlantarkan ;*
- 4. Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2).*

b. Tanahnya musnah.

¹²¹ Pasal 9 ayat (1) PP No.36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan pendayagunaan Tanah Terlantar menyatakan : *Diadakan identifikasi adanya tanah yang dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar yang dilakukan oleh kantor Pertanahan baik secara kedinasan maupun berdasarkan perintah dari menteri atau Kepala Kantor Wilayah atau laporan dari instansi pemerintah lain atau dari masyarakat.*



Menurut analisa penulis, karena tanah tersebut telah diterlantarkan pemilikinya, maka hak miliknya menjadi hapus dan kembali menjadi tanah Negara maka pemerintah berdasarkan Hak Menguasai Negara, berhak memberikan tanah tersebut kepada petani yang telah menggarapnya secara aktif selama puluhan tahun. Karena alasan inilah yang dijadikan bahan pertimbangan bagi Kepala Desa memberikan Surat keterangan Tanah (SKT).

4. Kasus Desa Suka Makmur Kecamatan Giri Mulyo Kabupaten Bengkulu Utara

Kecamatan Giri Mulyo Kabupaten Bengkulu Utara (sekarang masuk wilayah Kabupaten Muko-Muko) memiliki 19 desa dan 12 desa diantaranya merupakan desa transmigrasi. Adaptasi warga transmigran¹²² dengan penduduk lokal berjalan dengan baik dan harmonis, yang dibuktikan dengan kehidupan tanpa konflik. Tidak ada konflik horizontal antara transmigran dengan penduduk lokal baik mengenai pemilikan tanah maupun benturan budaya. 12 desa permukiman transmigrasi di Kecamatan ini mengalami kemajuan pesat, rata-rata ekonomi penduduknya sejahtera.

Hal ini disebabkan bidang usaha tani yang dilakoni transmigran itu sendiri, umumnya menanaminya dengan tanaman ekspor (karet, coklat dan kelapa sawit). Selain itu di Kecamatan ini banyak perkebunan besar milik swasta yang sudah maju, sehingga transmigran dapat menambah penghasilan keluarga dengan bekerja di perkebunan, di sela-sela masa panen di kebunnya sendiri.

Desa Suka Makmur merupakan salah satu desa transmigrasi yang sukses di Kecamatan Giri Mulyo. Program Transmigrasi dan distribusi (pembagian) tanah

¹²² Daerah asal transmigran dari Jawa Tengah, dan DIY.



pertanian kepada warga transmigran di desa Suka Makmur dimulai pada tahun 1978 luas tanah yang disediakan untuk proyek tersebut adalah 2.343,75 Ha.

Asal daerah transmigran dari Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta, realisasi penempatan dari 1025 KK, rata-rata menerima 2,25 hektar dengan rincian 2 hektar tanah pertanian (lahan I +II) dan 0,25 hektar untuk perumahan.¹²³

Pada tahun 2006/2007 di desa Suka Makmur sedang mengalami masalah yang serius yakni terjadi penyempitan luas tanah pertanian yang berlangsung secara alami sejalan dengan bertambahnya jumlah rumah tangga petani dari generasi pertama ke generasi berikutnya. Frahmentasi itu berlangsung seiring dengan meningkatnya kebutuhan tanah perumahan, sehingga tanah pertanian dialih fungsikan. Selain itu masalah pembagian warisan menjadi penyebab lain dari penyempitan luas tanah pertanian desa Suka Makmur. Pada saat ini luas tanah pertanian yang dimiliki warga transmigran rata-rata per KK tinggal 1,02 hektar.

Bersebelahan dengan desa Suka Makmur terdapat areal Hak Guna Usaha milik PT. Air Muring yang belum didayagunakan dan tanahnya dalam keadaan terlantar. Bagian tanah yang terlantar tersebut digarap oleh warga transmigran Suka Makmur hal ini memicu terjadinya konflik pertanahan. Penggarap menolak mengosongkan tanah garapannya karena sudah berinvestasi di tanah tersebut, sementara pihak perusahaan perkebunan yang memiliki HGU berdasarkan bukti formal yang berupa sertipikat HGU berpegang pada haknya.

Menurut Suradi warga transmigran Suka Makmur: "*Kawitanipun sabin ingkang kito uri-uri meniko, kacrios sitinipun bade dipun cadangaken kangge*

¹²³ Hasil penelitian ini, Tahun 2007.



transmigran. Klaim masyarakat adat /lokal lebih disebabkan belum tuntasnya ganti rugi yang harus diberikan kepada mereka, baik secara individual maupun masyarakat adat sebagai subyek kolektif tanah marga atau *luak langgam* marga.

Akibatnya banyak transmigran yang tidak mendapatkan lahan II, sebagaimana terjadi pada transmigran Rimbo Kedua. Sebagian dari transmigran ada yang mengalah dengan tetap tinggal di sana dan mengolah lahan seadanya, sedangkan sebagian transmigran yang lainnya memilih pulang kampung/kembali ke daerah asalnya dengan meninggalkan lokasi transmigrasi begitu saja.

Setelah lebih kurang 10 tahun lebih lamanya, transmigran yang telah meninggalkan lokasi kembali lagi sebagai transmigran baru, namun tanahnya (lahan I) telah dikuasai dan dikerjakan (digarap) oleh orang (transmigran) lain dan sebagian kecil digarap penduduk lokal /masyarakat adat, dengan hanya berdasarkan Surat Keterangan Tanah (SKT) dari Kepala Desa setempat, padahal di atas tanah tersebut telah ada sertipikat yang masih atas nama transmigran yang meninggalkan lokasi dan kembali lagi.

Hal ini terjadi karena kurang adanya koordinasi antara Kepala Desa setempat dengan Dinas Transmigrasi Provinsi Bengkulu. Menurut penulis, semestinya transmigran yang meninggalkan lokasi sudah tidak berhak lagi atas tanah transmigrasi, karena ketika transmigran meninggalkan lokasi dalam waktu yang lama, bahkan puluhan tahun lamanya berarti transmigran tersebut secara tidak langsung telah mengundurkan diri dari program transmigrasi. Karena telah melanggar peraturan yakni Peraturan Pemerintah No.2 Tahun 1999 Pasal 32 ayat (1), menyatakan:

Hak milik atas tanah bagi transmigran pada prinsipnya tidak dapat dipindahtangankan, Kecuali :

- a. *Transmigran meninggal dunia;*
- b. *setelah memiliki sekurang-kurangnya selama 20 (dua puluh) tahun;*



c. *Transmigran Pegawai negeri yang dialih tugaskan.*

Dalam mengikuti program transmigrasi ada hak dan kewajiban yang harus dipenuhi antara lain, transmigran dan keluarganya harus menetap di lokasi transmigrasi yang telah ditentukan, padahal transmigran tersebut telah dengan sengaja menelantarkan tanahnya sehingga tanah tersebut kembali pada Negara, dan Negara berhak untuk memberikan tanah tersebut pada siapapun termasuk pada para transmigran (yang masih tinggal) yang mau mengusahakan tanah tersebut. Dalam hal ini kepala desa tidak dapat dipersalahkan sepenuhnya, karena pada kenyataannya tanahnya dalam keadaan terlantar. Sebagaimana diatur dalam Pasal 27 UUPA.

Pengertian tanah terlantar, pada penjelasannya dari pasal di atas, bahwa tanah terlantar kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan dari pada haknya. Konkritisasi pengertian yang masih abstrak itu diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah No.36 Tahun 1998 tentang penertiban dan pendayagunaan Tanah Terlantar yang merupakan peraturan pelaksanaan UUPA.¹²⁴

Sejak dikeluarkannya Peraturan pemerintah (PP) No.36 Tahun 1998 di atas, maka dikonkritkanlah batasan yuridis tentang tanah terlantar, yang dituangkan dalam Pasal 1 angka 5 yang menyatakan:

"Tanah terlantar adalah tanah yang diterlantarkan pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan atau pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah tetapi belum memperoleh hak atas tanah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Hak atas tanah yang dimaksud di atas, adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, pemegang Hak Pengelolaan atau

¹²⁴ M. Yamani Komar & Herawan Sauni, *Hukum Agraria Kontemporer*, (Bengkulu, LEMLIT UNIB Press, 2002), hlm.137.



pihak yang telah memperoleh dasar penguasaan atas tanah, tetapi belum memperoleh hak atas tanah yang sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Kriteria penentu tanah terlantar, diatur dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah (PP) No. 36 Tahun 1998, yang menentukan bahwa: Tanah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dapat dinyatakan sebagai tanah terlantar apabila tanah tersebut dengan sengaja tidak dipergunakan oleh pemegang haknya sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan haknya atau tidak dipelihara dengan baik.¹²⁵

Lebih lanjut diatur dalam Pasal 15 dari Peraturan Pemerintah (PP) No.36 Tahun 1998, menyatakan sebagai berikut :

- (1) Tanah yang sudah dinyatakan sebagai tanah terlantar menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.
- (2) Kepada bekas pemegang hak atau pihak yang sudah memperoleh dasar penguasaan atas tanah yang kemudian dinyatakan sebagai tanah terlantar diberikan ganti rugi sebesar harga perolehan yang berdasarkan bukti-bukti tertulis telah dibayar oleh yang bersangkutan untuk memperoleh hak atau dasar penguasaan atas tanah tersebut yang jumlahnya ditentukan oleh Menteri.

Contoh kasus penelantaran tanah Hak Guna Usaha yang dimiliki oleh pihak swasta, di Provinsi Bengkulu, yakni tentang adanya solidaritas dari masyarakat lokal (petani) terhadap transmigran yang terlantar. Di Provinsi Bengkulu reclaiming (pengambilalihan) lahan-lahan bekas Hak Guna Usaha (HGU) yang dilerantarkan oleh investornya, di wilayah provinsi Bengkulu. Dengan diterbitkannya Surat Keputusan (SK) Gubernur No.65 tahun 2000 dengan disertai Juklak (petunjuk pelaksanaan) dan Juknis (petunjuk teknis) bagi tim pemanfaatan lahan eks HGU di masing-masing kabupaten.

¹²⁵ *Ibid.*, hlm. 141.



STAB (Serikat Tani Asli Bengkulu) telah membagikan tanah kepada 20 keluarga transmigran asal Jawa yang terlantar di desa Ladang Palembang, Kecamatan Lebong Utara Kabupaten Lebong. Sebelumnya 20 KK transmigran tersebut dipindahkan dari desanya ke desa Alas Bangun, Kecamatan Ketahun Kabupaten Bengkulu Utara. Relokasi ini dilakukan setelah STAB berhasil menguasai dan mengambil alih lahan eks HGU seluas 3000 hektar di desa Alas Bangun, Ketahun. Lahan tersebut diterlantarkan oleh PT. Tri Manunggal Pasifik Abadi (TMPA), yakni merupakan perusahaan perkebunan besar yang sudah tidak aktif dan tidak melaporkan kegiatannya pada pemerintah sejak 1994. Inisiatif tersebut selain berhasil menyelamatkan sekitar 50 jiwa dari bahaya kelaparan, juga merekatkan hubungan dan solidaritas sesama anggota STAB dari kabupaten Lebong dan Bengkulu Utara.

Keprihatinan terhadap kehidupan yang dialami oleh anggotanya dari desa Ladang Palembang yang diterlantarkan oleh pemerintah, disambut oleh anggota STAB dari desa Alas Bangun, dengan membagikan lahan seluas 5 hektar untuk masing-masing Kepala Keluarga dari lahan hasil *reclaiming* PT.TMPA, dan mereka di suplai kebutuhan hidupnya selama 6 bulan ke depan, para warga baru tersebut (transmigran) diharapkan sudah mulai menghasilkan panen palawija, sehingga dapat menyambung hidup sambil menunggu berbuahnya tanaman keras perkebunan. Selain itu anggota STAB Alas Bangun juga menyediakan pondok untuk mereka tinggal, yang dibangun secara gotong royong.

Perpindahan transmigran ini dilakukan secara bertahap sejak pertengahan desember 2004 sampai dengan akhir januari 2005, yang dikordinir oleh Biro Pimpinan Daerah (BPD) STAB baik dari kabupaten Lebong maupun kabupaten



Bengkulu Utara. Pada tahap pertama 12 KK yang telah dipindahkan ke desa Alas Bangun. Hingga akhirnya seluruh KK yang ada (20 KK) telah dipindahkan.

Lain halnya dengan kasus yang terjadi pada saat penempatan Transmigran Swakarsa Bentiring Kecamatan Talang Empat Kabupaten Bengkulu Utara (sekarang masuk wilayah Bengkulu Tengah), satu dari sekian kesalahan penentuan lokasi yang tidak didukung data fisik, sosial ekonomi dan lingkungan sekitar, sebagaimana diperintahkan oleh Undang-undang Ketransmigrasian.

Secara historis Transmigrasi Swakarsa Bentiring dilaksanakan tahun anggaran 1981/1982 tepatnya pada tanggal 16 Maret 1981 di atas tanah seluas 911,5 hektar, dengan realisasi penempatan petani transmigran dari Jawa Timur sebanyak 225 KK dan dari Jawa Tengah 200 KK.¹²⁶

Sesuai dengan nama proyeknya Transmigrasi Swakarsa Bentiring, semula direncanakan ditempatkan di desa Bentiring. Namun akibat dari proses pengadaan tanahnya tidak akurat dan unprosedural, maka ketika transmigran sampai ke daerah tujuan dan akan dilakukan pembagian tanah, ternyata tanah di desa Bentiring tidak tersedia. Sebagai jalan keluarnya pemerintah menetapkan lokasi pengganti, yang masuk di dalam wilayah Kecamatan Talang Empat, yang sekarang dikenal sebagai desa Harapan Makmur, yang bertetangga jauh dengan wilayah desa Bentiring Kota Bengkulu.

Tanah pengganti yang diperoleh hanya 349,8 Hektar, bukan 911,5 Hektar. Tanah pengganti tersebut kemudian diketahui sebagai tanah hak milik masyarakat lokal desa Taba Pasemah, yang telah diambil alih oleh pemerintah tanpa adanya musyawarah dengan pemilik tanah. Hanya meminta persetujuan pada kepala desa setempat. Maupun konsekwensinya setelah memasuki masa

¹²⁶ Sumber dari Dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Bengkulu Utara. 2006



reformasi pemerintah menuai konflik, akibat dari gugatan penduduk lokal, yang tanahnya dirampas tanpa prosedur pengadaan tanah yang legal.

3.4. Pelaksanaan Pembagian Tanah Untuk Transmigrasi

Berdasarkan Pasal 7 UU No. 3 Tahun 1972, ditetapkan bahwa transmigran berhak mendapatkan tanah pekarangan dan/atau tanah pertanian dengan hak atas tanah menurut ketentuan yang berlaku. Dalam penjelasan UU tersebut ditegaskan pemberian sekurang-kurangnya 2 hektar ini sesuai dengan UUPA yaitu mengenai batas minimum tanah yang dapat dimiliki oleh perseorangan dengan pengertian bahwa dapat diberikan pembagian lebih dari 2 hektar disesuaikan dengan kondisi tanah setempat, jenis / macam produksi pertaniannya misalnya untuk menanam tanaman komoditi ekspor serta kemampuan mengolah tanah.

Pada UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian, tidak diatur tentang luasan tanah yang akan diberikan pada masing-masing Kepala Keluarga transmigran, baik tanah untuk lahan maupun tanah untuk permukiman.

Pada Pasal 13 ayat (1) huruf c menyatakan:

Transmigran pada Transmigrasi Umum berhak untuk memperoleh bantuan dari pemerintah berupa: Lahan usaha dan lahan tempat tinggal beserta rumah dengan status hak milik;

Pasal 14 ayat (1) huruf d menyatakan:

Transmigran pada Transmigrasi Swakarsa Berbantuan memperoleh bantuan dari pemerintah berupa: lahan usaha dan /atau sarana usaha dan lahan tempat tinggal beserta rumah dengan status hak milik.

Dan Pasal 15 ayat (1) huruf d :

Pemberian lahan tempat tinggal dan lahan usaha bagi transmigran Swakarsa Mandiri dengan status hak milik, serta ramuan rumah



Dari ketiga Pasal di atas, tidak ada satu pasalpun yang menyebutkan ukuran luas lahan bagi transmigran, baik lahan usaha maupun lahan tempat tinggal. Sedangkan pada UU No.3 Tahun 1972 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Transmigrasi, dengan jelas mencantumkan ukuran lahan yang diberikan yakni 2 ha, sekalipun hanya diatur dalam penjelasan dari Pasal 7.¹²⁷

Dari hasil kajian di lapangan, transmigran di Provinsi Bengkulu pada era pemerintahan Orde Baru yang mendapatkan tanah 2 Ha sudah termasuk tanah/lahan untuk usaha dan tanah pekarangan. Namun ketika masa reformasi sekarang ini, tanahnya sudah semakin kurang. Maka tanah yang diberikan pada para transmigran baik untuk usaha dan pekarangan/permukiman, hanya 1 Ha perkepala keluarga. Dengan masa percobaan selama 1 tahun, baru mendapatkan Sertipikat Hak Miliknya.¹²⁸

Semestinya pengurusan sertipikatnya menjadi tanggung jawab Menteri Agraria, sebagaimana diatur dalam Pasal 31 PP RI No.2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi. Namun pada kenyataannya pengurusan sertipikat memerlukan biaya yang harus ditanggung oleh transmigran sendiri.

Bagi masyarakat setempat yang tanahnya berbatasan dengan lokasi transmigrasi ditawarkan dan atau diberi kesempatan untuk ikut serta dalam program transmigrasi, sebagai transmigran spontan / swakarsa mandiri. Jika bersedia, maka tanah miliknya dimasukkan dalam pola wilayah pengembangan

¹²⁷ Penjelasan pasal 7 UU No.3 Tahun 1972 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria, menyatakan: *Pemberian Tanah pekarangan dan tanah pertanian kepada transmigran sekurang-kurangnya 2 Ha, hal ini disesuaikan dengan UUPA mengenai batas minimum buat tanah pertanian yang dapat dimiliki oleh perorangan dengan pengertian bahwa dapat diberikan pembagian lebih dari 2 Ha, dengan mendasarkan kondisi tanah setempat, jenis atau macam produksi pertanian (misalnya untuk tanaman ekspor) dan kemampuan untuk mengolah tanah.*

¹²⁸ Hasil Penelitian, tahun 2007.



transmigrasi, dengan demikian ia sekeluarga dapat ikut menikmati segala fasilitas yang disediakan untuk transmigrasi. Sebaliknya, jika tidak bersedia maka tanahnya akan dipagar dan ia sekeluarga tidak dapat menggunakan segala fasilitas transmigrasi.¹²⁹

Setelah kegiatan pengadaan dan penyiapan tanah selesai, maka selanjutnya transmigran didatangkan ke lokasi. Kedatangan transmigran ke lokasi tidak pada waktu yang bersamaan, mereka tiba secara rombongan berdasarkan daerah asalnya. Pembagian tanah yang berupa rumah; tanah ladang (tegalan); dan tanah sawah; kadang-kadang tidak berlangsung dalam waktu yang bersamaan.

Pelaksanaan pembagian tanah di lokasi-lokasi transmigran Provinsi Bengkulu berbeda-beda luasnya, tetapi pada umumnya jumlah luas tanah 2 Ha termasuk didalamnya tanah pekarangan. Misalnya transmigran Rimbo Kedui Selama Selatan mendapatkan 2 Ha, transmigran Suka Makmur Giri Mulyo 2 Ha, transmigran Talang Bongseng Pondok Kelapa 2 Ha dan transmigran swakarsa Bentiring (Harapan Makmur) Talang Empat 1 Ha.

Berdasarkan kajian tersebut, menurut penulis terjadi kekeliruan dalam menafsirkan batas minimum tanah pertanian 2 hektar, yang seharusnya tidak termasuk luas tanah pekarangan. Secara tidak langsung terdapat inkonsistensi sikap pemerintah yang mengesampingkan UU No. 56 Prp Tahun 1960. Dasar pembagian tanah kurang dari 2 hektar dimuat dalam Pasal 28 Peraturan Pemerintah No.42 Tahun 1973 sebagai pelaksanaan Pasal 7 UU No. 3 Tahun 1972. Dengan kata lain distribusi tanah sejak semula tidak sejalan dengan cita-cita memberikan tanah minimum 2 hektar perkepala keluarga (KK) transmigran.

¹²⁹ *Ibid.*



Berdasarkan analisa penulis, mencoba mengungkapkan, bahwa terdapat perbedaan pembagian jatah tanah yang disebabkan faktor kondisi tanah setempat, lebih besar jumlah transmigran yang akan ditempatkan dibanding dengan tanah yang tersedia. Pada umumnya transmigran di Provinsi Bengkulu menanam tanaman pangan. Dalam hal komoditi pertanian ekspor cenderung luas tanah yang diberikan 1, 75 hektar. Transmigran yang sudah mendapat pembagian tanah diwajibkan mengusahakan sendiri tanahnya guna meningkatkan kesejahteraan hidup keluarganya. Ketentuan larangan absenteer berlaku juga terhadap para transmigran.

Pada kenyataannya di Provinsi Bengkulu banyak transmigran yang mendapatkan tanah kurang dari 2 ha sebagaimana peraturan yang berlaku, hal ini diakibatkan pada saat penyiapan lahan transmigrasi, ada sejumlah luas tanah yang belum selesai dibuka, dikarenakan adanya hambatan-hambatan dari masyarakat sekitar lokasi yang mengklaim bahwa tanah yang akan dijadikan lokasi transmigrasi adalah tanahnya.

Kejadian ini selalu ada pada saat penyiapan wilayah transmigrasi di Provinsi Bengkulu. Sebagai jalan keluarnya, tetap dilaksanakan tetapi pembagian tanahnya disesuaikan jumlah luas tanah yang sudah siap ditempati, sementara itu bagian lokasi yang belum siap akan dimusyawarahkan oleh pemerintah, dan bila tanah tersebut dapat dibebaskan maka janji pemerintah daerah pada transmigran yang tanahnya masih kurang dari 2 ha akan ditambah.¹³⁰

Di Provinsi Bengkulu, ada beberapa transmigran di UPT Rimbo Kedui yang tidak mendapatkan tanah untuk lahan II dikarenakan tanahnya dikuasai/diklaim

¹³⁰ Hasil penelitian, Th.2007.



masyarakat lokal, atau dikarenakan lokasinya terlalu jauh dari lokasi permukiman sehingga mereka kesulitan menjangkaunya.¹³¹

3.5. Transmigrasi dan Pengembangan Wilayah

Indonesia telah mempunyai modal besar yang berupa sumber daya manusia (SDM) dan juga sumber daya alam (SDA) nya yang sangat luas, dan jika dapat memanfaatkannya dan memberdayakannya secara optimal, maka akan mendapatkan sumber daya dan kekuatan ekonomi yang nyata. Juga posisi geografis yang strategis yang terletak di tengah garis katulistiwa disertai dengan beragam budaya dan beraneka suku bangsa ; adat istiadat ; agama dan bahasa.

Penduduk Indonesia tersebar tidak merata, karena Indonesia merupakan negara kepulauan antara pulau yang satu dengan pulau yang lain, Kepadatan penduduknya berbeda jauh, misalnya di pulau Jawa hampir 60 % dari seluruh penduduk Indonesia tinggal di Jawa. Padahal daya tampungnya hanya berkisar 6 - 7% dari seluruh wilayah Indonesia.

Pengembangan wilayah secara umum dapatlah diartikan sebagai satuan program dan upaya yang bersifat lintas sektoral dan multidimensional dengan menekankan pemberian bantuan dan bimbingan dalam bentuk dan cara, dalam rangka mengembangkan wilayah-wilayah yang secara ekonomi tertinggal dan dalam rangka pengurangan pembangunan wilayah.

Sesuai dengan rencana strategis Depnakertrans tahun 2005 – 2009, khususnya yang berkenaan dengan bidang transmigrasi, menyebutkan dua program pokok yakni "Program pengembangan wilayah strategis dan cepat tumbuh" dan "Program pengembangan wilayah tertinggal", serta "Program

¹³¹ *Ibid.*



pengembangan wilayah perbatasan". Secara nyata program pengembangan wilayah merupakan pendekatan dalam kebijakan di bidang transmigrasi, atau sebaliknya program transmigrasi merupakan pendukung dari pengembangan wilayah.

Di Jawa, kesulitan untuk memiliki tanah disebabkan kurangnya sumber daya alam yakni terbatasnya wilayah daratan, dan bukan karena pembagian tanahnya tidak merata. Ketika dilihat ditingkat nasional, kepulauan di luar Jambal yang luas wilayahnya mencapai 93 % dari luas seluruh kepulauan di Indonesia. Padahal sumber lahan yang utama ada di kepulauan itu, dan belum dimanfaatkan secara maksimal.

Tanah tersebut dapat dijadikan sebagai sasaran pembagian tanah dan pembagian sumber daya alam, program transmigrasi merupakan kebijakan agraris, dengan mempermudah akses petani tanpa lahan di daerah Jambal. Kurang majunya pulau-pulau di luar Jambal tidak lain dikarenakan oleh kurangnya pengetahuan di bidang pertanian.

Maka solusinya dapat dengan cara mendatangkan petani tanpa lahan dari daerah Jambal sebagai transmigrasi, supaya dapat memberikan contoh pada penduduk lokal bagaimana cara mengelola tanah pertanian dengan baik. Atau memberikan penyuluhan pertanian terhadap penduduk lokal.

Dari segi kepadatan penduduk di daerah luar Jambal rendah, hal ini berkaitan dengan sedikitnya jumlah penduduk dan diantaranya banyak juga yang merantau ke Jawa. Karena di daerahnya kurang fasilitas yang memadai, misalnya tidak ada sekolah atau perguruan tinggi yang sesuai dengan cita-citanya. Sehingga mereka tidak dapat mengelola tanah pertaniannya dengan baik, karena kurangnya tenaga kerja (petani). Di Provinsi Bengkulu biasanya



tanah yang paling subur sudah ada pemiliknya yakni penduduk lokal, sedangkan tanah yang tersedia biasanya tanah bekas ladang berpindah. Inipun telah ada pemiliknya yakni masyarakat hukum adat setempat.

Bagi transmigran hampir selalu ada satu atau beberapa kendala yang harus dihadapi antara lain sebagai berikut, yakni dari :

- Keadaan alam : Lahan marginal / perawan dan lingkungan yang masih asing. Transmigran harus dapat membuka lahan yang menjadi jatahnya yang masih berupa hutan belantara / semak belukar sendiri tanpa bantuan pemerintah.

- Kondisi Sosial : ekonomi, yang masih harus tergantung jatah dari pemerintah karena belum masuk mekanisme pasar, hal ini dikarenakan lahannya belum menghasilkan ; budaya, karena mereka datang dari luar daerah yang beda budaya maka para transmigran harus dapat menyesuaikan diri baik dengan sesama transmigran beda daerah, dan yang paling utama dengan masyarakat lokal. Sedangkan masalah politik ini biasanya adanya unsur SARA.

- Kesiapan diri : belum mengetahui adanya tantangan yang harus dihadapi; tidak / belum siap untuk merubah prilaku.

Kendala-kendala di atas merupakan gambaran dari sebagian kendala yang mau tidak mau harus dihadapi oleh setiap transmigran, khususnya kepala keluarga.

Pada awalnya diuraikan mengenai isi atau substansi dari ketentuan-ketentuan hukum yang berupa kebijakan tentang pengadaan tanah untuk transmigrasi, kemudian akan ditemukan jawaban tentang sinkronisasi antara peraturan kebijakan tersebut, dengan peraturan perundang-undangan yang ada.



Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan juga, diambil fakta materiil berupa kebijakan tentang hak atas tanah Negara maupun tanah adat.

Untuk mencapai tujuan Negara yakni kemakmuran dan kesejahteraan, Negara di pecah-pecah menjadi Provinsi, kemudian daerah provinsi dipecah menjadi daerah Kabupaten dan kota, yang menjalankan pemerintahannya secara otonom sebagaimana diatur dalam UU No.32 tahun 2004.

Pada kenyataannya bahwa Indonesia yang ingin menggabungkan kebijakan sosial dengan kebijakan pembangunan, baru dapat menjalankan kebijakan agraris. Hal ini dapat dibuktikan dari berhasil tidaknya program transmigrasi di lapangan, karena masih adanya transmigran yang miskin, tidak memiliki lahan karena sudah dijual untuk makan. Dikarenakan latar belakang pekerjaannya atau bidang yang ditekuninya di daerah asal tidak sesuai/berbeda dengan pekerjaan di lokasi transmigran. Misalnya: di daerah asalnya jadi pedagang harus jadi petani, dan sebagainya.



BAB IV

MEKANISME HUKUM PENGADAAN TANAH UNTUK TRANSMIGRASI TERHADAP TANAH NEGARA MAUPUN TANAH HAK ADAT

4.1. Program Transmigrasi Di Indonesia

4.1.1. Era Pemerintahan Kolonial Belanda

Berawal dari sebuah tulisan C.Th. Van Deventer anggota *Raad van Indie*, yang berjudul *Een Eereschuld* yang artinya hutang budi, yang dimuat dalam majalah *De Gids* yang diterbitkan pada tahun 1899. yang mengungkapkan tentang kemiskinan di pulau Jawa serta kaitannya dengan *cultuur stelsel* dan pelaksanaan kerja Rodi (paksa) oleh pemerintah kolonial Belanda. Van Deventer, dalam tulisannya menyarankan agar pemerintah Belanda melakukan upaya-upaya untuk membantu memperbaiki kehidupan rakyat di pulau Jawa. Raja Belanda tergerak hatinya setelah membaca tulisan Van Deventer, kemudian memberikan petunjuk / pengarahan kepada Minister van Kolonien supaya membuat satu program yang dapat membantu memperbaiki kehidupan rakyat jajahannya, dan menugaskan Van Deventer untuk merumuskan dan menyusun programnya.

Program yang telah disusun oleh Van Deventer, merupakan bagian dari usaha dalam merealisasikan Politik Etika (*etische politiek*) oleh pemerintah Belanda yakni Politik Balas Budi kepada penduduk Hindia Belanda, yang meliputi program irigasi, edukasi, dan *kolonisasi*. Program *Kolonisasi* sebenarnya telah mulai dipikirkan sejak pertengahan abad 19, disebabkan makin meluasnya penderitaan rakyat jajahan, yakni banyak yang kekurangan makanan yang bergizi dan kelaparan, khususnya yang menimpa penduduk Grobogan, Jawa Tengah.



Politik Balas Budi ini muncul setelah banyaknya kritik/protes oleh masyarakat Belanda, yang ditujukan terhadap kebijaksanaan pemerintah Hindia Belanda. Salah satunya melalui tulisan / karangan (buku) yang berjudul *Max Havelaar* yang ditulis oleh Eduard Doewes Dekker dengan nama samaran *Multatuli* (saya telah menanggung banyak derita). Isi buku ini antara lain menceritakan kehidupan petani teh mendapat tekanan sangat berat dari para pejabat pemerintah Hindia Belanda.

Mengacu pada pokok-pokok pikiran yang mencakup pembangunan *irigasi*, *edukasi*, dan *kolonisasi* tersebut, Pemerintah Hindia Belanda menyiapkan program pembangunan di bidang pendidikan, perbaikan di bidang produksi pertanian, serta pemindahan penduduk dari pulau Jawa ke luar Jawa yakni ke daerah-daerah yang penduduknya masih jarang. Pemerintah Hindia Belanda menugaskan H.G.Heyting, yang saat itu menjabat sebagai *Asisten Residen*, untuk mempelajari kemungkinan pemindahan penduduk pulau Jawa ke luar Jawa yang masih jarang penduduknya dan yang dianggap potensial bagi usaha pertanian.

Pada tahun 1903 memberikan laporannya yang berisi saran pada pemerintah Hindia Belanda agar membangun desa-desa baru di luar Jawa dengan jumlah penduduk sekitar 500 KK per - desa, disertai bantuan ekonomi secukupnya supaya desa-desa baru tersebut dapat berkembang serta memiliki daya tarik bagi pendatang baru.

Pada bulan November tahun 1905 pemerintah Hindia Belanda telah memulai pemindahan penduduk dari daerah padat ke daerah yang jarang penduduknya yang disebut dengan *kolonisasi*, selain untuk dipekerjakan di perkebunan-perkebunan milik pengusaha *kapitalis* Belanda sebagai buruh, juga untuk membentuk desa baru di luar pulau Jawa. Diawali dengan



pemberangkatan 155 KK (815 jiwa) dari Kabupaten Karang Anyar, Kebumen dan Purworejo (saat itu Karesidenan Kedu, Jawa Tengah) menuju desa Gedong Tataan di wilayah Tanjung Karang (Lampung), desa inti pertama yang ditempati transmigran di beri nama Bagelen sesuai dengan desa asal para transmigran, dan kemudian pada tahun 1907 diberangkatkan 8 KK (28 Jiwa) ke Provinsi Bengkulu (dulu Karesidenan) dibangun desa inti pertama di wilayah Kepahyang (dulu Kabupaten Rejang Lebong) dinamakan desa Bogor karena para kolonisnya berasal dari Jawa Barat, dan dipekerjakan di perkebunan teh dan pabrik teh milik pengusaha Belanda.¹³²

Pada tahun 1911 Hayting telah membangun 5 desa inti yang polanya seperti desa di Jawa, segalanya diatur seperti di Jawa bahkan struktur pemerintahannya, dengan *kamituo*, lurah dan asisten wedana, hal ini berbeda dengan struktur pemerintahan masyarakat sekitarnya yang merupakan masyarakat adat, dan juga sistem pertaniannya berbeda. Dalam Periode ini para *kolonis* dibantu secukupnya, sebagai perangsang setiap KK (Kepala Keluarga) diberi premi 20 guldens, dan diberikan perlengkapan alat-alat masak dan alat-alat pertanian. Di tempat mereka dibantu dengan bahan perumahan dan bahan makan untuk 2 tahun. Menurut anggaran pemerintah Hindia Belanda saat itu, biayanya per KK 300 guldens, tidak termasuk pembangunan jalan dan irigasi.

Percobaan ini dilanjutkan sampai tahun 1927. Dalam periode 1911-1927 ini bank juga diikutsertakan untuk memberikan kredit usaha dan untuk membeli bekal kerja. Setiap Kepala Keluarga bisa mengambil kredit sampai 200 *guldens*. Khusus untuk keperluan itu didirikan *De Volkskrediet Bank voor de Lampongsche Districten*. Dengan cara ini pembiayaan proyek-proyek kolonisasi tidak begitu

¹³² Siswono Yudohusodo, *Op Cit*, hlm.72.



140
memberatkan Anggaran Belanja Pemerintah. Dengan menggunakan desa-desa inti sebagai basis, pemerintah tidak perlu lagi mengeluarkan biaya untuk membuat perumahan sementara (bedeng). Yang dibayar oleh pemerintah adalah premi 25 *guldens*, biaya transport, alat makan dan alat pertanian sekitar 60 *guldens*.

Pada tahun 1921 dibuka satu proyek lagi di Way Semangka (Kota Agung) untuk penduduk asal Wonosobo, oleh karena itu desa intinya diberi nama Wonosobo.

Pada tahun 1927 percobaan *kolonisasi* dihentikan untuk dievaluasi. Selain penambahan orang dari Jawa terjadi juga pelarian-pelarian, biasanya ke perkebunan-perkebunan. Hal ini sangat menguntungkan para pengusaha perkebunan karena tidak perlu lagi mendatangkan tenaga kerja dari Jawa, karena mereka sudah datang sendiri. *Exodus* ini terjadi sesudah jaminan habis atau karena penyakit dan kekurangan gizi.

Pada tahun 1930 sesuai dengan sensus penduduk saat itu, tercatat jumlah penduduk sebesar 31.459 jiwa, terdiri dari Gedong Tataan sebesar 28.345 jiwa dan Wonosobo 3.414 jiwa. Biayanya per Kepala Keluarga 4 orang menurut perhitungan van der Zwaal menjadi 600 *guldens* bagi yang tetap tinggal di desa inti yang dibangun antara tahun 1905-1911.

Pada tahun 1927-1930, Mr.C.C.J.Maassen dari *Departemen van Binnenlandsch Bestuur* ditugaskan untuk mengkaji soal transmigrasi yang berhubungan dengan percobaan *kolonisasi* Gedong Tataan dan Wonosobo. Pada saat itu tanpa disadari adanya perpindahan penduduk dari Jawa secara spontan ke daerah-daerah kolonisasi itu, dengan alasan produksi padi melimpah sehingga panenannya tidak tertangani oleh para kolonis yang sudah ada. Pada masa



panen raya, *bawon*-nya (upah buruh) sampai 1 banding 1 yakni bahwa yang bekerja (buruh tani) mendapat setengah dari hasil panen dan pemilik sawah hanya mendapat setengahnya.

Para pendatang spontan yang menyusul itu kebanyakan keluarga dari para kolonis yang sudah menetap di sana, dan sanak saudara jauh mereka serta teman-teman / bekas tetangga mereka di desa asalnya. Peristiwa ini dapat digunakan sebagai suatu *sistem* pemindahan penduduk ini dapat meringankan beban pemerintah. Kemudian pemerintah pada tahun 1928 dan 1930 dengan memanfaatkan sistem ini, mengirimkan 1.691 jiwa ke daerah-daerah kolonisasi yakni Gedong Tataan dan Wonosobo hanya memakan biaya 25.000 *gulden*s. Sistem ini kemudian dikenal sebagai *familie-kolonisatie* dan *bawon systeem*.

Pada tahun 1928 Pemerintah Hindia Belanda menerbitkan peraturan untuk mengatur kedudukan Marga di daerah Lampung, Marga adalah lembaga adat untuk membina persatuan dan kesatuan masyarakat berdasarkan keturunan (*geneologis*). Asal dari hak milik tanah di daerah Lampung adalah milik keluarga (*marga*) yang pada warganya diberikan hak pakai (hak garap). Dengan berlakunya peraturan di atas, maka marga di beri kedudukan administratif, diberi wilayah dan otonomi terbatas. Tanahnya yang menurut *domein-verklaring* menjadi milik negara, penguasaannya diberikan kepada marga dan diberikan pula hak untuk menunjukkan pemakaian kepada warganya.

Pengadaan tanah pada saat pendudukan kolonial Belanda mempunyai Ontogeyning Ordonantie yang melegalkan praktek pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Menurut Ontogeyning Ordonantie (OO) penentuan kepentingan umum ditentukan oleh ordonantie, dengan demikian batas-batas pengertian kepentingan umum ditentukan oleh ordonantie yang dihasilkan oleh



legislatif dan eksekutif. Selanjutnya dalam proses pencabutan Hak Atas Tanah dilakukan oleh putusan pengadilan atas dasar gugatan dari yang membutuhkan tanah. Hal ini dilakukan dengan segala upaya musyawarah jika tidak berhasil, maka dalam putusan pengadilan tersebut selain menyatakan pencabutan hak atas tanah, juga menentukan besarnya ganti diberikan pada bekas pemilik tanah.

Pada era pemerintahan kolonial Belanda ketentuan mengenai kebijakan pengadaan tanah pada saat itu adalah Bijblad No. 11372. Peraturan ini merupakan *gouvernementsbesluit* tertanggal 1 Juli 1923 No.7 yang dirubah dengan *gouvernementsbesluit* tanggal 8 Januari 1927 No.23 yakni Bijblad No.11372 jo 12746.¹³³ Peraturan tersebut mengatur tentang pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah. Selanjutnya sebagian besar dari materi peraturan ini diberlakukan sampai tahun 1961, dalam rangka pengadaan tanah setelah kemerdekaan Indonesia.¹³⁴

4.1.2. Era Kemerdekaan

Setelah dua tahun Indonesia merdeka, pada tahun 1947 pemerintahan Republik Indonesia mulai menerapkan program Transmigrasi yang menggantikan *kolonisasi*, dengan cara yang sama dan memaksakan cara sama pula.

Pemerintahan Dwi Tunggal Soekarno-Hatta mempunyai masalah yang harus diselesaikan satu demi satu, sehingga tidak sempat memperhatikan masalah kependudukan. Namun demikian pada tanggal 3 Februari 1946 Bung Hatta selaku Wakil Presiden melalui pidatonya, telah memberikan perhatian terhadap masalah kependudukan, adapun pesan yang dapat ditangkap dalam

¹³³ C.C.J.Massen en A.P.G.Hens, *Agrarische regelingen voor het gouvernementsgebied van Java en Madoera*, Dell II, Drukkerij Ruygrok & Co. Batavia, 1973. Dalam B.F. Sihombing, *Hukum Tanah Di Indonesia*, (Jakarta : Gunung Agung Tbk,2004), hlm.169.

¹³⁴ *Ibid*, B.F.Sihombing.



pidatonya adalah bahwa persoalan pengendalian penduduk merupakan agenda besar yang tidak bisa dihindari. Apalagi satu tujuan dari kemerdekaan adalah mengutamakan kesejahteraan umum sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.¹³⁵

Pada tahun 1948 nama "Transmigrasi" mulai secara resmi dipakai untuk program pemindahan penduduk. Dan pada tanggal 12 Desember 1950 program Transmigrasi mulai diselenggarakan lagi yakni dengan diberangkatkannya 55 KK (77 jiwa) transmigran ke Lampung. Pengiriman ini atas dasar permintaan *kolonis* lama di daerah Lampung melalui Jawatan Transmigrasi.¹³⁶ Sejak saat itu tanggal 12 Desember selalu diperingati sebagai Hari Bhakti Transmigrasi.

Di akhir pemerintahan Orde Lama, program transmigrasi berjalan dengan lambat, namun demikian dapat melahirkan UU No. 29 Tahun 1960 tentang Pokok Pokok Penyelenggaraan Transmigrasi. Dan mengenai pengadaan tanahnya yang semula berdasarkan UU No.20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah, meskipun undang-undang ini bukan merupakan UU yang secara khusus dibuat untuk kepentingan transmigrasi dan pembangunan, namun UU ini memberikan wewenang pada presiden untuk melakukan pencabutan hak atas tanah. UU ini baru sekali dipakai yakni pada tahun 1970.

¹³⁵ Erman Suparno, *Paradigma Baru Transmigrasi Menuju Kemakmuran Rakyat*, (Jakarta: Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2007), hlm. 30.

¹³⁶ Ramadhan KH, et all, *Transmigrasi Harapan dan Tantangan*, (Jakarta: Pusdatin Departemen Transmigrasi, 1993), Cetakan I, hlm. 11.



4.1.3. Era Orde Baru

Pada awal pemerintahan Orde Baru disamping UU No.20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah, yang masih tetap berlaku. Dan sebagai pelaksanaannya adalah PEMENDAGRI (PMDN) No.15 Tahun 1975 tentang pembebasan hak atas tanah. Namun dalam perjalanannya peraturan ini banyak disalah gunakan oleh penguasa saat itu.

Kemudian diberlakukan KEPPRES No.55 Tahun 1993 tentang pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Dalam KEPPRES ini diatur tentang pembentukan panitia pembebasan tanah yang terdiri dari aparat pemerintahan baik pusat maupun daerah, yang bertugas melakukan inventarisasi atas tanah, menaksir dan mengusulkan besarnya ganti rugi, serta mengadakan musyawarah dengan pemilik tanah. Jika terjadi keberatan dari pihak pemilik tanah tentang keputusan panitia, maka masyarakat dapat mengajukan keberatan tersebut pada Gubernur sebatas mengenai besarnya ganti rugi.

Di era pemerintahan Orde Baru, masalah pengadaan tanah untuk transmigrasi, tidak mendapatkan perlawanan yang berarti dari masyarakat pemilik tanah sekalipun ganti ruginya sangat kecil, masyarakat tidak berani menolak karena takut dituduh sebagai anggota/simpatian Partai Komunis Indonesia yang telah dibubarkan saat itu.

Di masa pemerintahan Orde Baru tahun 1966-1998, telah menciptakan konsep dasar penyelenggaraan transmigrasi ketika itu, dalam konsep dasar ini dikemukakan sebagai lima pola ketransmigrasian yang meliputi :

1. Pola umum pembangunan jangka panjang, meliputi pemikiran sebagai berikut, yakni :



dengan perkembangan perkotaan regional dan menimbulkan sentral daya tarik terhadap arus transmigrasi swakarsa.

- c. Untuk terlaksananya program Transmigrasi secara terarah dan terpadu dengan program Pembangunan Daerah, pemerintah ketika itu menetapkan kebijakan melalui pendekatan berdasarkan konsep pengembangan wilayah. Transmigrasi yang dalam perwujudannya bersifat mempertegas peranan dan fungsi keterlibatan setiap sektor dalam kesatuan program Pembangunan Daerah dalam wilayah pemukiman transmigrasi sehingga program transmigrasi merupakan salah satu wadah dari kegiatan program sektoral.

- d. Pembinaan proyek-proyek transmigrasi diarahkan pada terciptanya unit-unit usaha tani yang berbentuk koperasi, sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Inpres No.2 Tahun 1978, tentang Badan Usaha Unit Desa (BUUD/KUD). Bimbingan tentang kehidupan koperatif harus sudah dimulai sejak calon transmigran masih berada di daerah asal.

4. Pola Permukiman Transmigrasi

Didasari oleh kondisi lingkungan dan kapabilitas tanah serta kepentingan Ketahanan Nasional, rancangan dan perencanaan permukiman Transmigrasi di arahkan pada pola-pola tertentu, yakni :

- a. Pola permukiman transmigrasi dengan usaha pokok tanaman pangan.
- b. Pola permukiman transmigrasi dengan usaha pokok tanaman perkebunan.
- c. Pola permukiman transmigrasi dengan usaha pokok peternakan.
- d. Pola permukiman transmigrasi dengan usaha pokok tani nelayan dan tani tambak.



- e. Pola permukiman transmigrasi daerah perindustrian dan pertambangan.
- f. Pola permukiman transmigrasi sapa marga.
- g. Pola permukiman budidaya hutan.

5. Pola usaha tani Transmigran

Berdasarkan kondisi dan kapabilitas tanah, maka pengembangan usaha tani di daerah transmigrasi diarahkan pada pola-pola tertentu yakni :

- a. Tipe A : Pola Usahatani Tanah Kering (tanpa irigasi)
- b. Tipe B : Pola Usahatani Persawahan (dengan irigasi).
- c. Tipe C : Pola Usahatani Pasang Surut.
- d. Tipe D : Pola Usahatani Perkebunan.
- e. Tipe E : Pola Usahatani Nelayan dan Petani Tambak
- f. Tipe F : Pola Usahatani dengan Peternakan.¹³⁷

Selama kurang lebih seperempat abad pembangunan ekonomi di bawah pemerintahan Orde Baru , termasuk program transmigrasi telah berhasil memindahkan penduduk sekitar 1.662.000 kepala keluarga atau mencakup kurang lebih 8 juta jiwa¹³⁸.

Pasca Orde Baru (era Reformasi), terjadi penurunan *magnitude* dalam program transmigrasi di Indonesia mengalami kemacetan (masa jeda) sekalipun tidak secara total macet, bahkan pada tahun 2000 program transmigrasi sempat dihentikan sementara.

Pemerintahan Orde Baru sudah berhasil menerapkan undang undang yang berupa UU No. 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan Pokok Transmigrasi dan

¹³⁷ Martono, *Panca Matra Transmigrasi Terpadu dalam Transmigrasi Di Indonesia 1905-1985*, (Jakarta, Universitas Indonesia, 1986), hlm. 191-194.

¹³⁸ Erman Suparno, *Kota Terpadu Mandiri di Kawasan Transmigrasi : Sebuah Gagasan Menuju Kesejahteraan Masyarakat*, (Jakarta: Dirjen Pembinaan Pengembangan Masyarakat dan Kawasan Transmigrasi, 2007), hlm. 53.



Peraturan Pelaksanaannya. Dan yang terakhir UU No.15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian yang sampai sekarang masih berlaku.

Mengenai pengadaan tanah untuk transmigrasi pada pemerintahan Orde Baru, yang semula berdasarkan UU No.20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak atas tanah. Meskipun ini bukan merupakan UU yang secara khusus dibuat untuk kepentingan transmigrasi, namun UU ini memberikan wewenang kepada Presiden untuk melakukan pencabutan hak atas tanah.UU ini baru dipakai 1 kali pada tahun 1970. Pada masa itu disamping UU No.20 tahun 1961 sebagai peraturan pelaksanaannya adalah PERMENDAGRI No.15 tahun 1975 tentang pembebasan hak atas tanah, namun peraturan tersebut banyak disalah gunakan oleh penguasa.

Di era pemerintahan Orde Baru tersebut, juga pernah diberlakukan KEPRES No.55 tahun 1993 tentang pengadaan tanah untuk pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum. Dalam pelaksanaannya, dalam peraturan tersebut perlu membentuk panitia pengadaan tanah yang anggotanya semua dari unsur pemerintah.

4.1.4. Era Reformasi

Pada tahun 1998 sampai dengan sekarang, pemerintah mulai menggiatkan kembali program transmigrasi yang sempat terhenti di akhir pemerintahan Orde Baru, dengan semangat reformasi di segala bidang. Maka program transmigrasi memasuki era baru karena dikaitkan dengan otonomi daerah.

Tantangan terberat pada era reformasi yang disebut juga era keterbukaan (transparansi) adalah makin beraninya masyarakat untuk



menyampaikan pendapat (berunjuk rasa) secara terbuka, dalam hal ini masyarakat adat yang selama ini merasa tertindas oleh perlakuan pemerintah Orde Baru yang secara represif telah mengambil tanahnya untuk proyek transmigrasi, tanpa adanya ganti rugi yang layak.

Maka terjadilah reklamasi atau pendudukan tanahnya kembali, setelah tanah tersebut telah diterlantarkan oleh pemilik hak berikutnya yakni para transmigran yang pulang kembali ke kampung halamannya (desa asal) selama puluhan tahun; juga para pengusaha / pemegang HGU yang setelah menerima sertifikat HGUnya langsung dijadikan jaminan Bank, dan tanahnya diterlantarkan. Fenomena ini terjadi hampir di seluruh wilayah Indonesia.

Transmigrasi sangat relevan sebagai salah satu titian harapan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan menyebarkan kesejahteraan ke daerah-daerah di seluruh wilayah Indonesia dalam bingkai otonomi daerah sebagai komitmen nasional.¹³⁹

Dari hasil kajian penulis, khususnya di Provinsi Bengkulu bersamaan dengan berlakunya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah menyelenggarakan program Transmigrasi tanpa campur tangan pemerintah pusat, namun berdasarkan kerja sama antar pemerintah daerah (KSAD), yakni diawali dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Pasuruan Jawa Timur, kemudian disusul dengan Pemerintah DKI Jakarta. Saat itu Menteri Transmigrasi dan PPH masih dijabat oleh Yakob Nuwawea, sampai saat ini kerja sama tersebut masih dikembangkan dengan daerah-daerah lain.

Pada bulan Juni tahun 2004 mulai diselenggarakan program kerja sama antar daerah (KSAD), khusus tentang pemindahan transmigrasi swakarsa mandiri

¹³⁹ Erman Sumarno, *Ibit*, hlm. 41.



ke Provinsi Bengkulu. Dan telah direalisasikan penempatannya pada akhir tahun yakni pada bulan Desember Tahun 2004, Pemerintah Provinsi Bengkulu mengadakan perjanjian kerja sama dalam menyelenggarakan program transmigrasi sebagai daerah penerima dengan Pemerintah Provinsi di Jawa antara lain: Provinsi Jawa Timur untuk daerah: Kabupaten Lumajang; Kabupaten Bojonegoro; Kabupaten Blitar; Kabupaten Nganjuk.

Pemerintah provinsi Bengkulu dengan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yakni untuk daerah: Kabupaten Magelang; Kabupaten Semarang; Kabupaten Pemalang; Kabupaten Purbalingga; Kabupaten Bora; Kabupaten Karang Anyar; Kabupaten Grobogan; Kabupaten Pati; Kabupaten Banyumas; yang ditempatkan di Kabupaten Bengkulu Utara. Kemudian pada tahun itu pula disusul dengan kerja sama antara Pemerintah Provinsi Bengkulu dengan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta antara lain untuk daerah : Kabupaten Sleman; Kabupaten Kulon Progo; Kabupaten Bantul; Kabupaten Gunung Kidul; Kota Yogyakarta.

Kemudian pada bulan Juli 2007 Pemerintah Provinsi Bengkulu kembali mengadakan kerja sama khusus untuk pemindahan transmigrasi umum, antara lain dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur yakni untuk daerah : kabupaten Magetan. Dilanjutkan kerja sama lanjutan dengan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yakni untuk Kabupaten Magelang; Kabupaten Semarang; Kabupaten Pekalongan; kemudian dengan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yang juga merupakan kerja sama lanjutan antara lain untuk daerah : Kabupaten Sleman; Kabupaten Bantul; Kabupaten Gunung Kidul; kota Yogyakarta. Dan dilanjutkan juga perjanjian kerja sama antara Pemerintah Provinsi Bengkulu dengan Pemerintah Provinsi Jawa Barat yakni untuk daerah Kabupaten Bogor;



dan ada juga kerja sama baru yakni dengan Pemerintah Provinsi Banten, untuk daerah Kabupaten Tangerang.

Penempatan /penunjukan lokasi ditentukan oleh Gubernur Bengkulu, berdasarkan masukan dari para Bupati setempat. Untuk penempatan

Transmigrasi di tahun 2007 direalisasikan pada bulan Desember 2007, adalah : transmigran asal Kabupaten Magelang Provinsi Jawa Tengah dan asal Kabupaten

Tangerang Provinsi Banten, ditempatkan di Kabupaten Bengkulu Utara yakni Transmigran Umum (TU) ditempatkan di Unit Permukiman Transmigrasi (UPT)

Muara Santan, dan Transmigran Swakarsa Mandiri (TSM) di UPT. Talang Donok, UPT. Sekayun, UPT. Batu Layang.(untuk lebih rincinya bisa dilihat pada tabel

lampiran). Sedangkan Transmigran Umum (TU) dari Kabupaten Magetan Provinsi Jawa Timur dan dari Kabupaten Bogor Provinsi Jawa Barat, di- tempatkan di

Kabupaten Seluma di UPT.Sungai Petai. Kemudian untuk Transmigran Umum dari Provinsi Jawa Tengah dan Transmigran Penduduk Setempat (TPS: masyarakat lokal yang bertempat

tinggal di desa sekitar UPT) di tempatkan di Kabupaten Bengkulu Selatan yakni UPT Karang Cayo. Dan untuk Transmigran Umum dari Kabupaten Bogor dan

Kabupaten Bandung di tempatkan di Kabupaten Rejang Lebong di UPT. Lubuk Mumpo.

Pada Tahun 2008, sudah realisasi perjanjian Kerja Sama Antar Daerah (KSAD) yang sebagian merupakan perjanjian lanjutan dari tahun 2007, yang

penempatannya direalisasikan pada bulan Desember 2008, antara lain : Pemerintah Provinsi Bengkulu dengan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan

dengan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, untuk Transmigran Umum dari Kabupaten Wonosobo, yang ditempatkan di Kabupaten Seluma di UPT. Sungai



Petai; dari Kabupaten Klaten, Kabupaten Wonogiri, Kabupaten Blora, Kota Salatiga, dan dari Kabupaten Kulon Progo Propinsi DIY, di tempatkan di Kabupaten Muko-Muko di UPT, Lubuk Talang.

Antara Pemerintah Provinsi Bengkulu dengan Pemerintah Provinsi Jawa Barat untuk Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Bogor, dan dengan Pemerintah Provinsi Banten untuk Banten, ditempatkan di Kabupaten Lebong di UPT. Pelabi.

Dan transmigran asal Daerah Istimewa Yogyakarta dan Kabupaten Kediri; Kabupaten Bojonegoro dari provinsi Jawa Timur di tempatkan di Kabupaten Bengkulu Utara Di UPT. Muara Santan. Transmigran asal DIY yang seluruhnya berjumlah 75 KK, terbagi dalam 2 jenis transmigran dan 3 tempat (UPT) dan asal

Jawa tengah antara lain dari : Kabupaten Blora; Kabupaten Boyolali; Kabupaten Magelang; Kabupaten Grobogan dan transmigran asal DKI Jakarta, transmigran

tersebut di tempatkan di Kabupaten Bengkulu Utara di UPT. Teluk Anggung kusus (TSM). Serta transmigran swakarsa mandiri dari DKI ditempatkan di UPT. Batu Raja, Kabupaten Bengkulu Utara.

Perjanjian Kerja Sama Antar Daerah (KSAD) penerima dan pengirim transmigran ini berdasarkan Peraturan Menteri Transmigrasi dan PPH No.231 Tahun 2004 Tentang Kerja Sama Antar Daerah dalam pengiriman dan penerimaan transmigrasi.¹⁴⁰

Proses pemberian hak milik atas tanah bagi tranmigran dilakukan secara bertahap dan bertingkat berdasarkan prosedur agraria khusus di daerah Transmigrasi. Hal ini dilakukan agar para transmigran secara aktif produktif mengerjakan tanahnya, berdasarkan hak pakai. Jika tanah tersebut dikerjakan dengan produktif dan sungguh-sungguh dalam jangka waktu 5 tahun, maka

¹⁴⁰ Data lengkap tersaji pada lampiran.



demikian kepastian hukum pemerintah mengganti hak atas tanahnya yang semula hak pakai ditingkatkan dan diberikan sertipikat hak milik.¹⁴¹

Selanjutnya bagi para transmigran selain mendapat hak atas tanah, juga harus memenuhi kewajiban-kewajibannya sebagai transmigran sesuai dengan yang diamanatkan dalam Pasal 35; 36 dan 37 Peraturan Pemerintah No.10

Tahun 1973. Transmigran petani berhak memperoleh tanah, sedikitnya 0,25 (seperempat) hektar untuk rumah dan pekarangan; dan 1,75 (satu tiga perempat) hektar untuk perladangan dan / atau persawahan. Dan bagi

Transmigran bukan petani mendapatkan sedikitnya 0,25 (seperempat) hektar untuk rumah dan pekarangan.¹⁴²

Sedangkan menurut UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian, sertipikat hak milik diberikan saat transmigran tiba di lokasi, hal ini tidak menjamin bahwa transmigrasi akan tetap tinggal di lokasi (UPT) dan tidak akan pulang kembali daerah asal. Namun untuk Provinsi Bengkulu sertipikat baru akan diberikan setelah transmigran menetap di UPT selama 1 (satu) tahun, dengan harapan transmigran dapat mencoba di lingkungan baru dan mulai mengolah lahan yang telah disediakan untuk mereka.

Dari hasil kajian penulis, bahwa di Provinsi Bengkulu pada masa Reformasi saat ini, masih ada pengadaan tanah untuk transmigrasi di Kabupaten-Kabupaten yang tersebar di seluruh wilayah provinsi. Bagi Transmigran Umum karena tanahnya makin sempit hanya mendapatkan tanah seluas 1 ha per-KK

¹⁴¹ Peraturan Dirjen Agraria Dan Transmigrasi No.3 Tahun 1967, Pasal 3 ayat (1) : Jika tanah yang bersangkutan menurut pertimbangan suatu Panitia yang terdiri atas pejabat pejabat transmigrasi, agraria, pamong praja dan pertanian rakyat, yang dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan, selama 5 (lima) tahun berturut-turut telah diusahakan dengan memuaskan, maka hak pakai yang dimaksudkan dalam Pasal 2 diubah menjadi hak milik.

¹⁴² Peraturan Pemerintah RI Nomor: 42 Tahun 1973 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi. Pasal 38.



untuk lahan I dan pekarangan, dengan sertipikat hak milik yang diberikan setelah 1 tahun menggarap tanahnya. Dan bagi Transmigran Swakarsa dan Swakarsa mandiri tanah untuk lahannya harus beli sendiri, mereka hanya mendapatkan fasilitas tempat tinggal dan pekarangan dan juga irigasi dan jalan-jalan yang telah disediakan untuk transmigran.

Bagi masyarakat adat/lokal yang tanahnya terkena / terletak dilingkungan proyek transmigrasi, maka ditawarkan untuk mengikuti program transmigrasi swakarsa mandiri. Jika bersedia tanahnya dimasukkan dalam pola perencanaan proyek, dan dapat ikut menikmati fasilitas yang disediakan bagi transmigran. Sebaliknya jika tidak bersedia, maka tanahnya akan dipagar dan tidak bisa menggunakan fasilitas yang ada bagi keperluan transmigran, misalnya : irigasi dan sebagainya.¹⁴³

Untuk menetapkan lokasi pemukiman transmigrasi diperlukan SK Pencadangan tanah / lahan dari Gubernur Kepala Daerah Propvinsi, berdasarkan permohonan dari kepala Kanwil Departemen Transmigrasi dan PPH Provinsi, melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi, dengan melampirkan rekomendasi dari Bupati Kepala Daerah Kabupaten setempat. SK tersebut diterbitkan setiap kali membutuhkan pencadangan tanah.

Program Transmigrasi merupakan salah satu unsur utama pembangunan Indonesia. Memang tidak hanya dengan transmigrasi saja yang dapat memecahkan masalah yang sedang dihadapi Indonesia. Namun program ini telah mencapai sasarannya Yakni :

- Mampu memacu pembangunan daerah di luar Jawa;
- Mampu meningkatkan taraf hidup petani miskin;

¹⁴³ Hasil Penelitian, Tahun 2007.



terusik, sehingga dapat menggarap lahannya dengan tenang dan sekarang mereka telah dapat menikmati hasilnya.

Kini di era reformasi (era keterbukaan) masyarakat adat / lokal merasa terlepas dari belenggu kepemimpinan nasional yang otoriter dan represif, membuat mereka berani menduduki kembali tanahnya yang tidak dimanfaatkan dengan baik/disia-siakan oleh para transmigran dan para investor HGU. Bahkan ditinggalkan begitu saja sampai tanah tersebut terlantar.

4.1.5. Transmigrasi di masa yang akan datang

Berkaitan dengan pengembangan pemikiran-pemikiran baru di bidang transmigrasi, Depnakertrans mencatat sejumlah isu penting yang dapat dikatakan sebagai latar belakang bagi perumusan konsep (Paradigma Baru) transmigrasi ke depan. Isu-isu tersebut adalah :

1. Berlangsungnya ketimpangan persebaran penduduk antar pulau dan antar provinsi berkenaan dengan daya tampung dan daya dukung lingkungan.
2. Terjadinya kesenjangan pertumbuhan perekonomian antar wilayah.
3. Timbulnya krisis ketahanan nasional yang dalam hal ini Indonesia telah menjadi pengimpor pangan.
4. Munculnya krisis sumber daya bahan bakar minyak sehingga diperlukan energi alternatif berupa bahan bakar nabati.
5. Dilaksanakannya keputusan politik tentang desentralisasi atau otonomi daerah.



tumbuh dan berkembang lebih produktif, dinamis dan harmonis. Ketidakberdayaan penduduk untuk memperoleh tempat tinggal yang layak; peluang usaha; dan kesempatan bekerja di tempat tinggalnya, hal ini dapat di atasi dengan Program Transmigrasi. Program Transmigrasi ini harus merupakan proses pembangunan komunitas kehidupan masyarakat yang di dalamnya mencakup pembangunan fisik, sosial, politik, ekonomi, hukum, administrasi budaya secara utuh.

Tabel 1 :
Sejarah Penempatan Transmigran Di Provinsi Bengkulu Dari Kolonisasi Sampai Reformasi : 1907 – 2009.

| No. | Masa | Jumlah KK | Jumlah Jiwa |
|-----|---------------|---------------|----------------|
| 1. | KOLONISASI | 963 | 3.892 |
| 2. | PRAPELITA | 3.205 | 13.048 |
| 3. | PELITA I | 1.699 | 7.888 |
| 4. | PELITA II | 5.600 | 25.179 |
| 5. | PELITA III | 14.246 | 60.694 |
| 6. | PELITA IV | 5.450 | 23.145 |
| 7. | PELITA V | 13.031 | 54.720 |
| 8. | 1994/1995 | 2.450 | 8.899 |
| 9. | 1995/1996 | 3.624 | 12.602 |
| 10. | 1996/1997 | 3.711 | 12.966 |
| 11. | 1997/1998 | 2.431 | 8.879 |
| 12. | 1998/1999 | 1.053 | 3.648 |
| 13. | 1999/2000 | 300 | 1.200 |
| 14. | 2000 | 50 | 187 |
| 15. | 2001 | 930 | 3.600 |
| 16. | 2002 | 947 | 4.049 |
| 17. | 2003 | 160 | 632 |
| 18. | 2004 | 100 | 400 |
| 19. | 2005 | 120 | 546 |
| 20. | 2006 | 580 | 2.259 |
| 21. | 2007 | 230 | 1.259 |
| 22. | 2008 | 270 | 990 |
| 23. | 2009 | 1.440 | 5.104 |
| | JUMLAH | 62.590 | 255.802 |

Sumber ; Kasi Penempatan dan Perbekalan Dinas NAKERTRANS Provinsi Bengkulu.



4.2. Mekanisme Hukum Pengadaan Tanah Untuk Transmigrasi Terhadap Tanah Negara

Konfigurasi hukum yang mengatur penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam di Indonesia setelah kemerdekaan, tercermin dalam konstitusi sebagaimana dapat dilihat pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yakni sebagai berikut : Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar- besarnya kemakmuran rakyat.

Penjelasan Pasal di atas, menyebutkan bahwa dalam Pasal 33 tersebut tercantum demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah penilaian anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran perorangan. Selanjutnya dikatakan bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat".

Pasal 33 UUD 1945 menyebutkan bahwa sumber daya alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa monopoli pengaturan, penyelenggaraan, penggunaan persediaan dan pemeliharaan sumber daya alam serta pengaturan hubungan hukumnya ada pada Negara. Penafsiran dari kalimat dikuasai oleh negara tidak selalu dalam bentuk kepemilikan, tetapi utamanya dalam bentuk kemampuan untuk melakukan kontrol dan pengaturan serta memberikan pengaruh agar penguasaan tetap berpegang pada asas kepentingan mayoritas dan sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹⁴⁶

Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945,

¹⁴⁶ Sri Mulyani Indrawati, 1995, *Pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945 : Implikasi Gatt (Post Uruguay Round) Mimeo*, (Jakarta: makalah disampaikan dalam Seminar SDA untuk rakyat, Desember 1995).



tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Dengan demikian, negara dapat memberikan hak atas tanah kepada setiap warga negara Indonesia dan juga pada badan hukum yang ada di Indonesia. Dengan hak yang disesuaikan dengan keperluan dan peruntukannya, misalnya : hak milik, HGU, HGB, hak pakai, juga hak pengelolaan pada Badan Hukum Pemerintah (Departemen, Jawatan atau Daerah otonomi) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya. Kekuasaan Negara atas tanah-tanah tersebut dibatasi oleh hak ulayat dari kesatuan masyarakat adat yang masih ada.

Sesuai dengan konsep hak menguasai negara tersebut, yang memberikan hak dan kewenangan kepada daerah untuk dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, melalui otonomi daerah. Sesuai dengan kajian ini, maka Gubernur Kepala Daerah Provinsi, berwenang untuk menentukan atau memilihkan serta menyediakan tanah di wilayahnya yang dapat digunakan sebagai lokasi transmigrasi, atas dasar rekomendasi dari bupati / walikota setempat. Berdasarkan hak pengelolaan yang diberikan kepada Depnakertrans dari pemerintah pusat, untuk mengelola tanah tersebut sebagai lokasi transmigrasi.

Kewenangan di atas sesuai dengan filosofi yang tersirat dalam asas "*Prior Informed Consent*"¹⁴⁸, yakni hubungan tersebut dapat melahirkan suatu kewenangan dan kontrol pada masyarakat untuk ikut serta dalam pembangunan sekaligus melakukan pengawasan terhadap setiap perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

¹⁴⁸ Al Araf dan Awan Puryadi, dalam Jack Reynold ch. Ayamiseba, *Kedudukan Hak Ulayat Dalam Rangka Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum*, (Bandung: PPS Universitas Pajajaran, 2004), hlm. 285.



Oleh karenanya, setiap kegiatan yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah terutama yang berhubungan dengan otonomi daerah dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam (tanah) dan benda-benda yang melekat di atasnya, harus mendapat persetujuan dari masyarakat setempat, jika yang digunakan adalah tanah hak perorangan/ tanah hak adat. Asas ini sangat mendasar dan penting sebagai pedoman bagi penentu kebijakan di daerah terutama Gubernur dan Bupati serta Walikota.

Sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) UUPA bahwa Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara.

Kewenangan negara menurut Pasal 2 ayat (2) yang menyatakan :

Hak menguasai dari Negara yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

- a. *Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.*
- b. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,*
- c. *Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.*

Penetapan hak menguasai dari negara sangat berlainan dengan asas domein yang berlaku sebelum adanya UUPA. Perbedaan yang sangat mendasar adalah : asas domein sekalipun tidak disebutkan secara eksplisit, tujuannya adalah untuk memberikan keuntungan bagi kolonialisme Belanda. Sedangkan pada asas hak menguasai dari negara tersurat tujuannya secara jelas untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Iman Soetiknjo, *Op Cit*, hlm. 54.



merupakan amanat UUD 1945 yang harus dilaksanakan dan tidak boleh diabaikan.

Negara sebagai pemegang wewenang untuk menguasai bumi, air termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, penggunaan wewenang untuk mencapai kesejahteraan rakyat, harus merata bagi seluruh rakyat tidak berpihak pada salah satu golongan saja. Karena setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.¹⁵⁰

Kewenangan tersebut sangat strategis karena dalam kerangka kedudukan dan wewenang Negara serta aspek tertib hukum pertanahan, UUPA dijadikan induk dari seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hal ini jelas akan berimplikasi pada aspek yuridis maupun non yuridis.

Selain dapat dianggap sangat strategis, konsep hak menguasai negara sering juga menjadi pemicu permasalahan, tidak hanya di bidang pertanahan, bahkan di bidang pengelolaan sumber daya alam lainnya. Karena dengan penerapan kewenangan Negara yang demikian besarnya sebagai organisasi kekuasaan tertinggi, dalam pelaksanaannya sering disalah gunakan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Sehingga menimbulkan ketidakadilan / penindasan bagi rakyat.

Faktor tersebut dapat saja terjadi karena :

1. Mono interpretasi tentang siapakah yang diwakili pemerintah atau makna kemakmuran sebagai tujuan dari pemberian hak menguasai negara.

¹⁵⁰ Pasal 27 ayat (2) UUD 1945.



Indonesia. Dengan hak yang disesuaikan dengan keperluan dan peruntukannya, misalnya : hak milik, HGU, HGB, hak pakai, juga hak pengelolaan pada Badan Pemerintah (Departemen, Jawatan atau Daerah otonomi) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya. Kekuasaan Negara atas tanah-tanah tersebut dibatasi oleh hak ulayat dari kesatuan masyarakat adat yang masih ada.

Secara yuridis masalah pengadaan tanah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Dengan mengacu pada Perpres No. 36 Tahun 2005, Abdurrahman mengatakan bahwa pengadaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) dari peraturan ini adalah : setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang berhak atas tanahnya.¹⁵²

Maria S.W. Sumardjono, mengartikan bahwa pengadaan tanah bagi kegiatan pembangunan kepentingan umum oleh pemerintah dengan cara pelepasan dan penyerahan hak atas tanah.¹⁵³

Pengadaan tanah yang diatur dalam Perpres RI No.36 Tahun 2005 adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti rugi kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah.¹⁵⁴

Dari rumusan di atas, dapat disimpulkan bahwa perlu adanya suatu kegiatan yang pada pokoknya dilakukan atas dasar musyawarah antara para pihak, dalam artian pihak pemilik tanah dapat melepaskan haknya dengan tanpa adanya paksaan dari pihak manapun dan mendapatkan kompensasi yang berupa ganti rugi yang layak.

¹⁵² Abdurrahman, *Op Cit*, hlm. 19.

¹⁵³ Maria S.W. Sumardjono, *Op Cit*, hlm.74.

¹⁵⁴ Perpres RI No.36 Tahun 2005, Pasal 1 ayat (3).



Sesuai dengan konsep hak menguasai negara tersebut, yang memberikan hak dan kewenangan kepada daerah untuk dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, melalui otonomi daerah. Sesuai dengan penulisan ini, maka Gubernur Kepala Daerah Provinsi, berwenang untuk menentukan atau memilihkan serta menyediakan tanah di wilayahnya yang dapat digunakan sebagai lokasi transmigrasi, dengan rekomendasi dari Bupati. Dan berdasarkan hak pengelolaan yang diberikan kepada Depnakertrans dari pemerintah pusat, untuk mengelola tanah tersebut sebagai proyek Transmigrasi.

Dari hasil kajian, pada kenyataannya tanah untuk transmigrasi di Provinsi Bengkulu ada yang diperoleh dari tanah negara, jika tanah yang dikuasai langsung oleh negara, maka hak pengelolaannya diajukan oleh Menteri Transmigrasi.¹⁵⁵

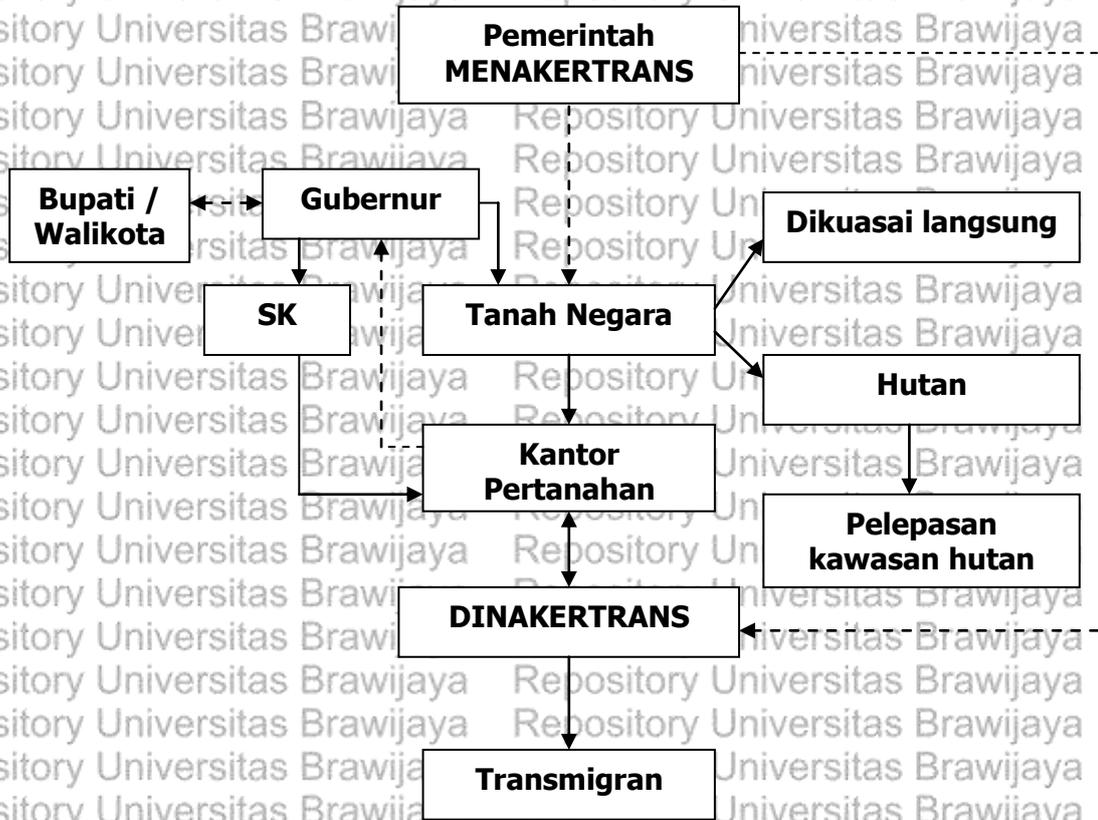
Bila tanah tersebut berasal dari Kawasan Hutan, harus didahului dengan pelepasan kawasan hutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelaksanaan pembukaan areal hutan untuk wilayah pengembangan transmigrasi dan lokasi permukiman, setelah mendapatkan persetujuan dari instansi yang bertanggung jawab di bidang Kehutanan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Pasal 30 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi.

¹⁵⁶ Pasal 29, *Ibid*.



Bagan: 2. Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Transmigrasi Atas Tanah Negara



Keterangan bagan:

Pemerintah pusat dalam hal ini diwakili oleh Menteri Transmigrasi (sekarang MENAKERTRANS) mengugaskan kepala Dinas NAKERTRANS setempat, mengajukan permohonan kepada Gubernur, melalui Kantor Badan Pertanahan setempat, untuk menyediakan tanah di wilayahnya, yang akan digunakan sebagai lokasi transmigrasi di daerahnya. Kemudian Gubernur meminta pada Bupati/walikota untuk menunjuk lokasi/tanah yang bisa digunakan untuk proyek transmigrasi di daerahnya, diusahakan tanah tersebut berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara jika berasal dari kawasan hutan harus dilepas dari kawasan hutan (Psl.29;30(1)UU No.15/1997).

Setelah menentukan lokasi/tanah tersebut bupati/walikota memberikan rekomendasi pada gubernur. Berdasarkan rekomendasi tersebut gubernur membuat SK penunjukan tanah yang dapat diberikan untuk proyek transmigrasi. Kemudian SK tersebut dengan dilampiri rekomendasi bupati/walikota tadi, diberikan pada Kantor Pertanahan provinsi. Kemudian Kantor Pertanahan Provinsi memberikan Hak Pengelolaan pada Depnakertrans (Kemnakertrans), untuk dibagikan pada para transmigran dengan Hak Pakai (Hak Milik).



4.3. Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Transmigrasi Terhadap Tanah Hak Adat

Tanah merupakan kehidupan dan kematian bagi manusia karena manusia sejak lahir hingga menutup mata (wafat) selalu berhubungan dengan tanah. Rumah yang dapat melindunginya dari hujan dan panasnya matahari terletak di atas tanah. Manusia bercocok tanam untuk memenuhi hajat hidupnya juga tidak terlepas dari tanah, hal ini sesuai dengan konsep dasar pemikiran maupun religius bahwa manusia diciptakan dari tanah.

Tanah juga mempunyai fungsi yang sangat penting dalam kehidupan manusia tanah sebagai tempat berproduksi untuk menghasilkan barang dan jasa. Selain itu tanah juga merupakan aset berharga yang mempunyai nilai ekonomi dan tentunya tanah juga mempunyai aset hukum yakni tanah yang dikuasai oleh pemerintah dan harus dilindungi dari gangguan pihak lain.¹⁵⁷

Hubungan manusia dengan tanah sangat erat, karena tanah bersifat sebagai benda tidak bergerak (benda tetap) tidak bisa semakin luas, padahal manusianya sebagai penghuni sekaligus pemilik atau penguasa tanah selalu berkembang dan bertambah banyak. Maka manusia sedapat mungkin harus dapat mempertahankan hak atas tanah yang dimiliki/dikuasainya baik secara individual maupun secara komunal.

Sejak diundangkannya UUPA, masalah pertanahan telah berkembang sangat pesat dan menjadi masalah lintas sektoral yang mempunyai banyak segi, baik segi hukum, ekonomi, sosial dan budaya. Jika hal tersebut tidak ditangani secara baik, maka akan menimbulkan permasalahan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat luas. Misalnya: Transmigrasi, salah satu

¹⁵⁷ Direktorat Penyediaan Tanah Transmigrasi, Panduan Umum Penyediaan Tanah Transmigrasi, (Jakarta: Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, 2006), hlm. 1.



permasalahan yang timbul yakni adanya tumpang tindih antara tanah untuk transmigrasi dengan tanah untuk Hak Guna Usaha Perkebunan swasta.¹⁵⁸

Pemilikan atau penguasaan tanah secara individual maksudnya adalah pemilikan atau penguasaan tanah secara pribadi, sekalipun masih harus mengingat fungsi sosial hak atas tanah, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 6 UUPA. Pemilikan atau penguasaan hak atas tanah secara komunal adalah pemilikan dan penguasaan tanah secara bersama-sama atau menuju pada hak kebersamaan antara warga masyarakat hukum adat yang disebut dengan hak ulayat.

Berkaitan dengan penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk kegiatan pembangunan, semestinya masyarakat dilibatkan dalam proses pembangunan itu sendiri. Supaya dapat memenuhi aspek hukum kesejahteraan, mengingat keterkaitannya secara kontekstual.

Pengertian pengadaaan tanah adalah melepaskan hubungan hukum antara seseorang dengan orang lainnya atas sebidang tanah untuk kepentingan umum, peristiwa ini merupakan asas hukum yang harus diperhatikan karena hubungan hukum ini menimbulkan hak dan kewajiban.

Berbagai peraturan dalam proses pengadaaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum yang pernah berlaku di Indonesia, yakni dari masa pemerintahan orde lama sampai sekarang, terkait dengan mekanisme pengadaaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum. UUPA sebagai landasan yuridis formal bagi pengadaaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, maka ruang lingkup pengadaaan tanah sebagai landasan hukumnya dapat

¹⁵⁸ Direktorat Penyediaan Tanah Transmigrasi, 2006, *Pedoman Penyelesaian Masalah Pertanahan*, (Jakarta: Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, 2006), hlm. 1.



Repository Universitas Brawijaya 172

ditemukan dalam pasal 2 UUPA yang memberikan batasan pengertian, bahwa negara antara lain berwenang mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharannya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam artian masyarakatnya harus dapat merasakan bahagia dan sejahtera dalam negara hukum Indonesia yang merdeka adil dan makmur.

Bila mencermati pasal demi pasal dari UUPA, tidak ditemukan pasal atau ayat yang mengatur tentang pelepasan atau pembebasan hak atas tanah secara jelas, kecuali pasal tentang pencabutan hak-hak atas tanah yang diatur dalam, Pasal 18 UUPA yang menyatakan sebagai berikut :

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Namun dalam Pasal 27 UUPA menjelaskan bahwa selain pencabutan, hak-hak atas tanah juga dapat menjadi hapus apabila tanahnya diberikan pada negara dengan penyerahan sukarela oleh pemiliknya.

Pada tanggal 26 Desember 1961 pemerintah Orde Lama, memberlakukan UU No. 20 Tahun 1961 tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya. Dalam pelaksanaannya UU tersebut mengalami banyak hambatan baik secara administrasi maupun operasional, dikarenakan harus melibatkan Presiden selaku Kepala Negara dalam pengambilan keputusan pada tingkat akhir.

Berdasarkan kenyataan di atas, maka pada tanggal 13 Desember 1975 Pemerintah Orde Baru menetapkan Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 1975 tentang tata cara pembebasan tanah. Kemudian ditindak lanjuti dengan



Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1975 tentang Pembebasan Hak Atas Tanah, sebagai peraturan pelaksanaan dari PP RI No.15 Tahun 1975.

Peraturan-peraturan di atas dalam pelaksanaannya banyak menimbulkan masalah, dikarenakan tidak berpihak pada rakyat bahkan cenderung merugikan rakyat sebagai pemilik tanah yang terkena proyek.

Kondisi riil dilapangan banyak kendala terutama mengenai pelaksanaan pengaturan pembebasan tanah, pemerintah di akhir masa pemerintahan Orde Baru pada awalnya mencoba menerbitkan Keppres No.55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum, yang diberlakukan pada tanggal 17 Juni 1993, dan sebagai peraturan pelaksanaannya diterbitkan Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1994 yang diberlakukan sejak tanggal 14 Juni 1994.

Bersamaan dengan berlakunya Keppres No. 55 Tahun 1993, maka peraturan-peraturan tentang pelepasan dan pembebasan tanah sebelumnya menjadi hapus atau tidak digunakan lagi. Dengan berjalannya waktu ternyata KEPPRES ini juga banyak kendala dalam pelaksanaannya di lapangan, sebagaimana peraturan-peraturan sebelumnya.

Pada masa reformasi, sebagai gantinya diterbitkanlah Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, tapi ketika Perpres ini diberlakukan masih juga menimbulkan masalah antara lain tentang pengertian kepentingan umum dan penjabarannya, dalam sebagian kegiatannya semakin mempertegas bahwa PERPRES tersebut bermasalah. Kemudian direvisi pada beberapa Pasalnya, melalui diterbitkannya Perpres No. 65 Tahun 2006.



Undang-Undang tentang pengadaan tanah untuk transmigrasi secara khusus belum ada, namun demikian pengadaan tanah tersebut dapat dikelompokkan dalam hukum pengadaan tanah untuk kepentingan umum, yang diatur dalam Perpres No.36 Tahun 2005. Karena program transmigrasi merupakan program pemerintah untuk menunjang pembangunan nasional yakni untuk mensejahterakan masyarakat lemah yang semula tidak memiliki tanah baik untuk tempat tinggal maupun lahan garapan, jadi memiliki. Dan yang semula pengangguran bisa mendapatkan pekerjaan, dan seterusnya.

Dalam memenuhi kebutuhan tanah untuk pembangunan semula dikenal dengan adanya pembebasan tanah untuk keperluan pemerintah yang pada dasarnya harus melalui musyawarah, dan pengawasan pelaksanaannya dilakukan oleh Bupati / Walikota Kepala Daerah Tingkat II.¹⁵⁹

Lingkup pengadaan tanah tidak cukup hanya berhenti sampai pada proses pemberian ganti rugi pada yang berhak atas tanah tersebut. Sebagaimana diatur dalam Keppres No: 55 tahun 1993 Pasal 1, sebagai suatu pedoman pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus memperhatikan kepentingan warga masyarakat yang terkena dampak atas pelaksanaan pengadaan tanah tersebut.

Secara substansional peraturan di atas, berbeda dengan peraturan yang ada pada saat ini, dimana asas yang dianut adalah pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan melalui musyawarah. Sedangkan kepentingan umum termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, juga kepentingan pembangunan

¹⁵⁹Arie Sukanti, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*,(Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005),hlm. 178.



yang termasuk di dalamnya kepentingan pelaksanaan program transmigrasi yang membutuhkan lahan untuk lokasi proyeknya.

Pengadaan tanah untuk transmigrasi di Provinsi Bengkulu, sebagaimana daerah lainnya. Pada awalnya transmigrasi diatur dalam UU No.3 Tahun 1972 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Transmigrasi. Dan sekarang sebagai dasar hukum dari penyelenggaraan transmigrasi adalah UU No. 15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian.

Transmigrasi merupakan salah satu program pembangunan berskala nasional yang sangat kompleks, yang tidak saja mencakup aspek hukum, aspek ekonomi, dan juga aspek sosial, juga aspek-aspek lainnya.¹⁶⁰

Program Transmigrasi sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup bagi penduduk miskin yang berdesakan di daerah JAMBAL (Jawa, Madura, Bali, Lombok). Dengan memberi lahan 2 hektar plus rumah dan jaminan hidup selama tanahnya belum menghasilkan. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan taraf hidup para transmigran.

Pada masa orde baru, pengadaan tanah untuk transmigrasi berdasarkan UU No.20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-benda di atasnya, dan Permendagri No.15 tahun 1975 tentang Pembebasan Hak Atas Tanah. Pada masa Orde Baru kegiatan transmigrasi dapat langsung mempercepat terwujudnya Trilogi Pembangunan yakni pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi serta stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Pada dasarnya transmigrasi merupakan kegiatan

¹⁶⁰ Arif Budiman, *Transmigrasi Di Indonesia*, Kumpulan Ringkasan Tulisan dan Hasil Penelitian, (Jakarta : PT.Gramedia,1985), him.233.



pembangunan yang akan lebih menonjolkan segi pemerataan dalam rangka trilogi pembangunan.¹⁶¹

Untuk Provinsi Bengkulu program transmigrasi baru dimulai kembali pada masa pemerintahan Orde Baru, yakni tahun 1966 – 1990 masa Pra Pelita sampai dengan Pelita VI hanya bulan Januari 1996. Selanjutnya dimulai lagi setelah Reformasi. Sebagai salah satu bentuk pelaksanaan amanat konstitusi, hingga kini pemerintah masih berkepentingan untuk menempatkan transmigrasi sebagai satu model pembangunan. Hal ini berarti bahwa transmigrasi masih dipandang relevan sebagai suatu pendekatan pembangunan guna mencapai tujuan kesejahteraan, pemerataan pembangunan daerah, serta perekat persatuan dan kesatuan bangsa.

Transmigrasi juga relevan sebagai salah satu bentuk perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar manusia (*human rights*), yakni perlindungan negara atas hak-hak warga negara untuk berpindah dan menetap di dalam batas-batas wilayah negara-bangsanya. Oleh karena itu Pemerintah tetap memberikan imperatif dan dukungan kepada pemerintah provinsi dan atau kabupaten-kota untuk menyelenggarakan transmigrasi, sepanjang tersedia sumber-sumber daya yg mendukungnya.¹⁶²

Kebijakan tentang pengadaan tanah untuk transmigrasi, sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi, sebagai peraturan pelaksanaan dari UU No. 15 Tahun 1997. Pada Pasal 28 sampai dengan Pasal 32 Peraturan Pemerintah No.2

¹⁶¹ Martono, *Panca Matra Transmigrasi Terpadu dalam Transmigrasi di Indonesia 1905-1985*, editor Sri Edi Swasono & Masri Singarimbun, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm 180.

¹⁶² Anharudin, dkk, *Membidik Arah Kebijakan Transmigrasi Pasca Reformasi*, (Jakarta: Goggle, 2010), hlm.1.



Tahun 1999 mengatur tentang Penyediaan Tanah untuk pengembangan wilayah transmigrasi dan lokasi permukiman transmigrasi.

Pasal 28 menyatakan :

Tanah untuk Wilayah Pengembangan Transmigrasi dan Lokasi

Permukiman Transmigrasi berasal dari tanah negara dan atau tanah hak.

Pasal 29 menyatakan sebagai berikut :

1. *Perolehan tanah untuk Wilayah Pengembangan Transmigrasi dan Lokasi Permukiman Transmigrasi yang berasal dari kawasan hutan, didahului dengan pelepasan kawasan hutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*
2. *Pembukaan areal untuk Wilayah Pengembangan Transmigrasi dan Lokasi Permukiman Transmigrasi yang berasal dari kawasan hutan dapat dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan dari instansi yang bertanggung jawab di bidang kehutanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

Pasal 30 mengatur tentang :

1. *Wilayah Pengembangan Transmigrasi dan Lokasi Permukiman Transmigrasi yang berasal dari tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara, permohonan hak pengelolaannya diajukan oleh Menteri.*
2. *Wilayah Pengembangan Transmigrasi dan Lokasi Permukiman yang berasal dari tanah hak dapat diperoleh dengan cara rekoqnisi dan konpensasi.*
3. *Terhadap permohonan Hak Atas Tanah yang telah diperoleh sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Presiden atau Keputusan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (5) dan Pasal 23 ayat (3) diberikan Hak Pengelolaan.*
4. *Rekoqnisi atau konpensasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diberikan untuk hak atas tanah dan benda-benda yang ada di atasnya.*

Pasal 31 menyatakan :

1. *Bagian-bagian dari bidang tanah hak Pengelolaan diberikan kepada transmigran dengan status hak milik.*
2. *Transmigran berhak mendapatkan lahan pekarangan dan atau lahan usaha yang luasnya disesuaikan dengan pola usaha pokok yang telah ditetapkan.*
3. *Pengurusan hak milik atas tanah bagi transmigran menjadi tanggung jawab Menteri.*



Pasal 32 menyatakan :

1. Hak Milik atas tanah bagi transmigran pada prinsipnya tidak dapat dipindah tangankan, kecuali :
 - a. transmigran meninggal dunia;
 - b. setelah memiliki hak sekurang-kurangnya selama 20 tahun;
 - c. transmigran Pegawai Negeri yang dialih tugaskan.
2. Pemandahan diluar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hak milik menjadi hapus dan tanahnya kembali kepada pemegang hak pengelolaan.
3. Tanah yang kembali kepada pemegang Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan pada transmigran pengganti.

Pengadaan tanah untuk transmigrasi, dapat diperoleh dari tanah hak termasuk tanah hak adat, dengan cara rekoqnisi atau konpensasi. Sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku yakni pada Pasal 30 ayat (2) Peraturan Pemerintah RI No.2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi, pada penjelasan pasalnya menyatakan:

Rekoqnisi atau konpensasi dilakukan dengan pembebasan tanah yang pembiayaannya menjadi tanggung jawab Menteri atau Badan Usaha. Bentuk rekoqnisi atau konpensasi antara lain dapat berupa tanah pengganti, pemukiman kembali dan ganti rugi. Apabila bidang tanah dilekati dengan hak ulayat, maka diberikan penggantian dalam bentuk fasilitas umum yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Tentang tanah hak Ulayat ini, juga diatur dalam pasal 14 PERPRES No.36 Tahun 2005 Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum, yang menyatakan bahwa : Penggantian terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat.

Menurut analisa penulis, berarti yang mendapatkan rekoqnisi maupun konpensasi dalam pembebasan tanahnya menurut PP dan Perpres ini, hanya diberikan pada pemilik tanah hak perseorangan tidak termasuk hak adat, karena dalam pasal ini juga dikatakan bahwa tanah yang dilekati hak ulayat hanya mendapatkan fasilitas umum yang bermanfaat bagi masyarakat setempat bukan mendapatkan ganti rugi yang layak.



Hal ini sangatlah tidak adil bagi masyarakat adat setempat, karena benda tidak bergerak (tanah) yang dimiliki/dikuasainya secara turun temurun hanyalah tanah adat (ulayat) dengan kehilangan tanahnya berarti hilang juga ladangnya, dengan hilang ladangnya berarti hilang juga mata pencahariannya. Jika demikian maka penyelenggaraan transmigrasi hanya akan menyengsarakan masyarakat adat setempat yang kehidupannya hanya mengandalkan hasil ladang berpindah, secara turun-temurun.

Padahal tujuan penyelenggaraan transmigrasi sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 3 UU No.15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian, menyatakan sebagai berikut :

Penyelenggaraan transmigrasi bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan transmigran dan masyarakat sekitarnya, peningkatan dan pemerataan pembangunan daerah, serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

Disini terjadi konflik norma antara Penjelasan dari Pasal 30 ayat (4) Peraturan Pemerintah No.2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan transmigrasi, dan Pasal 14 Perpres No.36 Tahun 2005 (keduanya mengatur tentang penggantian bagi tanah hak ulayat) dengan Pasal 3 UU No.15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian.

Penyelenggaraan transmigrasi bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan transmigran dan masyarakat sekitarnya; peningkatan dan pemerataan pembangunan daerah; serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

Juga jika dihubungkan dengan UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM, maka hal tersebut bertentangan dengan apa yang dimuat dalam Pasal 37 ayat (1) yang

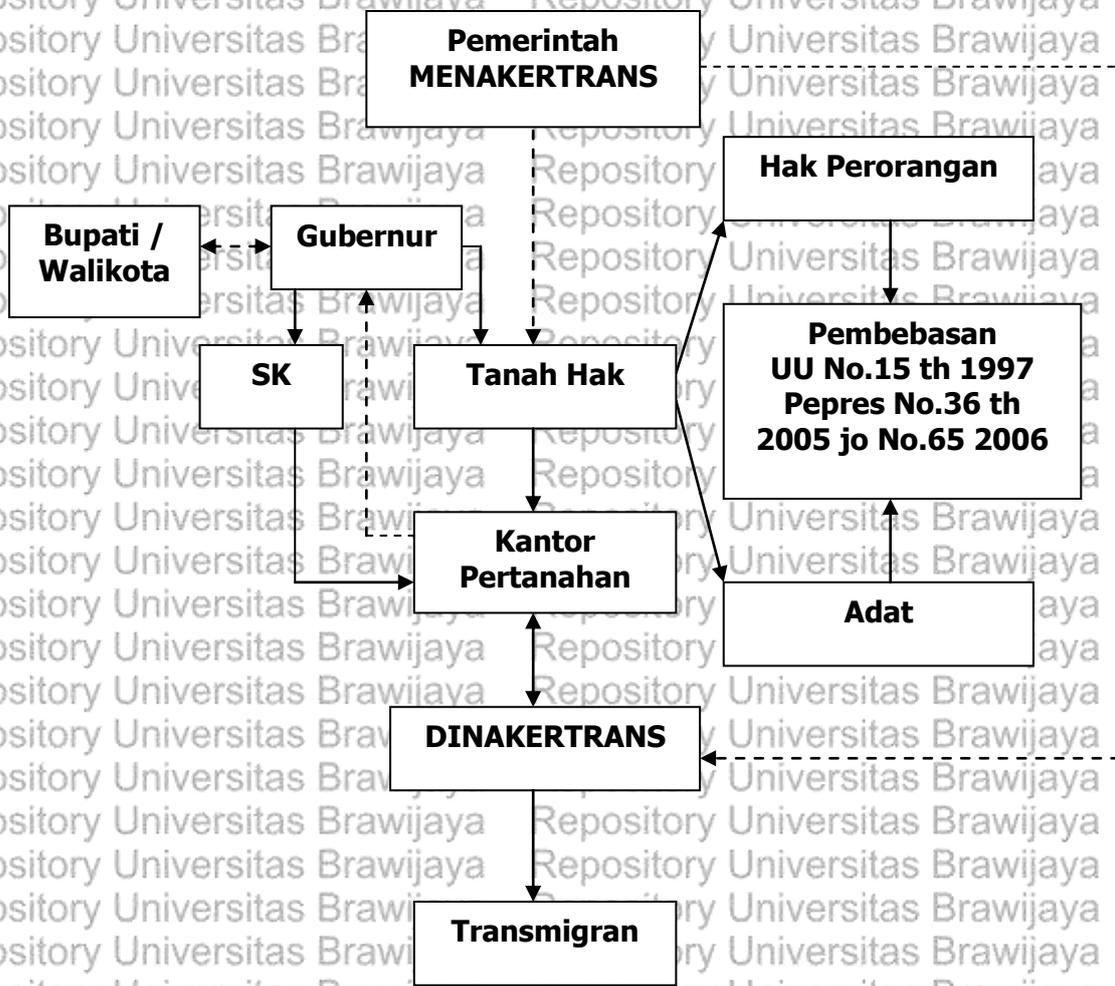


menyatakan sebagai berikut : *Pencabutan hak milik atas suatu benda demi kepentingan umum, hanya diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan segera serta pelaksanaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Namun pada kenyataannya di Provinsi Bengkulu, tanah hak adat yang digunakan untuk transmigrasi kebanyakan diambil begitu saja, tanpa memberikan ganti rugi atau kompensasi apapun. Walaupun ada ganti ruginya sangat minim dengan cara diangsur tidak tunai, sehingga tidak bisa untuk menunjang kehidupan keluarganya, untuk menjadi lebih baik.



Bagan 3 : Mekanisme Pengadaan Tanah Untuk Transmigrasi Atas Tanah Hak / Adat



Keterangan Bagan:

Pemerintah dalam hal ini Menteri NAKERTRANS menugaskan pada Dinas setempat untuk mengajukan surat permohonan kepada Gubernur melalui Kantor BPN setempat untuk menyediakan tanah di wilayahnya guna keperluan proyek transmigrasi, dengan catatan jika tanah tersebut tanah hak maka harus dibebaskan terlebih dahulu. Kemudian Gubernur meminta kepada Bupati/Walikota untuk mencari tanah yang dapat digunakan untuk proyek tersebut, setelah dapat tanah Bupati membuat rekomendasinya dan diserahkan kepada Gubernur. Kemudian Gubernur menerbitkan/membuat SK penunjukan pencadangan / lokasi tanah transmigrasi dengan dilampiri rekomendasi persetujuan dari Bupati/walikota setempat, diserahkan ke Kanwil BPN setempat. Selanjutnya Kanwil BPN menerbitkan sertipikat Hak Pengelolaan atas tanah tersebut atas diberikan pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi, untuk dibagikan pada para transmigran dengan Hak Pakai yang dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik. Berdasarkan UUNo.15 tahun 1997, status tanah yang diberikan pada transmigran adalah Hak Milik.



4.4. Proteksi Terhadap Hak Hak Adat Oleh Pemerintah dan Pemerintah Provinsi Bengkulu

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 (UUPA), wewenang masyarakat hukum adat telah terjadi banyak perubahan, baik secara konseptual maupun secara operasional, sebagai akibat dari adanya suatu perombakan yang bersifat fundamental sesuai dengan politik Agraria Nasional,

Hal demikian sangatlah terasa, sekalipun Undang-Undang Pokok Agraria telah menegaskan bahwa Hukum Agraria Nasional itu didasarkan pada hukum adat dan beberapa hak masyarakat adat masih diakui, namun berpangkal pada kewenangan pemerintah, berdasarkan pola pemikiran nasional, dalam masyarakat adat khususnya masyarakat mantan peladang berpindah telah terlanjur punya persepsi bahwa kebijakan pertanahan nasional tidak berpihak pada mereka.

Seharusnya dengan dijadikannya hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional dapat dilakukan dengan cara mengangkat moralitas hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional, serta dengan memberikan pengakuan akan eksistensi hukum adat pada masyarakat adat yang menganutnya, atau adanya kemungkinan untuk pluralisme hukum.

Oleh sebab itu pemberlakuan hukum nasional (*state Law*) jika berhadapan dengan hukum adat (*folk law*) hendaknya tetap menjamin sumber kehidupan, kepercayaan, harkat dan martabat masyarakat hukum adat sesuai dengan hak azazi manusia, mencerminkan perasaan hukum masyarakat yang kurang beruntung secara ekonomi.¹⁶³

¹⁶³ Achmad Sodiki, *Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah Di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang (Studi tentang Dinamika Hukum)*, (Surabaya : Universitas Airlangga, 1994), hlm.105.



Usaha-usaha yang dilakukan pemerintah untuk mengkodifikasi dan unifikasi hukum bagi kepentingan nasional adalah kebijakan sentralisasi hukum.

Dari hal ini dapat dikatakan bahwa pembangunan nasional telah mengabaikan realitas sosial dan budaya kesatuan dalam perbedaan di Indonesia, sedangkan pluralisme sebagai fakta di Negara ini.¹⁶⁴

Tentang hak milik adat yang diakui Undang-Undang Pokok Agraria, baik di Provinsi Bengkulu maupun di wilayah Indonesia lainnya masih ada, dan tetap diakui berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor : 24 tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah dan sebagai peraturan pelaksanaannya yakni : Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor : 3 tahun 1997.

Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat dalam sistem pemerintahan pada masa reformasi, terjadi perubahan besar yakni pada tingkat UUD terjadi amandemen beberapa kali. Pasal 18 (lama) dan penjelasannya dihapus, diganti dengan pasal baru yakni : Pasal 18; 18A dan 18B. Pasal-pasal tersebut mengatur tentang susunan pemerintahan daerah. Dengan berlakunya Pasal 18B berkaitan dengan eksistensi masyarakat hukum adat dalam susunan pemerintahan daerah.

Sebagaimana diatur dalam ayat (2) pasal ini yang menyatakan bahwa:

" Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan republik Indonesia, yang diatur dalam UU".

Mengenai pengakuan terhadap hak-hak masyarakat adat diperkuat dengan adanya Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan: *Identitas*

¹⁶⁴ I Nyoman Nurjaya, *The Recognition Of Adat within Nasional Agrarian Law (A Legal Antropology Prespective)*, (Malang: Arena Hukum No.2 Tahun I FH-UB,1997), hlm. 56.



budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban.

Hal ini membuktikan bahwa ada niat baik dari pemerintah, melalui pengakuan terhadap masyarakat adat beserta hak-haknya, adanya proteksi terhadap hak-hak adat oleh Pemerintah ini dapat diwujudkan melalui berbagai macam aturan perundangan yang menunjang.

Adapun wujud proteksi hak-hak adat di Provinsi Bengkulu pada khususnya bekas masyarakat peladang berpindah yang merupakan cikal bakal dari hak-hak atas tanah adat (tanah marga) di Provinsi Bengkulu, yakni mereka tidak dibolehkan berpindah-pindah dan tanahnya didaftarkan

Hambatan yang muncul dalam proteksi hak atas tanah adat bagi masyarakat adat adalah karena keterbatasan kemampuan ekonomi mereka, rata-rata masyarakat adat yang pada awalnya hanya bekerja sebagai petani ladang berpindah penghasilan sangat rendah. Mereka bertani hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari saja (subsistensi). Kemiskinan ini menyebabkan mereka tidak dapat menikmati arti dari suatu hak milik, juga kemiskinan mereka yang menyebabkan mereka tidak dapat menikmati keadilan dalam suatu Negara hukum Republik Indonesia.

Anggapan ini kalau dihubungkan dengan adanya kewajiban pemegang hak untuk memelihara tanah yang dikuasainya, yakni ditentukan dalam pasal 15 UUPA, yang menyatakan : *"memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomi lemah"*, tentunya menjadi sesuatu yang berlawanan.



Kalaupun tanah yang telah ditinggalkan sementara, ini dikemudian hari dibutuhkan oleh pemerintah, atau kepentingan umum menghendaknya, warga masyarakat pembuka hutan, tidak akan mau melepaskan begitu saja kecuali dengan menuntut ganti rugi yang layak, dalam artian mereka merasa bahwa tanah bekas ladang tersebut adalah hak yang telah dimilikinya secara turun-temurun berdasarkan hukum adat.

Adanya batasan terhadap pemilikan atas tanah sekalipun terhadap tanah adat, sesuai dengan pasal 5 UUPA yang menyatakan sebagai berikut : "*Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dan sosialisme Indonesia serta peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang berdasar pada hukum agama*".

Batasan berlakunya hukum adat kalau disistematisasikan adalah :

- a. Kepentingan nasional dan Negara;
- b. Sosialisme Indonesia;
- c. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria;
- d. Peraturan-peraturan lainnya dibidang agraria;
- e. Dengan unsur-unsur agama.¹⁶⁵

Sementara itu rumusan Pasal 3 UUPA, mengartikan pengakuan dan pembatasan hak ulayat : "*Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian*

¹⁶⁵ K.Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, (Jakarta : Ghalia Indonesia,1982),hlm.12.



sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi".

Sebagai jalan keluarnya tanah-tanah bekas ladang berpindah maupun tanah adat lainnya, harus didaftarkan guna mendapatkan kepastian hukum. Dari tiap-tiap bidang tanah yang telah didaftarkan akan mendapatkan tanda bukti haknya (sertipikat) disertai dengan surat ukur yang memuat gambar dan keterangan satu bidang tanah tertentu, kedua salinan ini dijilid menjadi satu buku kemudian diberi sampul yang bentuknya ditetapkan secara seragam sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Hak atas tanah adat di Provinsi Bengkulu secara umum, kebanyakan tidak mempunyai surat bukti kepemilikan (sertipikat), hanya surat keterangan/izin "surat pancung alas" membuka hutan dari Kepala Desa setempat, pada umumnya surat tersebut dikeluarkan oleh kepala marga (Pasirah), surat tersebut merupakan surat izin untuk membuka hutan dan menggarapnya dan mempunyai tenggang waktu, yakni apabila tidak digarap selama tiga tahun, maka tanah kembali kepada marga (Negara).

Untuk mempertahankan hak atas tanah (bekas ladang berpindah) mereka, dari gangguan pihak lain. Upaya hukum yang dapat dilakukan bagi petani pemilik ladang berpindah adalah tidak dibolehkan meninggalkan ladangnya, selama tanah tersebut masih berstatus "*Hak Garap*"¹⁶⁶ Bagi setiap pemilik tanah harus mendaftarkan tanahnya sesuai dengan prosedur yang berlaku. Sehubungan dengan hal ini pemerintah mengadakan pendaftaran tanah

¹⁶⁶ UU "*Simbur Cahaya*" yang berlaku di Sumatera bagian Selatan, kemudian diatur dengan : I GOB-STBL 1908 nomor 490 Surat Keputusan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 tahun 1954, Undang-Undang Desa Praja/UU Nomor 19 tahun 1965.



secara kolektif dengan biaya ringan (murah), yakni melalui PRONA (Proyek Nasional Agraria).

Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya. Secara teknis, kewajiban mendaftarkan menurut Undang-Undang Pokok Agraria adalah:

- a. Pengukuran, pemetaan 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.

Dengan adanya pendaftaran tanah ini barulah dapat dijamin hak-hak seseorang di atas tanah. Sehingga pihak ketigapun dapat mengetahui hak-hak apa yang melekat di atas sebidang tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. (Pasal 13 ayat (1) P.P. No. 24 tahun 1997).

Setelah banyak tanah mereka yang tergusur oleh proyek transmigrasi dan mereka tidak mendapatkan apa-apa, maka mereka sadar untuk mendaftarkan tanahnya dan tidak meninggalkannya lagi hingga menjadi semak belukar, dalam artian tetap dirawat sekalipun telah membuka ladang baru. Saat ini di Provinsi Bengkulu tidak ada lagi tanah yang terlantar bekas ladang berpindah, yang masih ada yakni tanah terlantar yang diakibatkan oleh pemegang HGU yang tidak bertanggung jawab.



4.5. Pandangan Masyarakat Hukum Adat Terhadap Pengadaan Tanah Untuk Transmigrasi Di Provinsi Bengkulu

Secara historis-geografis di Provinsi Bengkulu memiliki etnis lokal (masyarakat adat) yang terdiri dari beberapa suku, yakni : Bengkulu Melayu; Rejang; Serawai; Lembak; Kaur; Semende; Kaur Nasal; Pasemah; Enggano, Muko-Muko; Pekal; dan Tengah Kepungut. Selain etnis lokal tersebut, saat ini penduduk Bengkulu sangat heterogen dikarenakan banyaknya pendatang dari luar daerah dengan didirikannya Universitas Negeri Bengkulu (UNIB) pada tahun 1982, dan juga sebagai daerah penerima / tujuan transmigrasi.

Jauh sebelum berlakunya UUPA diakui pengaturan tanah disetiap daerah hukum adat dalam wilayah Provinsi Bengkulu dilakukan berdasarkan hukum adat. Oleh karena itu pengadaan tanah untuk lokasi transmigrasi tidak meninggalkan peran fungsionaris adat yang masih eksis. Tanah lokasi transmigrasi di Provinsi Bengkulu umumnya bekas ladang berpindah yang menjadi hak bersama masyarakat hukum adat setempat.

Kasus yang terjadi pada transmigrasi Rimbo Kedui Kecamatan Seluma Selatan dan Transmigrasi Swakarsa Bentiring menjadi bukti bahwa pengadaan tanah untuk transmigrasi di sini tidak mempertimbangkan hak-hak masyarakat hukum adat. Akibatnya terjadilah benturan antar kepentingan masyarakat hukum adat disatu pihak dan kepentingan pemerintah, khususnya dalam hal penggunaan tanah yang dijadikan lokasi transmigrasi.

Sebagaimana doktrin hukum adat, bahwa hubungan masyarakat hukum adat dengan tanah lingkungannya (tanah marga / tanah ulayat) sangat erat, selain berdimensi yuridis juga menunjukkan hubungan magis religius. Bagi masyarakat hukum adat tanah marga (tanah ulayat) mempunyai beberapa fungsi antara lain, baik sebagai harta kekayaan yang bersifat kekal dalam



kekuasaan kolektif, maupun sebagai tempat mencari nafkah, tempat tinggal bahkan tempat pemakaman bagi warga masyarakat hukum adat setempat.

Dalam pandangan yang bersifat magis religius tanah sebagai tempat bersemayamnya arwah leluhur pendahulu-pendahulu mereka, hal ini dibuktikan dengan adanya acara sesaji pada saat akan membuka ladang.

Demikian besarnya peran tanah dalam masyarakat hukum adat, maka pemutusan hubungan warga persekutuan hukum adat dengan tanah yang didiaminya akan menimbulkan benturan kepentingan yang serius. Di sinilah perlunya komunikasi dengan fungsionaris masyarakat hukum adat sebelum pengadaan tanah untuk transmigrasi direalisasikan.

UUPA menetapkan dua syarat pengakuan hak masyarakat hukum adat atas tanah wilayahnya. Syarat pertama, mengenai eksistensinya, bahwa diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Di daerah dimana hak itu tidak ada lagi, tidak akan dihidupkan kembali. Sedangkan di daerah dimana hak tersebut tidak pernah ada, tidak akan dilahirkan kembali hak ulayat baru.¹⁶⁷ Syarat kedua, mengenai pelaksanaannya harus sedemikian rupa sehingga tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang ada.

Persoalan yang dihadapi dalam pengadaan tanah untuk transmigrasi, pemerintah selalu dihadapkan pada dua kategori tuntutan masyarakat hukum adat. Pertama, tuntutan ganti rugi tanah dan tanam tumbuh di atasnya, dan kedua, tuntutan agar tanah itu tidak dijadikan lokasi transmigrasi karena tanah tersebut merupakan warisan dari nenek moyang mereka.

¹⁶⁷ Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. (Jakarta: C.V. Myda. 1999).



Pengadaan tanah untuk transmigrasi di Provinsi Bengkulu dominan memanfaatkan tanah masyarakat hukum adat yang secara fisik belum produktif.

Tokoh Masyarakat Adat dari suku Pekal Halidi.s. menyatakan : "*Urusan pengadaan tanah untuak transmigrasi Suka Makmur melibatkan Pasirah yang dianggap mewakili keperluan jemo banyak, segalo Pasirah diajung tando tangan surek pernyataan setuju tanah di wilayahnyo dijadikan lokasi transmigrasi, nido gango ganti ruginyo namun jemo banyak nido keberatan, ini dikarenoka suku pekal masiah sedikit sementara tanahnyo masiah luas*". maksudnya antara lain, bahwa " proses pengadaan tanah untuk transmigrasi Suka Makmur Kecamatan Giri Mulyo melibatkan Kepala Desa yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat hukum adat.

Para Kepala Desa diminta menandatangani surat pernyataan setuju tanah di wilayahnya dijadikan lokasi transmigrasi. Sama sekali tidak ada ganti rugi pada pengadaan tanah untuk transmigrasi di Kecamatan Giri Mulyo, namun masyarakat lokal tidak ada yang keberatan, ini dikarenakan populasi warga suku Pekal ketika itu masih sedikit sekali, sementara tanah adat tersedia sangat luas.¹⁶⁸

Demikian juga pengadaan tanah untuk transmigrasi di desa Talang Bongseng (Sidodadi dan Sidorejo) Kecamatan Pondok Kelapa, sebagaimana dijelaskan oleh mantan Kepala Desa Talang Bongseng M. Yusuf: "*Kaka tonea untuk transmigrasi oak kenai toneak adat masyarakat Talang Bongseng depatie cuman temando tongen bae. Coa si gitei rugie. Masyarakat temino ngen senang atie. Keme mengharep dapet temulung mbangun dan igei gijej contoh untuk mbangun supayo lebeak gancong maju*". Yang maksudnya adalah penetapan

¹⁶⁸ Hasil Penelitian, Th. 2007.



lokasi tanah transmigrasi Talang Bongseng jatuh di atas tanah adat masyarakat adat Talang Bongseng dan Kepala Desa hanya diminta untuk menanda tangani surat pernyataan setuju. Tidak ada pembayaran ganti rugi atau kompensasi bentuk lainnya, dan tidak ada pula konflik. Bahkan masyarakat Talang Bongseng dan sekitarnya sangat berharap masuknya transmigran di desanya, dengan harapan dapat mempercepat pembangunan desanya.¹⁶⁹

Berbeda dengan kasus Rimbo Kedui dan Transmigrasi Swakarsa Bentiring, dimana masuknya transmigran mempengaruhi luas tanah pertanian penduduk lokal. Dari kedua kasus tersebut, muncul klaim penduduk lokal menuntut ganti rugi tanah mereka yang diambil secara sepihak, hal ini dikatakan salah seorang masyarakat adat/ lokal M.Bustami, yakni sebagai berikut : "*Tanah kami diambil, nido dapek ganti rugi*". Salah seorang tokoh penting dalam pengadaan tanah untuk transmigrasi swakarsa Bentiring, mantan Kepala Desa Tanjung Terdana Basri menjelaskan: "*Ambo pernah diajunga nando tangani surek nyatakan setuju ditempatkannyo transmigrasi di Bentiring, namun nyatonyo idak jadi ke siko dan dipindahkan ke ladang jemo taba pasemah di luar kemauan ambo*". Adapun arti dari kata di atas yakni : Saya pernah disuruh menanda tangani surat pernyataan setuju ditempatkannya transmigran di Bentiring. Namun rencana lokasi dipindahkan ke lokasi perladangan warga Taba Pasemah, di luar pengetahuannya.

Lain halnya dengan suku Tengah Kepungut yang merupakan salah satu komunitas adat yang berada di wilayah Administratif Kabupaten Rejang Lebong, provinsi Bengkulu, secara administratif masuk ke dalam wilayah Kecamatan Kota Padang. Secara historis merupakan kesatuan suku Bangsa Lembak dan berada di

¹⁶⁹Hasil penelitian, tahun 2007.



sepanjang DAS Hulu Musi, dengan pola kelembagaan adat (sebagaimana pada umumnya masyarakat adat di Provinsi Bengkulu) dengan sistem Marga yang didasari atas dasar *geneologis* dan *teritorial* dan kepala sukunya disebut Pesirah. Sistem kelembagaan adat ini mengacu pada pola kekeluargaan yang timbul dari sistem *unilateral* dan garis keturunan *patrilineal* dan cara perkawinannya *eksogami*.¹⁷⁰

Pada tahun 2006 Pemerintah Kabupaten Rejang Lebong merubah kawasan Eks HGU PT.BMS yang luasnya 300 Ha, dijadikan untuk lokasi transmigrasi sampai sekarang masih berjalan pembangunannya, 200 Ha akan dibagikan kepada masyarakat, yang 400 Ha akan diberikan izin pada Perkebunan untuk PT.Silo dan seluas 300 Ha akan di peruntukkan untuk kawasan Hutan Lindung, sementara versi lain menurut Dinas Transmigrasi Kabupaten Rejang Lebong pada tahun 2007-2008 akan memperluas kawasan transmigrasi menjadi 350 Ha, padahal menurut hitungan yang dilakukan oleh masyarakat adat suku Tengah Kepungut seluruh luas lahan eks HGU PT.BMS hanya 1.500 Ha. Yang diakui juga oleh Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Rejang Lebong.

Saling klaim kepemilikan lahan tersebut antara Pemerintah Kabupaten Rejang Lebong dengan masyarakat adat suku Tengah Kepungut masih berlangsung sampai saat ini, untuk pengamanan proses pembangunan Transmigrasi Pemerintah Kabupaten Rejang Lebong menggunakan jasa Koramil Kecamatan Kota Padang. Pada tanggal 10 Februari 2007, Dinas Transmigrasi akan melakukan penggusuran (*land clearing*) yang dibeking oleh aparat di lahan

¹⁷⁰ <http://www.akarfoundation.org/akar-news/advokasi-kasus-tanah-adat-suku-lembak-suku-tengah-kepungut-di-wilayah-kabupaten-rejang-lebong-provinsi-bengkulu>. Diunduh tanggal 21/03/2010.



perkebunan rakyat yang akan dipanen pada bulan April 2007. Hal ini diketahui oleh masyarakat dan mereka mengadakan pemblokiran jalan masuk wilayah yang akan digusur, mengetahui ada pemblokiran maka penggusuran dibatalkan.

Konflik ini terjadi ketika negara mengakui eksistensi masyarakat adat, dalam perundang-undangan yang berlaku di Indonesia terutama pada kasus sengketa agraria, banyak fakta menunjukkan bahwa masyarakat adat tidak diberi tempat dalam mekanisme penyelesaian sengketa, di Kabupaten Rejang Lebong dalam kasus klaim lahan, penyelesaian sengketa secara khas dilakukan oleh pemerintah umumnya dengan memberikan himbauan kepada pelaksana teknis lapangan untuk bermurah hati kepada masyarakat adat / lokal, memberikan janji akan mengikutkan masyarakat adat / lokal kedalam pelaksanaan proyek yang pada intinya hanya untuk mengalihkan perhatian.

Pada pelaksanaan pembangunan yang baru terutama di Kabupaten Rejang Lebong, diharapkan harus dimulai dari masyarakat untuk mengambil keputusan atas penggunaan tanah, sebagai prasyarat mempergunakan tanah dan sumber daya alam lainnya *informend concent* dari komunitas, sehingga proses pengadaan tanah dan pemberian hak baru atas tanah haruslah masyarakat benar-benar menyetujuinya, melalui partisipasi dalam pengambilan keputusan pada setiap tahapan pelepasan hak atas tanah.

Dari uraian kasus di atas, dapat disimpulkan bahwa hak-hak masyarakat adat di Provinsi Bengkulu khususnya suku Tengah Kepungut yang semula diambil paksa oleh penguasa untuk diberikan pada investor ternyata disia-siakan bahkan diterlantarkan. Namun tanah tersebut tidak dikembalikan pada yang berhak yakni suku Tengah Kepungut, malah dialihkan untuk transmigrasi (pendatang), hal ini memicu munculnya sengketa antara masyarakat adat dan transmigran. Padahal



transmigrannya tidak tau menahu, bahwa tanah yang diberikan padanya oleh pemerintah adalah tanah milik masyarakat adat, salah satunya suku Tengah Kepungut.

Fenomena di atas, dapat terjadi di mana saja di seluruh wilayah Indonesia utamanya di daerah luar Jambal. Sering terjadi penyerobotan tanah hak adat oleh penguasa setempat untuk proyek-proyek yang resmi yakni proyek transmigrasi, proyek swasta yang tidak jelas. Berdasarkan kejadian nyata di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pemerintah dalam memperlakukan tanah masyarakat hukum adat, tidak transparan. Dimana hanya Kepala Desa yang dilibatkan yang dianggap representatif warga masyarakat adat secara keseluruhan.

Pada awalnya diinventarisir dan diuraikan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk transmigrasi, dengan pendekatan perundang-undangan. Selanjutnya dengan menggunakan asas-asas hukum yakni: 1. Lex superior derogat legi inferiori artinya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; 2. Lex specialis derogat legi generalis, artinya peraturan perundang-undangan bersifat khusus menyisihkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. 3. Lex posterior derogat legi priori, artinya peraturan perundang-undangan yang terbaru (terkemudian) menyisihkan peraturan perundang-undangan terdahulu, akan diketahui, dianalisis dan ditemukan sinkronisasi antara peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengadaan tanah untuk transmigrasi, baik secara formal maupun material

**BAB V****SERTIFIKASI TANAH TRANSMIGRAN DAN PENGALIHANNYA PADA PIHAK LAIN****5.1. Mekanisme Perolehan Hak Milik Atas Tanah Bagi Transmigran**

Kajian ini mengidentifikasi tiga kategori transmigrasi di Provinsi Bengkulu, yakni Transmigrasi Umum; Transmigrasi Swakarsa Berbantuan dan Transmigrasi Bedol Desa.

Transmigrasi Umum sudah diterapkan secara efektif sejak era pemerintahan Orde Baru, mulai Pelita I dan puncaknya tahun 1974/1975.

Transmigrasi umum merupakan transmigrasi yang seluruh biaya pelaksanaannya ditanggung oleh pemerintah.¹⁷¹ Inisiatif bertransmigrasi berasal dari kebijakan

pemerintah dengan dukungan biaya APBN. Transmigrasi yang ditempatkan di Suka Makmur Kecamatan Giri Mulyo ; Transmigrasi Rimbo Kedui Kecamatan

Seluma Selatan ; Transmigrasi Sidodadi Kecamatan Pondok Kelapa ; Transmigrasi Magelang Kecamatan Kerkap ; Transmigrasi Cinggrih Kecamatan

Sukaraja ; dan sebagainya merupakan contoh transmigrasi umum di Provinsi Bengkulu.

Transmigrasi Swakarsa adalah transmigrasi yang biaya pelaksanaannya ditanggung oleh transmigran yang bersangkutan atau pihak lain. Secara harfiah

transmigrasi swakarsa berarti transmigrasi yang dilaksanakan atas dorongan sendiri. Transmigran yang bersangkutan, dengan kemauan dan biaya sendiri

berpindah dan menetap di daerah transmigrasi.¹⁷²

¹⁷¹ Warsito, Rukmadi, et.all. *Transmigrasi dari Daerah Asal sampai Benturan Budaya di Tempat Pemukiman*, (Jakarta, CV.Rajawali, 1984), hlm. 1.

¹⁷² Warsito. *Ibid*. Hlm.2.



Transmigrasi swakarsa berlangsung melalui dua tipe yakni : dengan bantuan biaya dan tanpa bantuan biaya. Transmigrasi swakarsa dengan bantuan biaya, sebagian biaya berasal dari APBN dan sebagian besar dari APBD. Pelaksanaannya menyerupai transmigrasi umum. Sementara transmigrasi swakarsa mandiri tanpa bantuan biaya dari pemerintah, semua biaya ditanggung transmigran, dan pemerintah hanya melakukan pembinaan dan pengawasan di daerah tujuan. Di Provinsi Bengkulu transmigrasi swakarsa yang diterapkan adalah tipe swakarsa dengan bantuan biaya, sedangkan swakarsa tanpa bantuan biaya (mandiri) belum pernah dilaksanakan di daerah ini.

Transmigrasi Swakarsa Bentiring Kecamatan Talang Empat merupakan salah satu model transmigrasi swakarsa dengan bantuan biaya di Provinsi Bengkulu.

Transmigrasi Bedol Desa pada dasarnya merupakan transmigrasi umum, yang dilaksanakan atas biaya dan inisiatif pemerintah. Peserta transmigrasi tidak diseleksi secara khusus di daerah asal, melainkan pemindahan global penduduk suatu desa dari daerah asal ke daerah penempatan transmigrasi. Di Provinsi Bengkulu dapat ditunjukkan daerah transmigrasi Air Majunto Mukomuko, yang merupakan transmigran bedol desa dari Kabupaten Wonogiri sebagai akibat dari pembangunan waduk Kedung Ombo.

Berdasarkan kajian teridentifikasi adanya tiga pola usaha transmigrasi di Provinsi Bengkulu, Yakni :

- a. Transmigrasi dengan pola usaha tani pertanian tanaman pangan ;
- b. Transmigrasi dengan pola usaha perkebunan yang meliputi perkebunan rakyat (transmigran) perorangan dan perkebunan inti rakyat ;
- c. Transmigran dengan pola usaha perikanan terdiri atas penangkapan ikan di laut dan budidaya ikan air tawar.



Jenis pemanfaatan tanah di desa-desa transmigrasi di Provinsi Bengkulu tentunya terkait dengan pola bidang usaha yang dilakukan transmigran di setiap desa lokasi. Pada desa transmigrasi dengan pola usahatani pertanian tanaman pangan, maka pemanfaatan tanahnya lebih dominan digunakan untuk melakukan kegiatan pertanian dengan komoditas tanaman pangan (padi, jagung dan umbi-umbian). Dalam kajian ini menemukan data bahwa mayoritas transmigrasi dengan pola usahatani pertanian tanaman pangan memiliki dua jenis tanah, yakni tanah persawahan dan tanah ladang, baik semuanya sawah maupun campuran sawah dan ladang. Oleh karena itu dalam penerapannya perekonomian desa transmigrasi diintegrasikan dengan usaha budidaya perikanan air tawar.

Sebagian besar transmigran di Provinsi Bengkulu merupakan transmigran dengan pola usaha tani tanaman pangan terpadu dengan perikanan darat. Penyebaran wilayahnya antara lain Kecamatan Bermani Ulu Kabupaten Rejang Lebong, Mangkurajo Kecamatan Lebong Selatan, Permu Kabupaten Kepahyang, Pardasuka Kecamatan Maje, Rimbo Kedui Kecamatan Seluma Selatan Kabupaten Seluma, Sidodadi Kecamatan Pondok Kelapa Kabupaten Bengkulu Utara.

Dapat dikatakan pemenuhan kebutuhan pangan dan palawija bagi masyarakat di setiap daerah transmigrasi di Provinsi Bengkulu, dipenuhi dari produksi pertanian yang dilakukan oleh transmigran. Proses alih teknologi pertanian pun berlangsung melalui transmigrasi. Sebagai contoh hasil kajian di Rimbo Kedui dari hasil kerja kerasnya, petani transmigran berhasil mengubah tarap hidupnya melalui kegiatan pertanian tanaman pangan yang tekun. Keberhasilan transmigrasi Rimbo Kedui dalam melakukan usaha tani sangat besar pengaruhnya terhadap gaya bertani penduduk lokal. Dengan kata lain,



kehadiran transmigran di daerah ini membangun kesadaran penduduk lokal untuk memelihara dan mengusahakan tanah pertanian miliknya, yang selama ini banyak dilerantarkan.

Pada desa transmigrasi dengan pola usaha perkebunan yang meliputi perkebunan rakyat (transmigran) perorangan dan perkebunan inti rakyat (PIR), maka jenis pemanfaatan tanah dominan digunakan untuk budidaya tanaman perkebunan yang berorientasi ekspor seperti kakao, karet dan kelapa sawit.

Sebaran wilayah transmigrasi dengan usaha perkebunan tanaman keras di Provinsi Bengkulu terdapat di Kecamatan Putri Hijau, Kecamatan Kerkap, Kecamatan Ketahun, dan beberapa kecamatan di Kabupaten Mukomuko.

Kehidupan perekonomian transmigran dengan pola usahatani tanaman perkebunan jauh lebih sejahtera dibanding transmigran dengan pola usahatani tanaman pangan. Potret kehidupan petani transmigran di 12 desa di Kecamatan Putri Hijau sangat jelas memperlihatkan tingkat keberhasilan transmigran meningkatkan taraf hidupnya. Menurut penulis untuk wilayah Provinsi Bengkulu, pola pengembangan transmigrasi khususnya pada wilayah pesisir sangat tepat dipadukan dengan perkebunan keras.

Pembangunan transmigrasi terpadu dengan pola perkebunan inti rakyat (PIR-Trans) seperti banyak dikembangkan di Kecamatan Ketahun, dan Putri Hijau dalam pola mitra PTPN VII sebagai inti dan transmigran sebagai plasma, terbukti dapat meningkatkan taraf hidup petani transmigran. Namun tidak berarti transmigran dengan usaha tanaman pangan tidak penting, yang pasti keduanya saling mengisi. Tidak ada artinya kemajuan transmigrasi dengan pola perkebunan keras, jika ketersediaan pangan di lingkungannya tidak terjamin.



Pada desa transmigrasi dengan pola usaha perikanan terdiri atas penangkapan ikan di laut dan budidaya ikan air tawar, maka pemanfaatan tanah dominan untuk perumahan. Di Provinsi Bengkulu pelaksanaan transmigrasi dengan pola petani-nelayan terdapat di Pulau Enggano.

Pemanfaatan sertipikat tanah untuk kepentingan ekonomis, di desa-desa transmigrasi juga sudah berjalan efektif. Mayoritas petani transmigran di desa-desa Pondok Kelapa, Putri Hijau, dan Ketahun menggunakan sertipikat hak miliknya sebagai agunan guna memperoleh modal usaha dari perbankan.

Pemanfaatan tanah yang didistribusikan kepada transmigran di Provinsi Bengkulu pada umumnya berjalan sesuai dengan tujuan pemberian tanahnya, yang merupakan aspek positif dari aktivitas pemanfaatan tanah transmigrasi.

Namun demikian, masih sangat banyak ditemukan tanah-tanah transmigrasi yang tidak dimanfaatkan, diantaranya kasus transmigrasi Talang Kabu Kecamatan Talo dan kasus Transmigrasi Swakarsa Bentiring (Harapan Makmur).

Penyebab tidak dimanfaatkannya tanah bukan saja disebabkan faktor konflik dengan penduduk lokal, tetapi terjadi juga karena faktor kebiasaan, gaya hidup yang dijalani transmigran tertentu di daerah asalnya. Mayoritas transmigran sosial gagal memanfaatkan tanahnya, karena latar belakang profesi mereka di daerah asal bukan petani. Pada kelompok ini, tanah pertanian yang diberikan dilerantarkan, bahkan ada yang sebagian dari tanahnya dijual pada pihak ketiga, para transmigran tersebut lebih memilih bekerja di sektor non formal perkotaan seperti buruh bangunan, penjaga toko, supir, penjual sayur keliling, penjual bakso, pembuat tempe-tahu dan sebagainya.

Pemberian hak atas tanah kepada transmigran dilakukan secara bertahap dan bertingkat berdasarkan atas ketentuan prosedur agraria khusus di daerah



transmigrasi. Hal ini memberikan dasar edukatif kepada transmigran untuk aktif mengerjakan tanah dan apabila benar-benar tanah pertanian tersebut dikerjakan secara produktif, maka hak atas tanahnya dapat ditingkatkan dari Hak Pakai¹⁷³ menjadi Hak Milik sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUPA, yang bunyinya sebagai berikut :

- (1) *Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA.*
- (2) *Hak milik dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain.*

Pemberian Hak Pakai bagi transmigran, disertai syarat-syarat :

- a. Tanah yang dibagikan harus diusahakan sendiri secara aktif oleh transmigran yang bersangkutan ;
- b. Keluarga transmigran yang bersangkutan harus bertempat tinggal di tanah yang diberikan kepadanya ;
- c. Semua perbuatan dalam bentuk apapun juga untuk memindahkan hak atas tanahnya pada pihak lain: menggadaikan; menyewakan untuk dipakai atau mengikatkan sebagai jaminan utang, maka hak pakai yang telah diperolehnya menjadi batal demi hukum ;
- d. Jika Kepala Keluarga transmigran yang bersangkutan meninggal dunia, menurut ketentuan dalam waktu 6 bulan sejak meninggalnya kepala

¹⁷³ Pasal 41 UUPA yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) *Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.*
- (2) *Hak pakai dapat diberikan :*
 - a. *Selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu.*
 - b. *Dengan Cuma-Cuma, dengan pembayaran atau berupa pemberian jasa apapun.*
- (3) *Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemeerasan*



keluarga itu para ahli warisnya wajib menyatakan kehendaknya kepada Dirjen Transmigrasi atau atas namanya oleh pejabat daerah, ditunjuk untuk melanjutkan pemakaian tanahnya ;

e. Pelanggaran / tidak dipenuhinya salah satu syarat tersebut dapat dijadikan alasan pencabutan tanah yang bersangkutan ;

f. Jika syarat huruf d tidak dipenuhi, maka tanah yang bersangkutan kembali dikuasai oleh Dirjen Transmigrasi (Peraturan Dirjen Agraria dan Transmigrasi).

Peningkatan status dari Hak Pakai menjadi Hak Milik dilakukan jika hasil evaluasi membuktikan kesungguhan transmigran dalam mengusahakan tanahnya secara produktif lebih dari 5 tahun berturut-turut. Jangka waktu tersebut dapat diperpendek jika menurut pertimbangan panitia evaluasi bahwa transmigran

yang bersangkutan sudah mengusahakan tanahnya secara maksimal dan memuaskan. Berdasarkan teori kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur implementasi/ pelaksanaan dari kebijakan di atasnya.

Perubahan status hak pakai menjadi hak milik dikuatkan dengan surat keputusan Gubernur Kepala Daerah setempat.

Sebagai contoh rata-rata transmigran Talang Bongseng baru menerima sertipikat tanahnya setelah lewat 5 tahun dan harus diurus, artinya pemberian sertipikat tanah tersebut tidak secara otomatis.

Kondisi riil di lapangan para transmigran ternyata harus menanggung biaya sendiri, dalam pengurusan hak milik termasuk biaya pendaftaran tanah dan sertifikasinya. Menurut salah seorang transmigran yakni Amir dari Desa Rimbo

Kedui, mengatakan dalam bahasa aslinya antara lain : "*Kito sedoyo transmigran wonten mriki kedah ngurus piyambak lan ngangge biaya piyambak, menawji bade*



milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan Pasal 6. Pada ayat (2) ditentukan: *Hak milik dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain.* Konsepsi UUPA tersebut memenuhi ciri-ciri pemilikan yakni dapat dialihkan dan dibebani hak lain (hak tanggungan); waktunya tidak terbatas (turun-temurun) serta dapat dipergunakan untuk keperluan apapun dengan batasan-batasan tertentu (fungsi sosial).

Konsepsi pemilikan tanah oleh transmigran memenuhi unsur-unsur konsep pemilikan, sehingga memberi kepastian hukum bagi transmigran dalam memiliki tanahnya, menggunakan dan menikmati hasil tanah yang dimiliki. Kepastian hak untuk melakukan perbuatan hukum melalui jual beli, hak tanggungan, sewa tanah dan lainnya. Selain kepastian hukum, transmigran dapat menikmati perlindungan hukum dari gangguan pihak lain yang mengganggu gugat kepemilikannya. Di sini berlaku prinsip *memo dat quat non habet* secara bebas diterjemahkan perbuatan hukum atas tanah milik harus berlandaskan hak milik, dalam artian tidak sah mengalihkan hak milik orang lain.

Dengan demikian tanah milik transmigran mendapat jaminan perlindungan hukum yang sempurna. Hak milik yang diperoleh melalui program Transmigrasi tidak mengenal jangka waktu, namun penggunaannya tetap terikat pada batas-batas yang ditentukan dalam undang-undang dan peraturan lainnya.

Analisa penulis, bahwa dilihat dari norma hukum agraria sebagaimana dirumuskan dalam UUPA Pasal 10 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:

Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada asasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan.



saja kualitas tertib administrasi pertanahan yang diberikan Kantor Pertanahan masih membutuhkan rekonstruksi ulang. Terutama pada desa transmigrasi yang mengandung konflik seperti Harapan Makmur dan Rimbo Kedua, di mana masih terjadi klaim penduduk lokal atas tanah yang sudah disertifikasi atas nama transmigran. Namun secara kuantitas konflik horizontal yang ditemukan relatif kecil dibanding dengan luasnya wilayah sebarah transmigrasi di Provinsi Bengkulu.

5.2. Pengurusan Sertifikasi Hak Atas Tanah Transmigrasi

Demi kepastian hukum status hak atas tanah sangat penting untuk diketahui bagi sertifikasi tanah transmigran, agar tidak terjadi tumpang tindih. Menurut teori hukum agraria menyatakan transmigrasi sebagai obyek Landreform Indonesia, karena di dalamnya terdapat program distribusi tanah pertanian. Transmigrasi menjadi instrumen hukum dalam pemeratakan pemilikan tanah pertanian secara nasional, dan mempercepat pendayagunaan tanah yang masih kosong yang terdapat di luar Jambal.

Gustav Rabruch menyatakan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu nilai yang harus ada dalam hukum, karena hukum mengandung tiga (3) nilai yakni Keadilan; kegunaan/kemanfaatan; dan kepastian hukum.¹⁷⁵ Lain halnya Bagir Manan yang menyatakan bahwa kepastian hukum tidak selalu sama dengan keadilan, namun tanpa kepastian hukum tak akan ada keadilan. Sebaliknya keadilan tanpa kepastian hukum akan sangat subyektif, dalam artian

¹⁷⁵ Satjipto Raharjo, *Op Cit*, hlm. 19.



sangat tergantung pada si pembuat ketentuan. Dengan demikian kepastian hukum akan dapat dikendalikan oleh pembuat ketentuan (penguasa).¹⁷⁶

Garansi efektivitas pencapaian tujuan program transmigrasi adalah pelaksanaannya sentralistik yang dilakukan oleh pemerintah pusat sebagai kuasa pelaksana hak menguasai dari negara dengan memberikan hak pengelolaan kepada Departemen Transmigrasi (sekarang Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi).

Hak pengelolaan yang memberi wewenang kepada subyeknya untuk merencanakan peruntukan, penggunaan tanah yakni: mempergunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugas, menyerahkan bagian tanah kepada pihak ketiga, dan menerima pemasukan dan / atau uang wajib tahunan. Pengertian Hak Pengelolaan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (PERMENDAGRI)

No.17 Tahun 2007, sebagaimana dimuat dalam Pasal 1 yang berbunyi sebagai berikut, yakni yang dimaksud dengan hak pengelolaan adalah :

- (1) *Hak pengelolaan yang berisi wewenang untuk :*
 - a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
 - b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
- (2) *Menyerahkan bagian-bagian dari tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah pada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.*
- (3) *Hak pengelolaan yang berasal dari pengkonversian hak penguasaan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965 tentang "Pelaksanaan konversi hak penguasaan atas tanah negara dan ketentuan tentang kebijaksanaan selanjutnya" yang memberi wewenang sebagaimana tersebut dalam ayat 1 di atas dan yang telah didaftarkan dikantor sub Direktorat Agraria setempat serta sudah ada sertifikatnya.*¹⁷⁷

¹⁷⁶ Bagir Manan, *Op Cit*, hlm.12.

¹⁷⁷ Boedi Harsono, 2004, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, (Jakarta: Djambatan, 2004), hlm. 400.



Dalam konteks transmigrasi, maka Departemen Transmigrasi sebagai subyek hak pengelolaan membuat perencanaan distribusi tanah kepada transmigran, dan menyerahkan (mendistribusikan) tanah pertanian kepada transmigran disertai pembinaan sampai transmigran berhasil dan selanjutnya melakukan penyerahan proyek desa transmigrasi kepada pemerintah daerah.

Namun di Provinsi Bengkulu, menurut hasil wawancara dengan pejabat Kantor Pertanahan Drs.Ruszanov,SH : " Untuk menghindari penyalahgunaan hak, maka diberikan masa percobaan bagi transmigran selama 1 tahun jika transmigran tersebut bisa mengelola tanahnya dengan baik baru diberikan sertifikatnya. Hak pakai yang diberikan kepada transmigran (sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundangan transmigrasi yang lama) pada hakekatnya juga merupakan sarana uji coba, untuk menilai kesungguhan transmigran dalam mendayagunakan tanah yang diterimanya."¹⁷⁸

"Monitoring dan evaluasi dilakukan terus menerus oleh pemerintah, dan jika transmigran menunjukkan keseriusan dalam menggarap tanahnya, maka status hak atas tanahnya dapat ditingkatkan menjadi hak milik disertai penyerahan sertifikat tanahnya"¹⁷⁹

5.3.Hambatan dalam Pelaksanaan Sertifikasi Hak Atas Tanah Transmigrasi

Pelaksanaan sertifikasi tanah dalam konsepsi hukum berarti pelaksanaan kewajiban subyek hak sebagai konsekuensi pemilikan yang diakui berdasarkan hukum positif yang berlaku. Secara umum pelaksanaan kewajiban sertifikasi hak atas tanah meliputi kewajiban mendaftarkan hak kepemilikannya, dan kewajiban

¹⁷⁸ Hasil wawancara dengan Drs. Ruszanov,SH.Ketua seksi Pengurusan Tanah Instansi Pemerintah, Kantor Pertanahan Provinsi Bengkulu.Tahun 2007.

¹⁷⁹ *Ibid*, Tahun 2007.



memelihara tanah dalam rangka menjaga kesuburannya dan mencegah kerusakannya dengan mengusahakan tanah pertanian secara aktif.

Pelaksanaan kewajiban mendaftarkan tanah oleh transmigran di Provinsi Bengkulu dilakukan secara kolektif dan sistematis atas prakarsa pemerintah sebagai pembina daerah penempatan transmigrasi. Sebelum membahas lebih lanjut masalah diatas, perlu diungkapkan lebih dahulu pengertian dan dasar hukum Pendaftaran Tanah yang berlaku di Indonesia, yakni diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Pasal 1 angka 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 tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.*¹⁸⁰

Dari hasil kajian, bahwa terdapat dua pola pendaftaran tanah transmigran oleh pemerintah. Pola pertama, pemerintah mendaftarkan hak milik tanah atas nama transmigran sampai terbitnya surat keputusan pemberian hak dilanjutkan pengurusan sertipikat tanah. Semua biaya disubsidi oleh pemerintah, terutama atas tanah transmigrasi yang masuk ke dalam program transmigrasi umum. Pola kedua, pada transmigrasi swakarsa Berbantuan, peran pemerintah terbatas sampai dengan tahap pemberian surat keputusan pemberian hak milik, sedangkan kewajiban meneruskan pengurusan sertipikat tanahnya dibebankan kepada transmigran yang bersangkutan.

Pelaksanaan pendaftaran surat keputusan pemberian hak oleh pemerintah dihadapkan pada masalah perbedaan persepsi transmigran mengenai kedudukan surat keputusan pemberian hak. Kebanyakan transmigran

¹⁸⁰ Boedi Harsono, *Ibid*. Hlm : 520.



beranggapan bahwa dengan mempunyai Surat Keputusan (SK) pemberian hak dari gubernur setempat sudah dapat menjamin kepastian hukum hak atas tanahnya, sehingga tidak perlu dilanjutkan dengan pengurusan sertipikat Hak Milik tanah. Sementara sebagian transmigran lainnya berpandangan tidak cukup sebatas surat keputusan pemberian hak, tetapi harus dikuatkan dengan sertipikat tanah. Alasannya bahwa yang diakui sebagai bukti otentik, bukan surat keputusan pemberian tanahnya melainkan sertipikat hak atas tanah. Memiliki tanah tanpa bukti otentik (sertipikat) belum menjamin kepastian hukum.

Akibat perbedaan pandangan mengenai kedudukan hukum sertipikat tanah dan surat keputusan pemberian hak atas tanah di antara para transmigran, maka di lokasi transmigrasi swaskarsa dijumpai kasus masih banyaknya transmigran yang belum memiliki sertipikat tanah, tetapi memegang surat Keputusan Pemberian Tanah yang dikeluarkan oleh Gubernur Kepala Daerah Provinsi Bengkulu.

Pada dasarnya setiap transmigran sangat membutuhkan sertipikat tanah, namun dalam melaksanakan kewajiban mendaftarkan tanahnya, mereka dihadapkan pada hambatan : Buta pengetahuan mengenai pendaftaran tanah dan hambatan finansial. Dalam sebuah diskusi terfokus dengan Transmigran Rimbo Kedu, pertanyaan yang paling sering muncul ialah berkenaan dengan prosedur dan syarat-syarat pengurusan sertipikat hak atas tanah.

Sekalipun demikian warga transmigran tetap keberatan untuk mengurus sertifikasi, dikarenakan selain penghasilannya yang rendah juga tidak cukup waktu untuk mengurusnya sendiri. Sebagaimana tercantum dalam tabel 6 di bawah ini.

**Tabel : 2****Kondisi penghasilan profesional masyarakat Transmigran di Desa Rimbo Kedui Kecamatan Seluma Selatan Kabupaten Seluma**

| No. | Pekerjaan | Penghasilan |
|-----|----------------|-------------------------|
| 1 | Petani | < Rp 500.000 |
| 2 | Buruh tani | < Rp 500.000 |
| 3 | Buruh swasta | < Rp 500.000 |
| 4 | Pengrajin | Rp 500.000 – Rp 600.000 |
| 5 | Pedagang | Rp 500.000 – Rp 600.000 |
| 6 | Peternak | < Rp 500.000 |
| 7 | Montir | < Rp 500.000 |
| 8 | Nelayan | < Rp 500.000 |
| 9 | Pegawai Negara | Rp 500.000 – Rp 600.000 |
| 10 | Dokter | > Rp 1.000.000 |

Sumber : Kantor Kecamatan Seluma Selatan Kabupaten Seluma Tahun 2007

Jika dilihat dari rata-rata penghasilan, perbulan dari pekerjaan masing-masing, rata-rata masyarakat yang ada di Desa Rimbo Kedui Kecamatan Seluma Selatan Kabupaten Seluma tidak sanggup untuk membiayai sertifikasi sangat beralasan, karena kondisi ekonominya yang sulit dan anggapan bahwa persoalan sertipikat bukan kebutuhan yang mendesak.

Penulis memahami munculnya dua pertanyaan di atas dimotivasi oleh keinginan memiliki sertipikat, namun belum mengetahui prosedur pengurusannya, dan juga berkeinginan mendapatkan sertipikat, namun belum mampu menanggung biaya sertifikasinya. Inilah sebabnya di desa-desa eks transmigrasi swakarsa berbantuan masih ditemukan dua kelompok subyek hak, yang satu mengaku sudah mempunyai sertipikat dan yang lainnya mengaku belum punya.

Pemerintah daerah tidak mengalokasikan subsidi bagi penyelesaian sertifikasi tanah bagi transmigran swakarsa berbantuan di Provinsi Bengkulu, hal ini makin memperlambat upaya pelaksanaan kewajiban pendaftaran tanah. Sementara membiarkan transmigran melakukan pengurusan sertipikat secara



sporadik, adalah mustahil. Sebab mereka sendiri masih mementingkan masalah mempertahankan hidup di daerah tujuan, daripada mengeluarkan biaya besar untuk mendapatkan sertipikat. Oleh karena itu semestinya pemerintah mengambil terobosan memberikan sertipikat secara gratis / cuma-cuma bagi semua peserta transmigrasi, baik transmigrasi umum maupun swakarsa berbantuan, tanpa diskriminasi.

UUPA pada dasarnya sudah memberi jaminan bahwa kepada golongan ekonomi lemah dapat dibebaskan dari semua kewajiban biaya pendaftaran tanah, mulai dari biaya pembuatan akta tanah sampai terbitnya sertipikat.

Transmigran dalam kurun waktu 5 tahun pertama biasanya masih termasuk kategori ekonomi lemah, sehingga pantas menikmati garansi UUPA "bebas biaya, karena tidak mampu ekonomi."¹⁸¹

Pada kasus transmigrasi Rimbo Kedui Kecamatan Seluma Selatan Kabupaten Seluma, tanah transmigrasi seluas 162 hektar tidak dapat dimanfaatkan secara optimal karena berlangsungnya kepemilikan tanah yang tumpang tindih¹⁸², di mana di atas satu persil tanah terdapat lebih dari 6 Surat Keterangan Tanah yang dikeluarkan kepala desa. Akar permasalahannya terletak pada belum didaftarkannya tanah transmigrasi, sehingga memberi peluang berlangsungnya transaksi tanah di bawah tangan yang sulit dikontrol. Akibatnya terjadi pemilikan tumpang tindih.

¹⁸¹ Pasal 19 ayat (4) UUPA menyatakan : Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1), dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

¹⁸² Berlangsungnya kepemilikan tanah yang tumpang tindih maksudnya : dalam satu persil tanah selain sudah memiliki sertipikat atas nama transmigran pertama (yang telah meninggalkan lokasi), juga terdapat beberapa SKT atas nama orang lain (penggarap) bahkan dalam satu persil tanah yang sama bisa terdapat lebih dari 6 SKT atas nama orang yang berbeda-beda.



Di samping itu berlangsungnya sengketa antar sesama transmigran yang disebabkan ketidakjelasan batas-batas penguasaan tanah atau tidak tepatnya pengukuran tanah, terutama banyak ditemukan di desa-desa transmigrasi Rimbo Kedui Seluma Selatan, juga sebagai konsekuensi tidak didaftarkannya tanah. Jika didaftarkan dan disertipikatkan, maka akan terdapat kepastian hukum mengenai fisik tanah (obyek hak), yakni kepastian mengenai tanda batas karena dibuat permanen dan ditempatkan atas dasar kesepakatan bersama subyek hak yang tanahnya bersebelahan. Ketidakpastian hukum subyek hak berimplikasi pula pada kewajiban di bidang perpajakan. Terbukti di Rimbo Kedui surat pajak terhutang tertagih pada subyek yang salah, sehingga memunculkan sengketa perpajakan (bumi dan bangunan).

Bagi Transmigran pada umumnya, sebagaimana di salah satu daerah yakni desa Rimbo Kedui Kecamatan Seluma Selatan Kabupaten Seluma, mendapatkan hak yang diberikan oleh pemerintah di daerah pada setiap transmigran di daerah Transmigrasi di seluruh Indonesia, sebagai berikut:

- a. Mendapat rumah satu berikut sarana air minum dan sanitasi;
- b. Mendapat tanah seluas 2 Ha terdiri dari pekarangan 0,25 Ha, Lahan usaha I (satu) 1 Ha, dan lahan usaha II (dua) yang harus dibuka sendiri seluas 0,75 Ha. Sedangkan bagi transmigran bukan petani mendapat tanah seluas 0,25 Ha;
- c. Mendapat jatah jaminan hidup selama satu tahun untuk daerah tanah kering (bukan pasang surut) dan 18 bulan untuk daerah basah (pasang surut);
- d. Mendapat tambahan peralatan lapangan per Kepala Keluarga (KK) berupa tajak atau slundak, ganco atau dandang dan ceret;



e. Mendapat bibit atau benih tanaman pangan, perkebunan dan gaduahan ternak;

f. Mendapat sarana produksi pertanian yang berupa pupuk dan peptisida;

g. Mendapat Pelayanan Kesehatan, keluarga berencana, pendidikan dan pembinaan rohani serta keagamaan;

h. Menggunakan sarana perlengkapan umum yang disediakan di unit permukiman transmigrasi;

i. Mendapat bimbingan dan penyuluhan;

j. Mendapat bantuan kain kafan bagi transmigran yang mendapat musibah kematian.¹⁸³

Penyerahan tanah yang dilakukan pemerintah saat itu belum diberikan surat keputusan (SK) atau bukti pemilikan tanah secara resmi dan hanya diberi nomor untuk ditukarkan dengan sertipikat. Status tanah tersebut saat itu masih hak pakai. Setelah waktu 5 - 10 tahun oleh pemerintah baru dibuatkan sertipikatnya, untuk setiap pemilik tanah. Sertipikat diberikan dalam 3 bentuk yakni, sertipikat untuk tanah pekarangan, sertipikat untuk perladangan dan sertipikat untuk persawahan. Setelah itu diterbitkan sertipikat dengan status hak milik.

Sertifikasi hak atas tanah membawa konsekuensi kewajiban mendayagunakan tanahnya sesuai dengan tujuan pemberian hak itu sendiri.

Pemilikan hak atas tanah bagi transmigran bertujuan meningkatkan taraf hidup petani transmigran dengan mendayagunakan tanah yang sudah diberikan kepadanya.

¹⁸³ Direktorat Jendral Transmigrasi, *Hak dan Kewajiban Transmigrasi Umum*, (Jakarta: Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, 1981), hlm.3.



Berdasarkan hasil kajian, "Diperkirakan sembilan puluh persen pelaksanaan sertifikasi tanah oleh transmigran Provinsi Bengkulu berjalan tanpa hambatan.¹⁸⁴ Namun di beberapa lokasi tertentu masih terjadi gangguan pemilikan tanah, sehingga transmigran di lokasi-lokasi yang bermasalah tersebut mendapat hambatan dalam melaksanakan sertifikasi tanahnya.

Walaupun ada hambatan, namun secara umum pelaksanaan kewajiban memelihara tanah oleh transmigran di Provinsi Bengkulu sudah berjalan secara maksimal. Memang ditemui di lapangan bahwa ada perilaku sebagian kecil transmigran yang pada tahun-tahun awal penempatannya tidak aktif memelihara tanahnya, namun dengan berjalannya waktu transmigran yang semula tidak aktif mengusahakan tanahnya, kembali lagi ke lokasi tanahnya untuk mengusahakan.

Jenis hambatan yang paling banyak dihadapi transmigran di Provinsi Bengkulu dalam mendayagunakan tanah miliknya bersumber dari faktor konflik horizontal menyangkut sertifikasi tanah yang melibatkan transmigran dan penduduk lokal. Sebagai contoh yang ditemukan yakni konflik pada transmigrasi swakarsa Bentiring (Harapan Makmur).

Berdasarkan hasil kajian, bahwa pada dasarnya klaim masyarakat adat / lokal atas tanah obyek transmigrasi menghambat upaya pendayagunaan tanah. Klaim tersebut karena tanah lokasi Transmigrasi Swakarsa Bentiring merupakan tanah pertanian masyarakat desa Taba Pasemah yang diambil pemerintah secara sepihak.

Kepala Desa Tabah Pasemah Rahadi Sagitha menerangkan: "Tanah yang dijadikan lokasi Transmigrasi Swakarsa Bentiring berasal dari penyerahan 2

¹⁸⁴ Hasil wawancara dengan Drs. Ruzanof, SH. Kepala Seksi Pengurusan Tanah Instansi Pemerintah Kantor Pertanahan Provinsi Bengkulu, tahun 2007.



Depati¹⁸⁵ (Tahun 1979), dalam hal ini Depati Bentiring dan Depati Tanjung Terdana, yang diperkuat berdasarkan Surat Camat Kecamatan Pondok Kelapa Kabupaten Bengkulu Tengah tanggal 18 Juni 1986.¹⁸⁶

“Tanah-tanah yang sudah diserahkan oleh 2 Depati tersebut oleh Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Bengkulu (saat itu Soejanto), pada tanggal 3 Maret 1987 diusulkan untuk dijadikan Hak Milik bagi 300 kepala keluarga transmigran dengan total luas tanah 375 hektar.”¹⁸⁷

Penyebab konflik penguasaan tanah Transmigrasi Swakarsa Bentiring bersumber dari beberapa alternatif, seperti belum tertibnya administrasi pendaftaran tanah. Kelalaian masyarakat adat / lokal dalam pengurusan tanahnya, berakibat tanah tersebut digunakan sebagai lokasi proyek transmigrasi. Kesadaran kepemilikan atas tanahnya baru muncul, kemudian mengklaim tanah tersebut miliknya, padahal sebelum itu tanahnya diterlantarkan.

Hasil kajian, bahwa terdapat “faktor penyebab terjadinya konflik penguasaan tanah di lokasi Transmigrasi Swakarsa Bentiring, antara warga transmigrasi desa Harapan Makmur dan warga masyarakat adat/lokal desa Tabah Pasemah Kecamatan Talang Empat Kabupaten Bengkulu Utara adalah tindakan sepihak pemerintah dalam mengambil tanah masyarakat adat/lokal yang dilakukan tanpa musyawarah dan tanpa memberi ganti rugi kepada bekas pemilik tanah yang bersangkutan.”¹⁸⁸

¹⁸⁵ Depati adalah Kepala Dusun, dusun adalah persekutuan rakyat terkecil di bawah desa / merupakan bagian dari desa. untuk daerah Bengkulu Selatan dan Bengkulu Utara.

¹⁸⁶ Hasil penelitian, tahun 2007.

¹⁸⁷ *Ibid*, awal tahun 2007.

¹⁸⁸ *Ibid*.



Awal terjadinya konflik berasal dari sikap Depati Tabah Pasemah yang menolak menyerahkan tanah wilayah dusunnya, dan pemerintah tetap memaksakan diri, sehingga terjadi penyimpangan di mana tanah yang dijadikan lokasi penempatan Transmigrasi Swakarsa Bentiring tidak saja terbatas pada tanah-tanah yang diserahkan oleh 2 Depati (Tanjung Terdana dan Bentiring), melainkan merambah jauh masuk ke dalam wilayah desa Tabah Pasemah. Padahal secara yuridis dan secara de fakto masyarakat adat, maupun Depati Tabah Pasemah sama sekali tidak pernah menyerahkan wilayahnya untuk dijadikan lokasi proyek Transmigrasi Swakarsa Bentiring.

Menurut penulis, dengan adanya surat penyerahan tanah dari Kepala dusun dalam hal ini 2 orang Depati yang ikut musyawarah, mewakili warga masyarakatnya, maka secara hukum warga masyarakat secara tidak langsung sudah menyatakan persetujuannya. Persoalan yang perlu dipertegas, adakah substansi pembicaraan pemerintah dengan 2 Depati waktu itu menyangkut ganti rugi atau tidak. Jika tidak ada, berarti penyerahan tanah oleh masyarakat tersebut berlangsung secara sukarela.

Berbeda dengan keterangan Kepala Desa Tabah Pasemah Rahadi Sagitha, maka Kepala Desa Harapan Makmur Aminudin menjelaskan bahwa pemerintah ingkar janji. Dulunya janji pemerintah kepada warga transmigran akan diberikan jatah tanah usaha 1,75 hektar dan 0,25 hektar tanah perumahan, di mana setiap kepala keluarga, mendapat tanah seluas 2 hektar. Realisasinya hanya 1,25 hektar. Dengan demikian faktor konflik pemilikan tanah, menjadi faktor utama penghambat pendayagunaan tanah pada daerah penempatan transmigrasi di Provinsi Bengkulu. Khususnya bagi Transmigran Swakarsa Bentiring di desa Harapan Makmur.



Upaya penyelesaian yang sudah dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkulu Utara melalui Kepala Kantor Pertanahan yakni melakukan ukur ulang ke lokasi tanah transmigrasi Swakarsa Bentiring, hasilnya membuktikan bahwa penempatan transmigrasi swakarsa Bentiring sudah masuk ke dalam wilayah desa Taba Pasemah. Luas tanah masyarakat desa Tabah Pasemah yang diambil pemerintah untuk mendukung proyek transmigrasi swakarsa tersebut 349,8 hektar. Hasil ukur ulang yang obyektif tidak ditindaklanjuti secara serius oleh pemerintah, sehingga konflik terus berlangsung.

Hambatan-hambatan lainnya dari faktor alam, juga ditemukan hampir di setiap lokasi transmigrasi, seperti kondisi tanah kurang subur, bergambut dan sebagainya. Paket-paket kredit yang disalurkan pemerintah daerah secara tidak langsung sudah dapat mengatasi hambatan yang disebabkan faktor alam tersebut.

5.4. Pengalihan Hak Atas Tanah Transmigran Pada Pihak Lain

5.4.1. Jual-Beli di Bawah Tangan

Ada berbagai macam cara pengalihan hak atas tanah transmigran pada pihak lain, yakni dengan cara jual beli yakni sebagaimana diatur dalam Pasal 1457 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, yang menyatakan sebagai berikut :

Jual –beli adalah suatu perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu benda, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan.

Dalam hal ini dilakukan di bawah tangan dan obyeknya tanah transmigran, dalam artian jual-beli tersebut tidak didaftarkan dan tidak dibuat akta jual beli, atau setidaknya teridentifikasi. Ada dua penyebab maraknya



transaksi penjualan tanah di bawah tangan pada masyarakat transmigran di daerah penelitian, antara lain :

Pertama, tidak transparannya biaya administrasi pembuatan akta tanah otentik (sertipikat) yang dilakukan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) setempat. Warga transmigran Rimbo Kedui menyatakan biaya pembuatan akta terlalu mahal dan memakan waktu lama. Di sini harus ada keterbukaan pemerintah terutama menyangkut finansial transaksi tanah, bukankah dalam berbagai perundangan agraria sudah dibuka kemungkinan bebas biaya transaksi tanah bagi golongan ekonomi lemah. Sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (4) UUPA dan Pasal 32 PP No.37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Akta Tanah (PPAT).¹⁸⁹

Di daerah transmigrasi di Provinsi Bengkulu, banyak terjadi jual beli tanah transmigrasi yang dilakukan di bawah tangan, sebagaimana yang terjadi di desa Rimbo Kedui Kecamatan Seluma Selatan di Kabupaten Seluma dan desa Talang Bongseng Kecamatan Pondok Kelapa.

Praktek jual-beli tanah transmigrasi ini dilakukan dengan musyawarah keluarga, setelah disetujui harganya maka dapat dilaksanakan transaksi yang dihadiri oleh anggota keluarga dari kedua belah pihak dan Kepala Desa sebagai saksinya. Sebelum menjual tanahnya pihak penjual melakukan musyawarah lebih dahulu dengan anggota keluarganya tentang luas tanah yang akan dijual dan harga yang akan ditawarkan pada pembeli. Setelah mencapai kesepakatan

¹⁸⁹ Pasal 32 PPRI No.37 Tahun 1998 Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah, menyatakan : (1) Uang Jasa (honorarium) PPAT Sementara, termasuk uang jasa (honorarium) saksi tidak boleh melebihi 1% (satu persen) dari harga transaksi yang tercantum di dalam akta. (2) PPAT dan PPAT Sementara wajib memberikan jasa tanpa memungut biaya kepada seseorang yang tidak mampu. (3) Di dalam melaksanakan tugasnya, PPAT dan PPAT Sementara dilarang melakukan pungutan diluar ketentuan sebagaimana pada ayat (1). (4) PPAT khusus melaksanakan tugasnya tanpa memungut biaya.



dan menurut hukum kedua, kedua pihak tersebut sudah cukup umur untuk melakukan perjanjian. Maka terjadilah jual-beli tanah transmigrasi.

Sebagai contoh: jual beli yang dilakukan oleh sesama transmigran di desa Rimbo Kedui, antara lain yang dilakukan oleh Sahri: "*kulo nyade siti (lemah) wiyaripun 450 m² dumateng Yanto konco transmigran, sakderenge kulo musyawarah rumiyin kaleh keluarga bade sade siti. Saksamponipun reginipun cocok, dipun laksanaaken pembayaran wonten ngajengipun pak Lurah*" yang terjemahannya antara lain sebagai berikut : "saya menjual tanah seluas 450 m persegi, dijual kepada Yanto salah satu warga transmigrasi. Sebelumnya Sahri telah bermusyawarah dengan keluarganya untuk menjual tanah tersebut. Setelah harga disepakati antara Sahri dan Yanto, kemudian transaksi dilaksanakan dihadapan Kepala Desa.¹⁹⁰ Jual beli tersebut tidak memakai akta jual beli, namun untuk sertifikatnya sudah dibalik nama pemilik kedua.

Jual beli di bawah tangan ini, juga terjadi antara warga transmigran dengan masyarakat lokal yakni transaksi jual beli rumah beserta pekarangannya. Transaksi jual beli tersebut dilaksanakan dihadapan lurah, RT dan keluarga dari kedua belah pihak, namun tidak didaftarkan pada PPAT.

Jika dikaji lebih dalam bahwa jual-beli tersebut sekalipun menurut hukum perjanjian sah, karena telah memenuhi syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara yakni adanya kata sepakat antara kedua belah pihak (penjual dan Pembeli); kedua belah pihak cakap menurut hukum untuk membuat perjanjian; adanya suatu hal tertentu; dan kausa yang halal. Namun menurut penulis, jual-beli ini semestinya tidak boleh terjadi dikarenakan obyeknya adalah tanah transmigrasi yang seharusnya dipertahankan dan

¹⁹⁰ Hasil Penelitian, 2007.



dipelihara kepemilikan tanah dan aset produksinya. Jual beli ini menyalahi /bertentangan dengan PP RI No.2 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Transmigrasi, Pasal 32 yang menyatakan sebagai berikut :

- (1) Hak Milik atas tanah bagi transmigran pada prinsipnya tidak dapat dipindah tangankan, kecuali :
 - a. Transmigran meninggal dunia;
 - b. setelah memiliki hak sekurang-kurangnya selama 20 (dua puluh) tahun;
 - c. transmigran Pegawai Negeri yang dialih tugaskan.
- (2) Pemindahtanganan diluar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hak milik menjadi hapus dan tanahnya kembali kepada pemegang Hak Pengelolaan.
- (3) Tanah yang kembali kepada pemegang Hak Pengelolaan sebagaimana pada ayat (2) diberikan pada transmigrasi pengganti.

Jual-beli di bawah tangan sangat marak dilakukan para transmigran Rimbo Kedua, mereka menjual tanahnya lalu kembali ke Jawa.

Selain itu jual-beli tanah (benda tidak bergerak) harus dilakukan di depan PPAT/Camat, untuk dapat dibuatkan aktanya. Perbuatan hukum yang terjadi antara transmigran dan warga setempat yakni berupa transaksi jual-beli rumah yang sekaligus tanah pekarangan, yang dilakukan dibawah tangan atau transaksi tersebut hanya dilakukan di hadapan Lurah, RT, dan keluarga yang bersangkutan, tidak sah. Tanpa surat resmi yang dikeluarkan oleh pejabat (PPAT) setempat, yang berwenang mengeluarkan akta sebagai bukti telah terjadi jual-beli tanah.

Sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 19 UUPA, yakni:

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



(4) *Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.*

Dengan adanya akta jual-beli, maka dapat dilakukan balik nama. Keuntungannya bagi penjual tidak harus bayar PBB lagi, dan bagi pembeli hak atas tanahnya terlindungi dan tidak dapat diganggu gugat oleh pihak lain.

Kedua, pengetahuan dan pemahaman warga masyarakat mengenai prosedur transaksi tanah versi hukum positif masih sangat lemah. Keadaan ini diperparah oleh kuatnya pengaruh kebiasaan lokal. Sosialisasi produk-produk hukum agraria sektor pengalihan hak seharusnya dilakukan secara intensif bagi warga masyarakat, sehingga lebih membudaya dan dapat diikuti oleh masyarakat.

Sebagaimana transmigran di Desa Suka Makmur Kecamatan Giri Mulyo Kabupaten Bengkulu Utara, memiliki 19 desa dan 12 desa diantaranya merupakan desa lokasi transmigrasi. Adaptasi warga transmigran dengan penduduk lokal berjalan cepat dan harmonis, yang dibuktikan dengan kehidupan rukun tanpa konflik horizontal maupun benturan budaya. 12 desa permukiman transmigrasi di kecamatan ini mengalami kemajuan pesat, rata-rata ekonomi penduduknya sejahtera. Hal ini disebabkan bidang usaha tani yang dijalani transmigran itu sendiri, umumnya menanam tanahnya dengan tanaman ekspor (karet, coklat dan kelapa sawit). Di samping itu di kecamatan ini banyak perkebunan besar milik swasta yang sudah maju, sehingga transmigran dapat menambah penghasilan keluarga dengan bekerja di perkebunan, di sela-sela masa panen di kebunnya sendiri.

Desa Suka Makmur merupakan salah satu desa transmigrasi yang sukses di Kecamatan Giri Mulyo Kabupaten Bengkulu Utara. Distribusi tanah pertanian



kepada warga transmigran Suka Makmur dimulai tahun 1978, realisasi penempatan 1.025 hektar, rata-rata tanah yang didistribusikan 2,25 hektar, dengan rincian 2 hektar tanah pertanian dan 0,25 hektar tanah pekarangan dan perumahan. Dewasa ini sudah menghadapi masalah penyempitan luas tanah pertanian, yang berlangsung secara alami sejalan dengan berkembangnya penduduk petani yang makin bertambahnya jumlah KK baru (anak cucu transmigran) sebagai penerus generasi sebelumnya.

Frahmentasi itu berlangsung seiring meningkatnya kebutuhan tanah perumahan, sehingga tanah pertanian dialih fungsikan. Selain itu masalah pembagian warisan menjadi penyebab lain penyempitan luas tanah pertanian Suka Makmur. Rata-rata luas tanah pertanian yang dimiliki per KK transmigran saat ini tinggal 1,02 hektar.

Demikian juga penataan luas tanah perumahan sudah saatnya diatur dalam undang-undang tentang tanah perumahan, yang mematok luas maksimum dan minimum serta persil tanah perumahan yang dapat dimiliki setiap Kepala Keluarga. Kebijakan-kebijakan pembentukan hukum seperti ini sangat diperlukan, dalam rangka mempertahankan luas tanah pertanian yang dikuasai petani (transmigran), sehingga program pembangunan pertanian berkelanjutan tetap dapat dipertahankan antar generasi transmigran. Pernyataan ini sangat relevan dengan teori kewenangan yakni kewenangan atributif yang diperoleh Pemerintah Daerah Provinsi dalam hal ini Gubernur Provinsi Bengkulu dari Pemerintah Pusat, berdasarkan Otonomi Daerah untuk mengatasi hal tersebut dengan membuat Peraturan Daerah yang disesuaikan dengan kasus yang dihadapi.



5.4.2. Hibah

Penghibahan ini terjadi antara pemilik tanah (transmigran) yang memberikan hak atas tanahnya kepada anak-anaknya / keturunannya di saat ia masih hidup. Hal ini terjadi di hampir semua daerah penelitian, Penghibahan ini diatur dalam Pasal 1666 KUHPerdara yang mengatur tentang hibah adalah:

suatu perjanjian dengan mana si penghibah, di waktu hidupnya, dengan Cuma-Cuma dan tidak bisa ditarik kembali, menyerahkan suatu benda untuk keperluan si penerima hibah yang menerima penyerahannya.

Peristiwa penghibahan ini sering terjadi, ketika seorang transmigran mempunyai anak yang sudah dewasa dan kemudian menikah, maka biasanya diberi sebagian tanah orang tuanya untuk dikerjakannya dan diambil hasilnya untuk menghidupi keluarganya.

Obyek dari hibah di atas adalah tanah transmigrasi yang menjadi jatah/diberikan oleh pemerintah pada orang tuanya (penghibah) dengan demikian hak atas tanah tersebut masih atas nama penghibah. Hal ini sangat mempengaruhi dan cenderung menyulitkan ketika pelaksanaan sertifikasi, karena penghibahan tersebut dilakukan tanpa adanya akta hibah (hibah di bawah tangan), hanya disaksikan keluarga dekat.

Dari hasil wawancara dengan mantan Kepala Desa Rimbo kedua Abdul Wahidin, mengatakan bahwa:” pembagian hibah ini diberikan pada anak-anak pemilik tanah (penghibah) sesuai dengan keadaan hidup anaknya. Dalam artian jika anaknya sudah mampu (kaya) mendapat bagian sedikit atau tidak diberi sama sekali.”

Dari hasil temuan penulis, ternyata para keluarga transmigran di Desa Rimbo Kedua masih membawa (tunduk) pada hukum adat daerah asalnya,



misalnya transmigran dari Jawa tengah tunduk pada hukum adat Jawa tengah; demikian juga transmigran dari Bali juga tunduk pada hukum adat Bali, dan seterusnya. Hukum adat tersebut dibawa dan diberlakukan dilingkungannya (lokasi transmigrasi).

Dalam pelaksanaan peralihan tanah transmigrasi di Desa Rimbo Kedui baik melalui jual-beli, pewarisan maupun penghibahan. Semua mengalami kendala yakni :

Dikarenakan pengaruh hukum adat yang dibawa oleh para transmigran dari daerah asalnya, yakni adat kekeluargaan masyarakat Jawa sangat kuat. Di daerah asal para transmigran praktek peralihan (jual-beli; pewarisan dan penghibahan) dilakukan dengan cara kekeluargaan memang sudah menjadi kebiasaan, sehingga setelah mereka pindah ke lokasi transmigrasi kebiasaan tersebut masih terbawa sampai sekarang. Dengan adanya rasa saling percaya diantara para pihak yang melakukan peralihan tersebut, sehingga mereka tidak membutuhkan surat menyurat apapun termasuk Akta Notaris.

Pemilikan secara adat masih kuat sehingga masih banyak warga masyarakat yang taat pada hukum adat daerah asalnya, Karena apabila menurut adat sudah mendapat pengakuan, maka mereka yakin bahwa tanahnya tidak akan diambil orang. Keyakinan dengan cara pemilikan menurut hukum adatnya itulah yang diyakini masyarakat khususnya mereka yang kurang mampu.

5.4.3. Pewarisan

Dalam hal pewarisan sebagaimana keterangan Wahidin:” pembagian warisan menurut adat kebiasaan, yang didasarkan pada musyawarah semua ahli waris mendapat bagian yang sama.” Bila ditinjau dari Hukum Islam hal tersebut



bertentangan. Dengan demikian pelaksanaan pembagian harta warisan oleh sebagian masyarakat transmigrasi yang ada di desa Rimbo Kedui masih mengikuti tradisi hukum adat yakni pembagian warisan berdasarkan musyawarah dan mufakat.

Pewarisan terhadap tanah transmigrasi di Desa Rimbo Kedui, dilakukan berdasarkan hukum Islam dengan sistem kekeluargaan. Sekalipun pembagian warisannya menurut hukum Islam, namun pewarisan terhadap tanah transmigrasi (asal tanah pemberian negara) tidak bisa lepas dari peraturan Pewarisan menurut Kitab Undang Undang Hukum Perdata, Pasal 832 adalah para keluarga sedarah, baik sah maupun luar kawin dan suami atau isteri yang hidup terlama, semua menurut peraturan yang tertera di bawah ini.

Dalam hal, bilamana baik keluarga sedarah, maupun yang hidup terlama di antara suami isteri, tidak ada, maka segala harta peninggalan pewaris menjadi milik Negara, yang mana berkewajiban untuk melunasi segala utangnya, sekadar harga harta peninggalan mencukupi untuk itu.

Hal tersebut dilakukan dihadapan anggota keluarga dengan disaksikan Kepala Desa. Pewarisan tersebut harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat, supaya diketahui bahwa tanah tersebut telah berganti pemilik.

Menurut Pasal 42 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, untuk pendaftaran peralihan hak karena warisan mengenai hak atas tanah yang sudah didaftar yang diwajibkan menurut ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 36 wajib diserahkan oleh yang menerima hak atas tanah sebagai warisan kepada kantor pertanahan, sertifikat hak yang bersangkutan, surat kematian orang yang namanya dicatat sebagai pemegang haknya dan surat tanda bukti sebagai ahli waris.



5.4.4. Wakaf

Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 215 Kompilasi Hukum Islam yang menyatakan sebagai berikut :

- (1) *Wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan ibadat atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam.*

Perbuatan ini dilindungi oleh hukum negara sebagaimana diatur dalam UUPA Pasal 49 ayat (3), yang menyatakan sebagai berikut :

Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pengalihan/pengurangan tanah transmigrasi melalui wakaf sering terjadi di UPT Talang Bongseng, yakni di desa Sidorejo. Dari hasil wawancara dengan Suprpto Kepala Desa Sidorejo menyatakan :” pada tahun 1996 pernah terjadi perwakafan massal yang dilakukan oleh transmigran Sidorejo untuk kepentingan pembuatan jalan umum, ketika itu yang terkena sekitar 15 KK.” Demikian juga yang terjadi di desa Sidodadi, namun penggunaannya bukan untuk jalan umum melainkan untuk pembuatan fasilitas umum lainnya.

Transmigran mendapatkan tanah dari pemerintah untuk dimanfaatkan dan digunakan, dengan baik. Pada masa Orde Baru pemberian tanah bagi transmigran dengan cara bertahap dan bertingkat yakni pada awalnya diberikan dengan hak pakai. Setelah tanahnya menghasilkan, dapat ditingkatkan haknya menjadi hak milik.

Pengurusan sertifikasi hak atas tanah transmigrasi, bagi Transmigran Umum sertipikat hak atas tanah diberikan dengan gratis dan masing-masing kepala keluarga mendapatkan 3 (tiga) jenis sertipikat, yakni sertipikat Hak atas



tanah pekarangan; tanah lahan I dan tanah lahan II. Sedangkan untuk Transmigran Swakarsa Bentiring harus mengurus sertifikasi sendiri.

Hambatan sertifikasi bagi transmigran, karena tidak punya cukup biaya dan waktu untuk mengurusnya.

Menurut analisis penulis, dalam kasus ini terjadi pemaksaan kehendak dari pemerintah daerah, pada warga transmigran untuk mewakafkan sebagian dari tanahnya guna kepentingan dan fasilitas umum. Seharusnya pemerintah daerah sudah memperhitungkan ketika penyediaan/ pengadaan tanah untuk transmigrasi sudah termasuk untuk fasilitas umum lainnya. Sehingga tidak harus mengurangi / mempersempit luasan tanah pertanian untuk transmigran

Berdasarkan kajian teoritis yang telah dilakukan, berkaitan dengan pengadaan tanah dan sertifikasi hak atas tanah untuk transmigrasi yang didasarkan pada teori Kewenangan dan teori Kebijakan serta teori Hak Asasi Manusia ada yang perlu dipertegas, yakni dalam Penentuan lokasi transmigrasi, pada awalnya dilakukan oleh pemerintah pusat dengan cara melimpahkan kewenangannya pada Gubernur yang wilayahnya / daerahnya ditunjuk sebagai daerah tujuan transmigrasi, untuk menyediakan dan memilihkan tanah di wilayahnya yang dapat dijadikan sebagai lokasi transmigrasi. Penentuan lokasi transmigrasi khususnya di Provinsi Bengkulu hampir rata-rata tidak taat hukum dikarenakan tanah yang disediakan untuk transmigrasi adalah Tanah Marga yang belum produktif.

Sebagaimana yang terjadi di lokasi transmigrasi Rimbo Kedui dan Padang Rambun Kecamatan Seluma Selatan. Tanah yang masih disengketakan kepemilikannya seluas 162 hektar antara masyarakat adat / lokal dengan



transmigran. Hal ini terjadi karena masyarakat adat menggugat pengembalian tanahnya yang telah dikuasainya secara turun-temurun.

Jika dicermati, kewenangan yang dimiliki Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Tenaga kerja dan transmigrasi menugaskan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi provinsi setempat untuk mengajukan surat permohonan penunjukan/pencadangan tanah guna lokasi transmigrasi pada Pemerintah Daerah yakni Gubernur melalui Kanwil BPN setempat. Secara substansi hukumnya, bahwa semua hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA bersumber dari hak bangsa. Maksudnya tanah-tanah di seluruh wilayah Indonesia bukan semata-mata menjadi milik masyarakat adat setempat. Jika dikaitkan dengan teori kewenangan, maka kewenangan tersebut termasuk dalam jenis kewenangan atributif.

Jadi konsekwensinya semua rakyat Indonesia berhak tinggal di mana saja di wilayah Indonesia, demi mencari kesejahteraan hidup. Dengan demikian Program Transmigrasi menjadi sarana untuk mensejahterakan rakyat miskin, yang tidak punya tempat/terkena bencana alam/tidak punya penghasilan yang memawadahi. Seharusnya dengan melalui pendekatan pada masyarakat adat/lokal dengan cara mengumpulkan mereka untuk bermusyawarah tentang pengambilan tanahnya.

Jika dikaitkan Teori Hak Asasi Manusia, maka proses pengadaan tanah untuk transmigrasi terhadap tanah negara maupun tanah adat, ketika yang diambil tanah negara yang langsung dikuasai oleh negara harus dibebaskan lebih dahulu dari hak-hak yang melekat pada tanah tersebut dan bagi tanah negara yang berupa hutan harus dilepaskan dari hak pengusahaan hutan terlebih dahulu. Ketika yang diambil tanah hak adat / perorangan, maka tanah tersebut



harus dibebaskan terlebih dahulu dari haknya dengan memberikan ganti rugi yang layak.

Berbeda dengan tanah masyarakat hukum adat (ulayat) mereka mendapatkan penggantian yang berupa fasilitas umum yang bermanfaat, menurut penjelasan Pasal 30 Peraturan Pemerintah RI No. 2 Tahun 1999. hal ini jika dikaitkan dengan Pasal 3 UU No.15 Tahun 1997 dan juga tidak dapat diabaikan Pasal 37 UU No.39 Tahun 1999, serta Pasal 28H UUD 1945, diantara peraturan perundang-undangan ini terjadi kontradiksi, pernyataan peraturan yang satu dan yang lain saling bertolak belakang (kontradiksi).

Perlakuan dari peraturan perundang-undangan yang sekarang masih berlaku sampai saat ini yakni Perpres No.36 Tahun 2005 jo No.65 Tahun 2006 tentang pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, khususnya Pasal 14. Terhadap tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat secara turun-temurun (hak ulayat) sangat tidak manusiawi. Karena masyarakat hukum adat dianggap tidak mempunyai hak atas tanah yang telah dikuasainya.

Menurut teori Van Dijk, hak penguasaan atas tanah yang tertinggi menurut sistem hukum adat adalah hak ulayat, yang memungkinkan pemilikan tanah secara individual yang bersifat pribadi. Hubungan antara hak adat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat sebagai suatu kesatuan dengan hak individual merupakan hak yang lentur, fleksibel. Semakin kuat hak individual atas tanah maka makin lemah daya berlakunya hukum adat, sebaliknya semakin lemah hak individual maka semakin kuatlah daya berlakunya hak ulayat. Dan jika tanah tersebut diterlantarkan, maka kekuasaannya kembali pada hak ulayat.

Serta adanya pengakuan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum oleh Negara melalui peraturan perundang-undangan, yakni dengan



diberlakukannya Pasal 18B UUD 1945 yang isinya antara lain bahwa Negara mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam UU.

Jika dihubungkan dengan teori Hak Asasi Manusia, maka Hal ini bertentangan dengan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang isinya antara lain bahwa *setiap orang berhak mempunyai milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil dengan sewenang-wenang oleh siapapun* termasuk pemerintah.

Pasal 37 UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang isinya antara lain: Pencabutan hak milik atas suatu benda untuk kepentingan umum, diperbolehkan jika diberikan ganti rugi yang wajar dan segera. Artinya jika dikaitkan dengan pengambilan/ pengurusan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, tidak cukup dengan memberikan fasilitas yang bermanfaat bagi masyarakat sekitarnya. Namun yang dibutuhkan masyarakat adat adalah lahan sebagai matapencarian/pekerjaan untuk menghidupi keluarganya, karena yang diambil untuk kepentingan umum dalam hal ini untuk transmigrasi adalah tanah ladang dan tempat tinggal mereka.

Sejak berlakunya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Program transmigrasi dilaksanakan berdasarkan perjanjian antar Daerah Tujuan Transmigrasi dan Daerah pengirim (asal) Transmigran.

Sertifikasi hak atas tanah transmigrasi dan pengalihannya pada pihak lain. Sejak berlakunya UU No.15 Tahun 1997 tentang Ketransmigrasian, bagi transmigran swakarsa harus mengurus sendiri sertifikasinya dengan biaya sendiri. Dan bagi transmigran umum sertifikasinya diurus dan oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, biayanya ditanggung APBN. Disini terjadi



diskriminasi perlakuan hukum terhadap sesama transmigran. Padahal telah diatur dalam Pasal 19 ayat (4) UUPA yang menyatakan sebagai berikut:

Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya tersebut.

Seharusnya transmigran dalam jenis apapun dibebaskan dari biaya sertifikasi, agar tidak ada hambatan dalam sertifikasi. Sekalipun bukan hanya biaya yang jadi penghambat proses sertifikasi, semestinya pemerintah daerah dan kantor pertanahan setempat, mengacu pada peraturan perundangan yang kedudukannya lebih tinggi yakni UUPA artinya bagi semua transmigran dibebaskan dari pembayaran sertifikasi, karena kedudukan ekonominya sama. Hal ini sesuai dengan teori jenjang dari Hans Kelsen.

Masalah sertifikasi hak atas tanah transmigrasi, jika dikaitkan dengan teori penguasaan dan pemilikan yakni demi kepastian hukum dalam pemilikan hak atas tanah harus didaftarkan agar mendapat kekuatan hukum melalui pemilikan sertipikat.



BAB VI

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

1. Ketentuan hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi dalam kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dilaksanakan berdasarkan Pembagian Urusan Pemerintahan yang bersifat *concurrent* yakni urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pelaksanaan kewenangan yang bersifat *concurrent* ditetapkan berdasarkan kriteria yang meliputi *eksternalitas*, *akuntabilitas* dan *efisiensi* dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah. Transmigrasi tidak lagi menjadi program pemerintah pusat, melainkan menjadi program pemerintah daerah baik daerah tujuan maupun daerah asal transmigrasi.

2. Mekanisme pengadaan tanah untuk transmigrasi terhadap tanah negara maupun tanah adat. Yakni berdasarkan asas Hak Menguasai Negara, Pemerintah berwenang memberikan tanah pada siapa saja Warga Negara Indonesia termasuk pada transmigran dengan melalui pengaturan hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi yang merupakan kewenangan pemerintah pusat, yang dilimpahkan pada Gubernur agar menyediakan tanah di daerahnya untuk digunakan sebagai lokasi Transmigrasi. Berdasarkan rekomendasi Bupati setempat, Gubernur menerbitkan SK. Pencadangan tanah untuk transmigrasi melalui Badan Pertanahan Nasional Provinsi, yang selanjutnya memberikan tanah tersebut untuk



proyek transmigrasi dengan hak pengelolaan pada Depnakertrans, melalui Dinas Transmigrasi setempat. Selanjutnya dibagikan pada transmigran.

Mekanisme hukum pengadaan tanah untuk transmigrasi terhadap tanah Negara dan tanah adat. Jika tanah yang diberikan adalah Tanah Negara jarang menimbulkan masalah, namun jika yang diberikan tanah hak baik hak adat maupun perseorangan sering menimbulkan masalah dikarenakan pengambilannya dengan cara tidak taat hukum. Di Provinsi Bengkulu ada masyarakat adat yang menyambut dengan baik kedatangan transmigran di daerahnya karena tanah adat masih luas dan masyarakat adat masih sangat sedikit. Tapi ada sebagian masyarakat adat yang keberatan tanahnya digunakan sebagai lokasi transmigrasi karena proyek ini mengurangi luas tanah yang telah dikuasainya secara turun-temurun, dan tidak mendapat ganti rugi apapun.

3. Pelaksanaan sertifikasi tanah dalam konsepsi hukum berarti pelaksanaan kewajiban subyek hak sebagai konsekuensi pemilikan yang diakui berdasarkan hukum positif yang berlaku, meliputi kewajiban mendaftarkan hak kepemilikannya, dan kewajiban memelihara tanah dalam rangka menjaga kesuburannya dan mencegah kerusakannya dengan mengusahakan tanah pertanian secara aktif. Khusus bagi transmigran umum sertifikasi diurus oleh Kantor Badan Pertanahan setempat

Hambatan dalam melaksanakan kewajiban pendaftaran tanah terletak pada hambatan finansial dan lemahnya pengetahuan dasar tentang hukum agraria, sedangkan hambatan dalam melaksanakan kewajiban memelihara dan mengusahakan tanah bersumber dari adanya konflik horizontal menyangkut status tanah yang melibatkan transmigran dan penduduk lokal,



dan terjadinya pemilikan tanah secara tumpang tindih, antara sesama transmigran maupun antara transmigran dan penduduk lokal. Pemilikan tanah tumpang tindih, bisa terjadi dalam satu bidang tanah terdapat beberapa pemilik sertipikat.

B. REKOMENDASI

1. Bagi Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, dan Kepala BPN, melalui Gubernur Bengkulu dan kanwil BPN setempat hendaknya segera melakukan pengukuran ulang (rekonstruksi) tanah lokasi transmigrasi yang bermasalah, sehingga kepastian hukum atas kepemilikan tanah sengketa menjadi jelas, baik data fisik menyangkut batas-batas tanahnya maupun data yuridis menyangkut subyek hak dan jenis hak atas tanahnya.

Bagi Pemerintah Pusat dan DPR, hendaknya secepat mungkin melakukan pembangunan dan pembaharuan hukum yang lebih tegas, khususnya tentang ketransmigrasian termasuk tentang prosedur pengadaan dan sertifikasi tanahnya. Agar tidak terjadi lagi penguasaan/pemilikan tanah transmigrasi yang tumpang tindih.

2. Pemerintah Daerah Provinsi Bengkulu sebaiknya membangun desa-desa transmigrasi yang masih tertinggal dengan mengalihkan pola usaha tani dan pertanian tanaman pangan menuju pertanian tanaman keras yang berorientasi ekspor, terutama pada desa-desa transmigrasi yang tidak memiliki irigasi teknis
3. Pengadaan tanah untuk transmigrasi yang lokasinya tumpang tindih dengan tanah masyarakat hukum adat, hendaknya dapat dilakukan dengan cara yang bijaksana dengan menerapkan alternatif, sebagai berikut :



memberikan kesempatan pada masyarakat adat/ lokal yang tanahnya terkena proyek transmigrasi menjadi transmigran swakarsa sisipan, dan diintegrasikan dengan transmigran yang lain.

memberikan ganti rugi atas tanah dan tanam tumbuh milik mereka yang terkena proyek transmigrasi.

memberikan rekoqnisi dan biaya upacara adat.

memberikan ganti rugi dengan bentuk lain (kompensasi) misalnya : lahan garapan bagi mereka sebagaimana transmigran, agar mereka dapat tetap menafkahi keluarganya.

4. Bagi transmigran, hendaknya dapat memanfaatkan tanah yang telah diberikan padanya dengan mengolah /menggarap tanah tersebut dengan baik, sehingga dapat memetik hasilnya, dan tidak meninggalkan tanahnya atau mengalihkannya pada pihak lain.

5. Bagi masyarakat adat/lokal, hendak jangan menelantarkan ladangnya sehingga dapat didaftarkan menjadi hak milik. Dalam menghadapi transmigran hendaknya bersabar, karena mereka datang bukan kemauannya melainkan karena program pemerintah dan umumnya mereka dalam keadaan kekurangan. Sebagai sesama anak bangsa hendaknya dapat hidup berdampingan dengan rukun.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Abdul Rachmad Budiono. *Pengantar Ilmu Hukum*. Malang : Bayumedia Publishing, 2005.
- Abdurrahman. *Beberapa Pikiran Tentang Penjabaran Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA ke dalam Perundang-undangan Agraria Nasional*. Makalah tidak dipublikasikan.1983.
- Abdurrahman,H. *Kedudukan Hukum Adat Dalam Perundang-undangan Agraria Indonesia*. Jakarta: Akademika Pressindo. 1994.
- Abdurrahman. *Masalah Pencabutan Hak Atas Tanah, Pembebasan Tanah, dan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.1996.
- Aminuddin Salle. *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Yogyakarta: Kreasi Total Media. 2007.
- Anonim, *Risalah Sidang Badan Persiapan Usaha Kemerdekaan Republik Indonesia (BPUPKI) Panitia Kemerdekaan Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995.
- Anharudin, dkk, *Membidik Arah Kebijakan Transmigrasi Pasca Reformasi*, Goggle, Jakarta.2010.
- Arif Budiman. *Transmigrasi Di Indonesia*. Ringkasan hasil-hasil Penelitian. Jakarta:PT.Gramedia. 1985.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Monografi Hukum Adat Daerah Riau, Jambi, Sumsel, Bengkulu, Lampung*, Buku II (Bagian 5 dan 6), Jakarta. Departemen Kehakiman. 1993.
- Bagir Manan. *Sistem Peradilan Berwibawa Suatu Pencarian*. Yogyakarta : FH.UII.2005.
- BF.Sihombing. *Evolusi Kebijakan Pertanahan Dalam Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta: PT.Toko Gunung Agung Tbk.2005.
- Boedi Harsono.*Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan.2004.
- Boedi Harsono.*Hukum Agraria Indonesia, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*,Edisi Revisi. Jakarta:Djambatan.1999.
- Budi Winarno. *Kebijakan Publik Teori dan Praktek*.Yogyakarta: Media Prescindo.2007.



Burhani MS, Hasbi Lawrens. *Kamus Ilmiah populer*. Jombang: Lintas Media. Edisi Milenium.

Cassese, Antonio. *Hak Asasi Manusia di Dunia yang Berubah*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. 1994.

C.F.G.S. Hartono. *Politik Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung Alumni. 1991.

Departemen P&K. *Adat Istiadat Daerah Bengkulu*, Departemen P&K Pusat Penelitian Sejarah dan Budaya, Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah. 1977-78.

Dye.R Thomas. *Understanding Public Policy*, Second Edition, Englewood Cliff, MJ : Prentice – Hall. 1975.

Effendi Perangin. *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Praktisi Hukum*. Jakarta: Rajawali. 1986.

Erman Suparno, *Kota Terpadu Mandiri Di Kawasan Transmigrasi : Sebuah Gagasan Menuju Kesejahteraan Masyarakat*. Jakarta: Dirjen Pembinaan Pengembangan Masyarakat dan Kawasan Transmigrasi. 2007.

Eyestone, Robert. *The Threads of Policy: A Study in Police Leadership*, Indianapolis : Bobbs Merrill. 1971.

Friedmann, W. *Teori & Filsafat Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1996.

Friedrich, Carl J. *Man and His Government*, New York : Mc Graw Hill, 1963.

Gould. C.Carol. *Demokrasi Ditinjau Kembali*. Terjemahan. Yogya: PT.Tiara Wacana. 1993.

Haar Ter, B.Mr. *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*. Jakarta: Pradya Paramita. 1994.

Hadi Setia Tunggal. *Peraturan Perundang-Undangan Pertanahan*. Jakarta: Harvarindo. 2007.

Hutagalung, Ariesukanti. *Program Redistribusi Tanah Di Indonesia, Suatu Sarana Kearsah Pemecahan Masalah Penguasaan dan Pemilikan Tanah*, Jakarta: Rajawali Press. 1985.

Hutagalung, Ariesukanti. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia. 2005.

Imam Kuswahyono. *Bunga rampai Politik Dan Hukum Agraria Indonesia*, Malang: IKIP Malang- FH-UNIBRAW. 1999.



Imam Soetiknyo. (1994) *Politik Agraria Nasional: Hubungan Manusia Dengan Tanah*. Yogyakarta: University Press, Gajah Mada. 1994.

Indrawan WS. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*. Jombang : Lintas Media.

Iyer Mc,R.M., *Djaring Pemerintahan* terjemahan dari *Web Of The Government*, Harun AlRasjid dan Sutresna Sastradidjaya, Jakarta: Jayaguna.

Jazim Hamidi.dkk. *Teori Dan Politik Hukum Tata Negara*. Yogyakarta : Total Media. 2009.

Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2008.

Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Terjemahan Raisul Muttaqin, Bandung : Nusamedia dan Nuansa. 2006.

Kuncoro Purbopranoto. *Perkembangan Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional. 1981.

K.Wantjik Saleh. *Hak Anda Atas Tanah*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1982.

Lubis. M.Solly. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Mandar Maju. 1992.

Macpherson, C.B. *Pemikiran Dasar Tentang Hak Milik*, Terjemahan, Jakarta: Yayasan LBHI, cetakan Pertama, 1989.

Maria Farida Indrati, S. *Ilmu Per-Undang Undangan 1*, Yogyakarta : Kanisius. 2007.

Maria.SW.Sumardjono. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas. 2005.

Martono. *Panca Matra Transmigrasi Terpadu*, dalam *Transmigrasi Di Indonesia 1905-1985*, editotor Sri Edi Swasono & Masri Singarimbun. Jakarta: UI Press. 1985.

Miles, Mathew B & Huberman, A. Michael. *Analisa Data Kualitatif*, Jakarta : UI Press. 1992.

Moh. Mahfud.MD. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajagrafindo Persada. 2010.

Moniaga, Sandrawati. *Menuju Hutan Masyarakat-Swakelola dan Hubungannya dengan Pengakuan Atas Hak Milik Adat di Pulau-pulau Luar Jawa, dalam Pembangunan di Indonesia, Memandang dari sisi Lain*, Jakarta : Yayasan Obor-Infid. 1993.

Muhammad Bakri. *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria)*, Yogyakarta: Citra Media. 2007.



M. Yamin Lobis, et all. *Pencabutan Hak, Pembebasan dan Pengadaan Tanah*. Bandung: Mandar Maju, 2011.

Nasikun. *Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta: Rajawali. 1995.

Noer Fauzi (ed). *Tanah & Pembangunan*. Jakarta: Sinar Harapan. 1997.

Parlindungan.A.P. *Hukum Agraria Serta Landreform*. Bandung: Mandar Maju. 1994.

Parlindungan.A.P. *Berakhirnya Hak atas Tanah*. Bandung: Mandar Maju. 1990.

Parlindungan.A.P. *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*. Bandung: Mandar Maju. 1994.

Parlindungan.A.P. *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju. 1999.

Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Persada Media Group. 2008.

Peters, ed. *Hukum dan Perkembangan Sosial*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 1990.

Philipus M. Hadjon, dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 2002.

Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Peradaban. cetakan Pertama. 2007.

Riant Nugroho Dwidjowijoto. *Kebijakan Publik Untuk Negara Negara Berkembang*. Jakarta: PT. Alex Media Komputindo. 2006.

Rose, Richard (ed) *Policy Making in Great Britain*. London: MacMillan, 1969.

Rukmadi Warsito. et. All. *Transmigrasi dari Daerah Asal sampai Benturan Budaya di Tempat Pemukiman*. Jakarta: CV. Rajawali. 1984.

Rusli Effendi, dkk. *Teori Hukum*. Ujung Pandang. Hasanudin University Press. Cetakan Pertama. 1991.

Sanafiah Faisal, 1990, *Penelitian Kualitatif (Dasar-dasar dan Aplikasi)*, Yayasan Asah-Asuh, Malang.

Satjipto Rahardjo. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa. 1994.

Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*, Bandung: Cipta Aditya Bakti. 1996.

SF. Marbun. *Negara Hukum Indonesia dan Asas Asas Umum Pemerintahan yang Layak (AAUPL)*. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia. 1998.



SF.Marbun. *Peradilan Administratif Di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty,1997.

Siswono Yudohusodo. *TRANSMIGRASI Kebutuhan Negara Kepulauan Berpenduduk Heterogen dengan Persebaran yang Timpang*. Jakarta:PT. Jurnalindo Aksara Grafika,1998.

Slamet Purboadiwidjoyo. *Mencari Suatu Sistem Untuk Melaksanakan Pemindahan Penduduk Secara Besar Besaran, dalam Transmigrasi Di Indonesia 1905-1985*. Jakarta: UI Press,1985.

Sony Keraf. *Hukum Kodrat & Teori Hak Milik Pribadi*. Yogyakarta : Kanisius,1991.

Soeryono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Yogyakarta:UII Press, 1986.

Soetandyo Wignyosoebroto. *Konsep Hukum, Tipe Penelitian, Dan Metode Penelitiannya*. Kumpulan Materi Kuliah 2005 Malang: Program Doktor Fakultas Hukum UNIBRAW,1992.

Soetandyo Wignyosoebroto. *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional – Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum Di Indonesia*. Jakarta : Raja Grafindo, 1994

Soetardjo Kartohadikoesoemo. *Desa*. Bandung : Penerbitan Sumur. 1965.

Sudargo Gautama. *Tafsiran Undang Undang Pokok Agraria*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 1993.

Sudikno Mertokusumo. *Perundang-undangan Agraria*. Yogyakarta: Liberty, 1982.

Sujamto. *Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta : Bina Aksara,1988.

Sudikno Mertokusumo dan Pitlo. *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*. Yogyakarta: Citra Aditya Bakti,1993.

Sunaryati Hartono. *Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*. Bandung : Alumni,1991.

Supomo. *Hubungan Individu dan Masyarakat Dalam Hukum Adat*. Jakarta: Pradya Paramita, 1978.

Syafri Nugraha. et all. *Hukum Administrasi Negara*, Center for Law and Good Governmance Studies.Jakarta: Fakultas Hukum UI. 2007.

Hasil Penelitian, Jurnal, Makalah :



Achmad Sodiki, *Penataan Pemilikan Hak Atas Tanah Di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang (Studi Tentang Dinamika Hukum)*, Disertasi S3, Surabaya: Universitas Airlangga.1994.

Achmad Sodiki, "Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Konstitusi", Makalah yang disampaikan pada Seminar Regional, Malang : Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2010.

I Nyoman Nurjaya. "The Recognition of Adat Within National Agrarian Law (A Legal Antropology Perspective)". Arena Hukum No.2 Tahun I, FH-UNIBRAW. Malang,1997.

I Nyoman Nurjaya. "Konflik dan Budaya Penyelesaian Konflik dalam Masyarakat: Perspektif Antropologi Hukum". Makalah Disampaikan dalam Lokakarya Belajar Bersama Mengolah Konflik dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam, Latin & BPS, KEMALA, Jember,10 –13 Maret 2000.

Jack Reynold ch. Ayamiseba. "Kedudukan Hak Ulayat Dalam Rangka Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan kepentingan Umum". Bandung. Disertasi S-3 UNPAD.2004.

Latief Fariqun. "Pengakuan Masyarakat Adat Atas Sumber Daya Alam." Disertasi S3, Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.2007.

Levang. Patrice. "Ayo Ke Tanah Sabrang Transmigrasi Di Indonesia". Disertasi S3, Jakarta: KGP. 2003.

Liza Efiti. "Konflik Penguasaan Dan Pengelolaan Usaha Pertambangan Bahan Galian C Pasir di Kota Bengkulu." Tesis S2, Malang: Unibraw.2001.

Muchtar Wahid, 2005, "Pokok Pokok Pikiran Mengenai Pembagian Urusan Pertanahan Dalam Otonomi". FH.UB. Makalah Diskusi KPPAP dan KAPTI Agraria, Malang.

M.Romdhon. *Pergeseran Konsep Hak Menguasai Negara Dalam Hukum*, Tesis S2, Malang: PPSUB.2004.

Safri Nugraha, et. all. *Hukum Administrasi Negara* Center for law and Good Governance studies, Jakarta: Fakultas Hukum UI.2007.

Sirajudin. *Konflik Hak Milik Atas Tanah Antara Petani Dengan Pemerintah Daerah di Kabupaten Sumbawa NTB*, Tesis S2 Malang: UNIBRAW.2000.

Soetandyo Wignyosoebroto. "Perbedaan Konsep tentang Dasar Hak Penguasaan Atas Tanah Antara Apa yang Dianut Dalam Tradisi Pandangan Pribumi dan Apa yang Dianut Dalam Hukum Positif Eropa". h.39-43. Malang, Arena Hukum No.1.1990.

Soetandyo Wignyosoebroto. "Hukum – Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya". Jakarta, Elsam dan Huma.2002.



Soetandyo Wignjosebroto, 2004, *Dinamika Tata Hukum dan Pemerintahan Eran Kekuasaan Kolonial Di Indonesia*. Jurnal Hukum "Jentera" Edisi 3 Tahun II November.

Suhariningsih. *Aspek Yuridis Masalah Tanah Terlantar Dan Penyelesaiannya (Studi di Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) Jawa Timur)* Disertasi S3. Malang: Universitas Brawijaya. 2007.

Sunaryati Hartono. "Pengaturan Hak Ulayat di Dalam UUPA yang Baru". Jurnal Hukum Bisnis, Volume 9, Jakarta. 1999.

Supriyadi. *Aspek Hukum Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Aset Daerah*, Disertasi S3. Malang: Universitas Brawijaya, Fakultas Hukum. 2008.

R.Yando Zakaria. "Peluang Dan Hambatan Pengakuan Hak-Hak Masyarakat Adat Dalam Sistem Pengelolaan SDA". Dalam Majalah INDISC, Edisi III, Tentang SDA untuk rakyat. 1998.

Peraturan Perundang – undangan :

Undang Undang Dasar 1945.

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

Undang Undang tentang Pencabutan Hak Hak Atas Tanah dan Benda – benda yang Ada di Atasnya. UUNomor 20 Tahun 1961.

Undang Undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Transmigrasi. UU Nomor 3 Tahun 1972.

Undang Undang tentang Ketransmigrasian. UU Nomor 15 Tahun 1997.

Undang Undang tentang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 39 Tahun 1999.

Undang Undang tentang Pemerintahan Daerah. UU Nomor 32 Tahun 2004.

Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor : IX /MPR/ 2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Transmigrasi. PP Nomor 2 Tahun 1999

Keputusan Presiden tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk kepentingan Umum. Keppres Nomor 55 Tahun 1993.

Peraturan Presiden tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Perpres Nomor 36 Tahun 2005.



Peraturan Presiden tentang Perubahan perpres no. 36 tahun 2005. Perpres Nomor 65 Tahun 2006

Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Permendagri Nomor 15 Tahun 1975.

Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Keperluan Pembangunan di Wilayah Kecamatan. Permendagri Nomor 2 Tahun 1985.

Peraturan Dirjen Agraria Dan Transmigrasi tentang Penggunaan Tanah di Daerah Transmigrasi dan Hak-hak Atas Tanah Untuk Para Transmigran dan Keluarga. Peraturan Dirjen Agraria Dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 1967.

Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi tentang Pelaksanaan Proyek Pemberian Hak Milik Atas Tanah beserta Sertifikatnya bagi para Transmigran yang sudah menetap. Keputusan Bersama Mendagri dan Menkertrans Nomor 91 Tahun 1973 – No. 77/KPTS/MEN/1973

Keputusan Menteri Dalam Negeri Tentang besarnya pemasukan pemberian hak milik atas tanah dan biaya pendaftarannya bagi para transmigran yang sudah mantap. Kepmendagri SK 140 / DJA/ 1973.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Tentang Pembentukan panitia pemeriksaan dan pertimbangan Tanah untuk para transmigran. Kepmendagri SK 141/ DJA / 1973.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja Transmigrasi dan Koperasi Tentang kriteria penentuan prioritas areal / daerah transmigrasi dan perincian biaya pengukuran atas tanah bagi transmigran yang sudah mantap. Kepmen Transmigrasi dan Koperasi SK 0015 / KPTS/ Trans / 1973.

Keputusan Bersama Menteri Transmigrasi dan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Pencadangan Tanah, Pengurusan dan Sertifikasi Hak Atas Tanah Lokasi Pemukiman Transmigrasi. Keputusan Bersama Mentrans dan Kepala BPN Nomor SKB.114/ MEN/1992. Surat Keputusan Nomor 24 Tahun 1992.

Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dengan Menteri Tenaga Kerja Transmigrasi dan Koperasi Tentang Penyerahan sertifikat hak atas tanah dan pengawasan / pengamanan pemilikan tanah para transmigran. Instruksi Bersama Mendagri dengan Menakertrans dan Koperasi No. 25 Tahun 1974 – 18 / MEN / 1974.

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Perubahan Hak Pakai Menjadi Hak Milik Atas Tanah yang Diberikan Kepada Para Transmigran. Keputusan Kepala BPN Nomor 21 / KBPN/ 1989.

