SEKRETARIAT
DPRD PROVINSI
JAWA TENGAH

2023

KAJIAN TENTANG

ANALISIS MATERI MUATAN PRODUK HUKUM SEKTOR LAHAN DAN PERTANAHAN

LAPORAN AKHIR

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah atas segala limpahan RahmatNya sehingga laporan Kajian tentang Analisis Materi Muatan Produk Hukum sektor Lahan dan Pertanahan di Jawa Tengah, tahun 2023 dapat diselesaikan. Lapooran ini telah mendapatkan bantuan yang luar biasa dari berbagai pihak. Bantuan serta support teknis yang diberikan oleh OPD maupun tim yang terlibat merupakan faktor kunci bagi penyelesaian laporan kajian ini.

Secara umum, laporan kajian ini mencakup tinjauan komprehensif terhadap sektor Lahan dan Pertanahan. Permasalahan pertanahan yang krusial serta bertautan dengan dinamika upaya perwujudan *The Ease of Doing Business* (EoDB), berpadu dengan dinamika permasalahan krusial lainnya seperti pendaftaran hak atas tanah. Permasalahan pendaftaran tanah, pemetaan, pencatatan hingga permassalahan hak atas tanah.

Sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam rangka reduksi konflik agraria, memerlukan telaah analisis dan evaluasi hukum secara kontinu terhadap perkembangan peraturan perundang-undangan terkait pertanahan. Kajian ini berupaya untuk menghadirkan luaran berupa analisis yuridis dan empiris terhadap sektor Lahan dan Pertanahan.

Diharapkan bahwa hasil laporan dalam kajian ini dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi pengampu kebijakan di lingkup Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah.

Penyusun,

Kota Semarang, 2023

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR **1**
DAFTAR ISI **1**
DAFTAR GAMBAR **3**
DAFTAR TABEL **4**
BAB I PENDAHULUAN **5**
1.1. Latar Belakang 5
1.2. Permasalahan 13
1.3. Makasud dan Tujuan Kegiatan 14
1.4. Dasar Hukum 14
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS **15**
2.1. KAJIAN TEORITIS 15
2.1.1 Good Governanance 15
2.1.2 LAHAN 47
2.1.3 PERTANAHAN 59
Bab III METODOLOGI **82**
BAB IV KAJIAN EMPIRIK DAN KAJIAN **88**
4.1 Gambaran Umum Jawa Tengah 88
4.2 Kondisi terkait Lahan dan Pertanahan. 138
5.1 Evaluasi Dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait Pertanahan 157
BAB VI PENUTUP **207**
6.1 Kesimpulan ..... **Error! Bookmark not defined.**
6.2 Rekomendasi 207
DAFTAR PUSTAKA **220**

DAFTAR GAMBAR

Gambar 4. 1 Peta Wilayah Administrasi Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah 89
Gambar 4. 2 Perkembangan TFR Jawa Tengah dan Nasional 112
Gambar 4. 3 Pertumbuhan Ekonomi Jawa Tengah dan Nasional Tahun 2014-2018 (%) 121
Gambar 4. 4 Persentase Penduduk Miskin Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah, Provinsi, dan Nasional Tahun 2018 (Maret) 129
Gambar 4. 5 Rata-Rata Kinerja Penurunan Penduduk Miskin Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2014-2018 (%) 130

DAFTAR TABEL

Tabel 4. 1 Penggunaan Lahan di Provinsi Jawa Tengah 2014 – 2016 94
Tabel 4. 2 Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin, Luas Wilayah dan Kepadatan Penduduk Menurut Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018 114
Tabel 4. 3 Pertumbuhan PDRB Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2010 Menurut Lapangan Usaha Provinsi Jawa Tengah Tahun 2014 – 2018 (%) 122
Tabel 4. 4 Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013–2017 (%) 124

BAB I
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tujuan pembangunan nasional Indonesia adalah mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Untuk mencapai tujuan tersebut, Pemerintah Indonesia berusaha membangun dan memperkuat sistem perekonomiannya, salah satunya dengan menarik investasi yang seluas-luasnya. Dalam konteks pembangunan ekonomi, investasi memegang peranan penting karena merupakan kunci penentu pertumbuhan ekonomi sehingga pada gilirannya akan meningkatkan kesempatan kerja dan kesejahteraan masyarakat sebagai dampak dari meningkatnya pendapatan yang diterima masyarakat.

Salah satu agenda Nawa Cita jilid II mengamanatkan agar Indonesia dapat menjadi bangsa yang mandiri secara ekonomi dan berdaya saing. Peningkatan daya saing ekonomi melalui iklim investasi yang kondusif merupakan salah satu prioritas nasional Indonesia yang tertuang dalam RPJMN 2019-2024. Titik berat peningkatan daya saing perekonomian salah satunya perlu diarahkan pada peningkatan iklim investasi dan iklim usaha. Untuk mencapai agenda tersebut, pemerintah telah melakukan berbagai upaya, salah satunya adalah mengeluarkan beberapa paket deregulasi bidang ekonomi. Sasaran deregulasi adalah penyederhanaan proses

birokrasi yang dapat berdampak positif pada daya saing, kemudahan berusaha, dan pertumbuhan ekonomi. Deregulasi ini tentu harus dibarengi dengan perbaikan pada aspek jaminan kepastian dan penegakan hukumnya, serta aspek kepentingan nasional secara umum.

Dalam konteks tersebut di atas, saat ini Pemerintah terus berupaya menciptakan iklim kemudahan berusaha tersebut sejalan dengan ekspektasi kinerja perekonomian global yang lebih baik dan berbagai upaya pemerintah, termasuk melalui implementasi yang efektif dari berbagai paket kebijakan. Memasuki tahun-tahun recovery pandemi, Pemerintah berupaya melalui semangat Cipta Kerja. Undang-Undang Omnibus Ciptaker Nomor 11 Tahun 2020 yang terbagi dalam 11 Klaster. yakni : Perizinan dan Kegiatan Usaha Sektor; Koperasi dan UMKM serta BUMDes; Investasi; Ketenagakerjaan; Fasilitas Fiskal; Penataan Ruang; Lahan dan Hak Atas Tanah; Lingkungan Hidup; Konstruksi dan Perumahan; Kawasan Ekonomi; Barang dan Jasa Pemerintah.

Semangat ini sudah diawali dari periode I presiden Joko Widodo silam. Sebanyak 16 (enam belas) Paket Kebijakan Ekonomi telah dikeluarkan pemerintah sejak tahun 2015. Pada tahun 2015 telah dikeluarkan sejumlah 8 (delapan) paket kebijakan dan sepanjang tahun 2016 terdapat 6 (enam) paket kebijakan ekonomi yang diterbitkan beragam dari berbagai sektor, di mana salah satunya adalah terkait dengan kemudahan berusaha atau *ease of doing business* (selanjutnya disingkat EoDB). Pada April 2016, pemerintah

mengeluarkan Paket Kebijakan Ekonomi XII mengenai izin, prosedur, waktu, dan biaya untuk kemudahan UMKM. Hal ini berangkat dari arahan Presiden tentang pentingnya menaikkan peringkat EoDB Indonesia hingga ke posisi 40 pada tahun 2019. Untuk itu kemudian dilakukan sejumlah perbaikan, bahkan upaya ekstra, baik dari aspek peraturan maupun prosedur perizinan dan biaya agar peringkat kemudahan berusaha di Indonesia, terutama bagi UMKM semakin meningkat.

EoDB melihat beberapa dimensi penting yang terjadi di dunia bisnis. Tingkat EoDB di suatu negara dapat diketahui melalui proses survei yang dilakukan oleh Global International Finance Corporation/World Bank Group. Dalam survei tersebut terdapat 10 (sepuluh) indikator yang digunakan untuk mengetahui apakah tingkat kemudahan berusaha di suatu negara itu lebih baik atau tidak. Indikator tersebut yaitu: (1) memulai usaha (starting business); (2) perizinan terkait pendirian bangunan (dealing with construction permits); (3) pendaftaran property (registering property); (4) penyambungan listrik (getting electricity); (5) pembayaran pajak (paying taxes); (6) perdagangan lintas negara (trading across borders); (7) akses perkreditan (getting credit); (8) perlindungan terhadap investor minoritas (protecting minority investor); (9) penegakan kontrak (enforcing contract); dan (10) penyelesaian perkara kepailitan (resolving insolvency).

Merujuk pada survei kemudahan berusaha (EoDB) di tahun 2018 yang dilakukan oleh World Bank, terlihat bahwa

peringkat Indonesia dalam indikator Registering Property (Perdaftaran Properti) masih berada pada peringkat di atas 100, yakni peringkat 106 (dari 190 negara yang disurvei). Peringkat di atas 100 ini menunjukkan belum kondusifnya iklim kemudahan berusaha di sektor indikator Registering Property tersebut. Selain itu, posisi peringkat di atas 100 juga menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan untuk kemudahan berusaha belum lebih baik atau belum sederhana sehingga perlu upaya yang optimal dan signifikan yang harus dilakukan oleh Pemerintah, Legislatif dan juga pihak pemangku kepentingan lainnya untuk melakukan penataan peraturan (www.doingbusiness.org).

Survei EoDB terhadap indikator Registering Property ini menilai keseluruhan prosedur yang diperlukan pelaku usaha (pembeli) untuk membeli properti dari pelaku usaha lain (penjual) dan mekanisme untuk "membalik nama" properti tersebut sehingga si pembeli dapat menggunakannya untuk mengembangkan usahanya (seperti: menjaminkannya untuk memperoleh pinjaman atau menjualnya kepada pelaku usaha lain). Indikator ini juga menilai waktu dan biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan prosedur ini, serta mengukur kualitas sistem administrasi **pertanahan**. Kualitas dari sistem administrasi pertanahan ini meliputi: *sejauh mana infrastruktur sistem dapat diandalkan* (reliability of infrastructure), *transparansi informasi*, *cakupan wilayah geografis, penyelesaian sengketa pertanahan, dan akses yang adil untuk memperoleh hak atas properti*. Pendaftaran tanah

bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain (www.doingbusiness.org).

Namun demikian, permasalahan terkait dengan pertanahan tidak hanya terkait dengan hal- hal yang dinilai dalam survei EoDB di atas, namun terdapat permasalahan pertanahan lainnya yang krusial yang berpengaruh terhadap permasalahan yang dinilai dalam EoDB, misalkan *pendaftaran hak atas tanah*. Permasalahan *pendaftaran tanah*, tidak hanya terkait pengukuran, pemetaan, pencatatan hingga keluar hak atas tanah, namun karena dalam proses pendaftaran tanah tersebut ada konflik agraria, disharmoni peraturan perundang-undangan, dan lain-lain, sehingga diperlukan analisis dan evaluasi hukum terhadap peraturan perundang-undangan terkait pertanahan.

Hak-hak atas tanah mempunyai peranan sangat penting dalam kehidupan manusia ini, makin maju masyarakat, makin padat penduduknya, akan menambah lagi pentingnya kedudukan hak-hak atas tanah itu. Dalam pembangunan nasional peranan tanah bagi pemenuhan berbagai keperluan akan meningkat baik untuk keperluan pemukiman maupun kegiatan usaha. Kebutuhan akan pertanahan pun akan meningkat setiap tahunnya seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk. Sebagai capital asset, tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang

sangat penting, tidak saja sebagai bahan perniagaan tapi juga sebagai obyek spekulasi.

Hak atas tanah adalah sebagaimana dimaksud dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, maupun hak-hak lainnya yang muncul dalam peraturan perundang-undangan lainnya, seperti hak pengelolaan dan yang terkait dengan rumah susun. Pendaftaran hak dan pendaftaran peralihan hak atas tanah ini sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat 2 sub b Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), merupakan sebagian dari tugas dan wewenang Pemerintah di bidang pendaftaran tanah. Peraturan pendaftaran tanah ini diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan ini dijadikan dasar dalam kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia. Sebagaimana telah diuabah dengan PP Nomor 18 Tahun 2021. Di bidang ini, pendaftaran hak dan pendaftaran peralihan hak dapat dibedakan 2 tugas, yaitu:

1. Pendaftaran Hak atas Tanah, adalah pendaftaran hak untuk pertama kalinya atau pembukuan suatu hak atas tanah dalam daftar buku tanah.
2. Pendaftaran Peralihan Hak atas Tanah

Pendaftaran tanah ini mulanya diatur dengan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah. Kemudian semenjak lahirnya UU Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, menjadi paying

hukum pengganti. Diubah dengan Cipta Kerja dan UU Pemerintahan Daerah

Saat ini telah ada upaya perbaikan dalam rangka mendukung kemudahan berusaha, salah satunya yaitu adanya peningkatan percepatan pelayanan pertanahan. Untuk mempermudah pelayanan pendaftaran tanah tersebut kementerian ATR/BPN telah menerbitkan Permen ATR/Kepala BPN No. 8 Tahun 2016 tentang Pelayanan Peralihan Hak Guna Bangunan Tertentu di Wilayah Tertentu. Cakupan wilayah tertentu yang diatur dalam peraturan ini adalah DKI Jakarta, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta, dan Kota Surabaya. Peraturan berlaku bagi permohonan pendaftaran HGB yang dialihkan kepada badan hukum (PT) yang 100% saham berasal dari modal dalam negeri dengan luasan s.d 5.000 m2. Mulai 2017, bagi kategori tertentu, pendaftaran tanah hanya membutuhkan waktu ± 5,5 hari kerja dari yang semula memakan waktu ± 28 hari kerja.

Sementara itu hal-hal yang telah dilakukan BPN dalam rangka kemudahan berusaha antara lain:

- Pengecekan sertipikat tanah dikerjakan 1 (satu) hari kerja karena menggunakan sistem pengecekan online yang dapat diakses oleh Notaris. Pendaftaran antrian balik nama juga dapat dilakukan online : BPN dapat menyiapkan berkasnya sehingga saat pemohon melakukan pengecekan, berkas sudah siap.
- Pembayaran BPHTB dan PPh oleh pemohon dilakukan paling lama 2 hari kerja di bank Persepsi.

- Pembuatan AJB dan penyampaiannya dilakukan dalam waktu paling lama 2 hari kerja.
- Pemohon tidak perlu melakukan pendaftaran PBB baru ke kantor Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) karena pelayanan ini telah disatukan dalam prosedur pembayaran BPHTB yang juga berkaitan dengan Dispenda.

Kemudahan dalam berinvestasi juga dilakukan oleh pemerintah dalam bentuk pengurangan nilai pajak penghasilan (PPh) menjadi 2.5% (PPh sebesar 1% dikenakan untuk rumah sederhana atau rusun sederhana). Kebijakan ini mengurangi total biaya pengurusan pendaftaran tanah menjadi ±8,3% yang sebelumnya sebesar ±10,8% dari nilai properti atau nilai transaksi. Saat ini pun kementeria ATR/BPN terus melakukan perubahan-perubahan dan inovasi dalam rangka meningkatkan peringkat EoDB.

Peraturan perundang-undangan yang menghambat iklim investasi di Indonesia perlu dilihat dan ditata kembali sehingga cita-cita yang diinginkan agar tercipta masyarakat yang adil dan makmur dapat tercapai. Penataan PUU yang menghambat tersebut dapat dilakukan dengan cara analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang terkait pertanahan. Hal ini sejalan dengan agenda reformasi hukum Tahap II yang dicanangkan oleh Presiden Jokowi dimana salah satunya adalah Penataan Regulasi. Penataan peraturan perundang-undangan ini bukan hanya untuk memberikan kemudahan iklim berinvestasi di Indonesia, namun juga

diharapkan dapat memberikan kepastian hukum pada masyarakat. Oleh sebabnya Kajian ini akan membahas tentang **"Analisis Materi Muatan Produk Hukum Sektor Lahan dan Pertanahan di Provinsi Jawa Tengah"**

1.2. Permasalahan

Mendasarkan uraian pada latar belakang, terdapat beberapa permasalahan yang diidentifikasi sebagai dasar pelaksanaan kegiatan analisis dan evaluasi hukum terkait Sektor Lahan dan Pertanahan, adapun permasalahan dalam kegiatan ini adalah:

1. Diperlukannya inventarisasi Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan terkait dengan hukum lahan dan pertanahan,
2. Perlunya analisis terhadap materi muatan produk hukum dan atau peraturan perundang-undangan serta peraturan kebijakan terkait lahan pertanahan, jika ditinjau dari penilaian: ketepatan jenis peraturan Perundang-undangannya; potensi tumpang tindih atau disharmoni; pemenuhan asas kejelasan rumusan; kesesuaian norma dengan asas materi muatan perundang-undangan; dan efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan?
3. Dibutuhkannya Rekomendasi apakah yang harus ditindaklanjuti terhadap Peraturan perundang-undangan yang terinvetarisir tersebut, berdasarkan hasil analisis dan evaluasi?

1.3. Maksud dan Tujuan Kegiatan

Kegiatan Analisis dan Evaluasi Hukum terkait Pertanahan dilaksanakan dengan tujuan, sebagai berikut:

1. Menginventarisasi peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan terkait hukum sektor lahan dan pertanahan, yang teridentifikasi perlu untuk dianalisis.
2. Menganalisis dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang terinventarisasi, berdasarkan penilaian: ketepatan jenis peraturan perundang-undangannya; potensi tumpang tindih atau disharmoni; pemenuhan asas kejelasan rumusan; kesesuaian norma dengan asas materi muatan perundang-undangan; dan efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan.
3. Memberikan rekomendasi yang harus ditindaklanjuti terhadap peraturan perundang- undangan yang dievaluasi berdasarkan hasil analisis dan evaluasi.

1.4. Dasar Hukum

Objek yang dilakukan Analisis Materi Muatan Produk Hukum adalah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah pertanahan, yang terdiri dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dan Peraturan perundang-undangan lainnya yang diakui keberadaannya menurut Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta peraturan kebijakan yang terkait.

BAB II
KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1. KAJIAN TEORITIS

2.1.1 Good Governanance

Pengertian pemerintah dalam arti luas adalah pengertian pemerintah yang didasarkan pada teori klasik yang dikemukakan oleh Montesqieu dalam bukunya "*L'espirit des Lois*" (jiwa undang-undang) yang dikembangkan oleh Immanuel Kant dengan sebutan trias politica yang membagi kekuasaan negara (membagi tugas pemerintahan) dalam tiga bidang kekuasaan negara dalam tiga bidang pokok yang masing-masing berdiri sendiri, lepas dari kekuasaan lainnya. Satu kekuasaan hanya mempunyai 1 (satu) fungsi saja: (1) Kekuasaan legislatif menjalankan fungsi membentuk undang-undang; (2) Kekuasaan eksekutif menjalankan undang-undang/pemerintahan; dan (3) Kekuasaan yudikatif menjalankan fungsi peradilan.[1]

Dalam anggapan secara khusus, pemerintah adalah salah satu dari elemen suatu negara yang mempunyai fungsi memformulasikan, mengekspresikan dan merealisasikan keinginan rakyat yang oleh Beloff dan Peele dijabarkan

[1] Pipin Syarifin dan Dedah Subaedah, Hukum Pemerintahan Daerah, Bandung, Pustaka Bani Quraisy, 2005, hlm 65

menjadi tujuh fungsi pemerintah yaitu: a) Defence, law and order; b) Taxation; c) Provision of welfare service; d) Protection of individuals; e)Regulating the economy; f) Provision of certain economic services; and g) Development of human and physical resouces. [2]

Dalam proses penyelenggaran pemerintahan fungsi utamanya adalah sebagaimana disampaikan oleh Syaukani HR, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid. Syaukani HR, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid, mengatakan bahwa pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain.[3]

Tentunya keberadaan pemerintahan harus ditopang pada sebuah sistem kelembagaan yang bersih. Lahirnya konsep good governance berawal dari adanya kepentingan lembaga-lembaga donor seperti PBB, Bank Dunia, ADB maupun IMF dalam memberikan bantuan pinjaman modal kepada negara-negara yang sedang berkembang. Dalam perkembangan selanjutnya good governance ditetapkan sebagai syarat bagi negara yang membutuhkan pinjaman dana, sehingga good governance digunakan sebagai standar

[2] Brian Thompson, Textbook on Constitutional and Administrative Law, Third. Edition (London: Blackstone Press Limited, 1997) hal. 353

[3] Syaukani HR, dkk, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002, hlm.233.

penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan. Hal tersebut dapat dimaklumi, karena konsep dan program lembaga-lembaga donatur dunia berorientasi pada pengentasan kemiskinan, dan kemiskinan menjadi salah satu faktor penghambat berkembangnya pembangunan dalam suatu negara. Konsep good governance mengemuka menjadi paradigma tidak dapat dilepaskan dari adanya konsep governance, yang menurut sejarah pertama kali diadopsi oleh para praktisi di lembaga pembangunan internasional, yang mengandung konotasi kinerja efektif yang terkait dengan management publik dan korupsi. Di dalam literatur governance didefinisikan secara variatif oleh beberapa penulis dan beberapa lembaga nasional maupun dunia.[4]

Sebagai rumusan, UNDP merumuskan karakteristik pemerintahan yang baik (good governance) sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN), yang meliputi: [5]

1. Partisipasi (Participation) Setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi warga negara ini dilakukan

[4] Sadjijono, Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi, Yogyakarta, Laksbang Pressindo, 2008, hlm.141-142

[5] Sedarmayanti, Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah, Bandung, Mandar Maju, 2003, hlm.7-8

tidak hanya pada tahapan implementasi, akan tetapi secara menyeluruh mulai dari tahapan penyusunan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi serta pemanfaatan hasil-hasilnya.

2. Penegakan Hukum (Rule of Law) Good Governance dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu. Oleh karena itu langkah awal penciptaan good governance adalah membangun sistem hukum yang sehat, baik perangkat lunak (software), perangkat kerasnya (hardware), maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistemnya (human ware).
3. Transparansi (Transparancy) Keterbukaan adalah salah satu karakteristik good governance terutama adanya semangat zaman serba terbuka dan akibat adanya revolusi informasi. Keterbukaan mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut semua kepentingan publik. Menurut Mardiasmo, transparansi berarti keterbukaan (openness) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Pemerintah berkewajiban memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang

berkepentingan. Menurut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan Departemen Dalam Negeri, bahwa transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai. Menurut Meuthia Ganie Rochman, transparansi adalah adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan preferensi publik.

4. Daya Tanggap (Responsiveness) Responsiveness sebagai konsekuensi logis dari keterbukaan, maka setiap komponen yang terlibat dalam proses pembangunan good governance perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan setiap stakeholders.
5. Consesus Orientation Good Governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.

6. Keadilan (Equity) Semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan.
7. Effectiveness and Efficiency Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. Akuntabilitas (Accountability) Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat (civil society) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi. Wahyudi Kumorotomo memberikan pengertian, bahwa akuntabilitas adalah pertanggungjawaban bawahan atas pemenuhan wewenang yang dilimpahkan kepadanya, sehingga akuntabilitas merupakan faktor di luar individu dan perasaan pribadinya. Menurut Alan Lawton dan Aidan Rose mendefinisikan akuntabilitas sebagai:"a process where a person or groups of people are required to present an account of their activities and the way in which they have or have not discharged their duties" (Akuntabilitas merupakan suatu proses di mana seseorang atau kelompok orang diharuskan menyajikan laporan kegiatan mereka dan cara mereka sudah atau belum melaksanakan tugas-tugas mereka). Menurut Taliziduhu Ndraha, konsep akuntabilitas

berawal dari konsep pertanggungjawaban, konsep pertanggungjawaban sendiri dapat dijelaskan dari adanya wewenang. Wewenang disini berarti kekuasaan yang sah. Menurut Weber ada tiga macam tipe ideal wewenang. Pertama, wewenang tradisional; Kedua, wewenang karismatik dan Ketiga, wewenang legal rational. Yang ketigalah ini yang menjadi basis wewenang pemerintah. Dalam perkembangannya, muncul konsep baru tentang wewenang yang dikembangkan oleh Chester I. Barnard, yang bermuara pada prinsip bahwa penggunaan wewenang harus dapat dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban sebagai akuntabilitas (accountability) merupakan suatu istilah yang pada awalnya diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan di mana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara ilegal. Dalam perkembangannya akuntabilitas digunakan juga bagi pemerintah untuk melihat akuntabilitas efisiensi ekonomi program. Usaha-usaha tadi berusaha untuk mencari dan menemukan apakah ada penyimpangan staf atau tidak, tidak efisien apa tidak prosedur yang tidak diperlukan. Akuntabilitas menunjuk pada institusi tentang "checks and balance" dalam sistem administrasi.

9. Visi Strategis (Strategic Vision) Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif good governance

dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Pemerintahan yang baik (good governance) adalah merupakan proses menyelenggarakan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan public good and service disebut governance (pemerintahan atau kepemerintahan) sedangkan praktik terbaik disebut dengan "good governance" (kepemimpinan yang baik). Agar good governance dapat menjadi kenyataan dan berjalan dengan baik, maka dibutuhkan komitmen dan keterlibatan semua pihak yaitu pemerintahan dan masyarakat. Suatu sistem good governance di dalam pelaksanaan pemerintahan berorientasi di antara lain yaitu: Pertama, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Kedua, pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Ketiga, pengawasan. Di Indonesia semangat untuk menerapkan prinsipprinsip good governance mengedepankan setelah peristiwa reformasi. Hal ini ditandai dengan adanya perubahan yang mendasar antara lain sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbasis utama pada prinsip desentralisasi yaitu: Pertama, perubahan wewenang dan fungsi MPR. Kedua, reformasi dalam sistem birokrasi militer (TNI). Ketiga, perubahan sistem pemilu.

Hal ini tentunya sejalan dengan Good dalam good governence menurut LAN mengandung dua pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas-tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian ini, LAN kemudian mengemukakan bahwa good governance berorientasi pada dua hal yaitu, Pertama orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional dan Kedua aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Selanjutnya berdasarkan uraian di atas LAN, menyimpulkan bahwa good governance adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab serta efisien dengan menjaga "kesinergisan" interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat.

Bunyi Pasal 33 ayat (2) dan (3) Undang-undang Dasar 1945, memberi aturan bahwa kebendaan yang sifatnya krusial dikuasi sepenuhnya oleh negara.

i. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

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

Kedua ayat Konstitusi tersebut memberikan kepada negara sebuah hak bernama Hak Menguasai. Hak Menguasai atau kadang disebut Hak Menguasai Negara (HMN) adalah satu-satunya hak kebendaan yang secara eksplisit diberikan oleh Konstitusi kepada negara Indonesia. Hak Menguasai Negara atas bumi, air, kekayaan alam, serta cabang-cabang produksi vital harus digunakan semata-mata untuk memakmurkan rakyat Indonesia.

Konsep Hak Menguasai Negara sesungguhnya berasal dari konsep hukum adat yang telah lama dijalankan oleh penduduk asli jauh sebelum terbentuknya Indonesia sebagai negara. Dalam hukum adat, kepentingan publik lebih didulukan daripada kepentingan pribadi atau individual. Dengan kata lain, hukum adat didasarkan pada konsep perlindungan kepentingan publik atau kepentingan komunal (Kusumadara, 2000: 6). Dengan demikian benda atau properti yang penting untuk kepentingan umum, seperti air, sumber daya alam, tanah, dan juga ilmu pengetahuan, harus dimiliki bersama atau setidaknya dikuasai bersama oleh masyarakat. Walaupun hukum adat mengakui hak individu atas benda, hukum adat tetap mendahulukan prinsip perlindungan kepentingan umum dan prinsip bahwa benda

memiliki fungsi sosial. (Kusumadara, 2000: 30). Sebagai contoh, dalam masyarakat hukum adat seseorang dapat mewarisi tanah orang tuanya, akan tetapi kepemilikan dia atas tanah tersebut tetap berada di bawah kontrol dari komunitas di mana dia bertempat tinggal (Spruyt dan Robertson, 1973: 13). Hal ini disebabkan karena menurut hukum adat, individu beserta harta bendanya merupakan bagian tidak terpisahkan dari lingkungan di sekitarnya yang bisa membawa kebaikan sekaligus keburukan pada lingkungannya. (Haar, 1948:53 dan Burns, 1989: 10)

Setelah kemerdekaan dan pendirian negara Indonesia, pemerintah Indonesia memandang negara sebagai pengejawantahan rakyat Indonesia. Oleh karena itu, kepentingan publik atau masyarakat ditransformasikan menjadi kepentingan negara. Pasal 33 UUD 1945 disusun berdasarkan konsep ini. Kepentingan rakyat Indonesia atas bumi, air, kekayaan alam, serta cabang-cabang produksi vital, ditransformasikan menjadi kepentingan negara sepanjang tujuannya untuk memakmurkan rakyat. Selanjutnya, ketentuan konstitusi atas hak menguasai negara ini diterapkan dalam seluruh peraturan perundang-undangan Indonesia.

A. Hak Negara atas Tanah

1. SEBELUM KEMERDEKAAN - ERA REFORMASI

   Sebelum kemerdekaan Indonesia, negara Hindia Belanda memiliki hak milik bersifat privat (domain) atas tanah.

Tanah-tanah yang dimiliki secara privat oleh negara Hindia Belanda dikategorikan sebagai tanah negara. Di tahun 1870-an, pemerintah kolonial Hindia Belanda mengundangkan beberapa perundangan di bidang agraria (Agrarisch Besluit) yang mendeklarasikan kepemilikan negara atas tanah atau Domeinverklaring Agrarisch Besluit yang berisi Domeinverklaring ini diundangkan seiring meningkatnya pembukaan usaha perkebunan komersial Belanda, seperti perkebunan kopi, tembakau, teh, dan sebagainya, di Hindia Belanda. (artikel yang ditulis Afifah Kusumadara, Universitas Brawijaya).

Dengan adanya Domeinverklaring tersebut, negara Hindia Belanda menjadi pemegang hak milik atas tanah-tanah yang tidak berada dibawah hak privat menurut hukum Belanda. Dengan kata lain, tanah yang tidak ada alat bukti haknya menjadi tanah negara, termasuk tanah masyarakat adat. Agrarisch Besluit yang berisi Domeinverklaring ini jelas melanggar prinsip hukum adat yang memang tidak memiliki konsep bukti tertulis untuk kepemilikan komunal atas tanah adat (Sumardjono, 2005: 60; von Benda Beckmann, 2008: 12; Burns, 1989; 38-39). Sebagai akibatnya, seluruh tanah adat jatuh menjadi hak milik negara Hindia Belanda sehingga pemerintah Hinda Belanda dapat menggunakannya untuk kepentingan kolonialisme mereka.

Setelah kemerdekaan, berdasarkan pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, pemerintah Indonesia di

bawah Presiden Soekarno mengundangkan Undang-undang No. 5/1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria untuk mengatur penggunaan dan kepemilikan atas seluruh jenis tanah, tidak hanya tanah agraris/pertanian, tetapi juga tanah perkotaan, hutan, sawah, perkebunan, pertambangan, dan juga perairan.

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) ini menolak konsep staatsdomein atau hak milik negara atas tanah. Dalam Penjelasan Umum Bagian II (2) UUPA, dijelaskan bahwa pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak memberikan hak pada negara untuk memiliki tanah, tetapi hanya memberikan hak menguasai atas tanah. Menurut Penjelasan Umum tersebut, negara diberi wewenang atau mandat oleh bangsa Indonesia untuk menguasai bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya.

Pasal 2 ayat (2) UUPA mendefinisikan hak menguasai negara atas tanah ini sebagai kewenangan negara untuk:

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

Singkatnya, menurut UUPA, hak menguasai negara atas tanah berarti hak negara untuk mengatur dan mengelola tanah, bukan hak untuk memiliki tanah. Konsep UUPA ini dipengaruhi oleh konsep hukum adat yang tidak mengakui hak milik individual yang absolut/mutlak atas tanah, dan hanya mengakui hak komunal atas tanah.

UUPA memang mengakui bahwa hukum yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa di Indonesia adalah hukum adat sebagai hukum asli rakyat Indonesia (pasal 5 dan Penjelasan Umum Bagian III (1) UUPA). Dengan demikian, UUPA juga menerima konsep hak adat atas tanah yang disebut sebagai hak ulayat. Hak ulayat menurut UUPA sama dengan beschikkingsrecht yang menurut Van Vollenhoven dan para ahli hukum adat lainnya dimaksudkan sebagai hak komunal/bersama dari masyarakat adat untuk mengatur dan mengolah tanah mereka seisinya (Sumardjono, 2005: 55; von Benda Beckmann: 2008: 10). Walau demikian, perlu dicatat bahwa penerimaan hukum adat dan hak ulayat dalam UUPA ini tidak dilakukan dengan sepenuh hati, melainkan dengan persyaratan, yaitu hukum adat dan hak ulayat tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan kepentingan negara, serta harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia (pasal 2 ayat (4), pasal 3, pasal 5, Penjelasan Umum Bagian II (3) UUPA). Pengakuan

setengah hati ini pada akhirnya menjadi sumber dari konflik berkepanjangan antara masyarakat adat dan pemerintah Indonesia hingga kini.

UUPA mengatur bahwa hak atas tanah memiliki fungsi sosial (pasal 6). Hal ini menunjukkan sifat sosialisme dari Undang-undang ini. Oleh karena itu, segala hak atas tanah dapat dicabut oleh negara untuk kepentingan umum, bangsa dan negara dengan ganti rugi yang layak dan menurut undang-undang (pasal 18)

Enam tahun setelah UUPA diundangkan, pemerintahan Presiden Soekarno digantikan oleh pemerintahan militer di bawah Jendral Soeharto. Untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia yang tidak berkembang di bawah Soekarno, pemerintahan Soeharto memperluas peranan negara dari hanya sebagai "pemegang kuasa" menjadi "pemilik" atas tanah, khususnya tanah-tanah yang tidak memiliki sertifikat atau tidak memiliki alat-alat bukti alas hak lainnya. Pemerintah menyebut tanah-tanah ini sebagai Tanah Negara Bebas (Ismail: 1994: 4) yang berarti dapat digunakan dengan bebas oleh negara, terutama untuk kepentingan pembangunan.

Walaupun mereka selalu menyatakan menjunjung Konstitusi dan UUPA, akan tetapi pemerintahan Soeharto sering menerbitkan regulasi yang secara implisit maupun eksplisit memperluas kewenangan negara untuk memiliki tanah di Indonesia. Hal ini bisa terjadi dengan mudah mengingat pemerintahan Soeharto mendapat dukungan

militer yang menguasai perlemen maupun pemerintahan dari pusat sampai daerah. Di bawah ini diberikan beberapa contoh regulasi pertanahan yang memperluas kewenangan negara untuk memiliki tanah di Indonesia.

Pada tahun 1967 pemerintahan Soeharto mengundangkan Undang-undang No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan. UU Pokok Kehutanan ini menggunakan istilah "Hutan Negara" untuk hutan-hutan yang berada di atas tanah yang tidak dapat dibuktikan hak miliknya (hak milik privat). Di samping itu, UU Pokok Kehutanan ini juga memasukkan hutan ulayat milik masyarakat hukum adat ke dalam kategori Hutan Negara (pasal 2 dan Penjelasan Umum UU Pokok Kehutanan). Hal ini menurut penulis disebabkan Pemerintah menganggap hak milik komunal tidak sama kedudukan hukumnya dengan hak milik privat yang dikenal dalam sistem hukum perdata Barat. Sehingga Pemerintah lebih memberikan perlindungan hukum kepada hak-hak privat, termasuk hak milik, daripada hak komunal (beschikkingsrecht atau hak ulayat) yang tidak dikenal dalam sistem hukum perdata Barat. Setelah kemerdekaan, hukum Indonesia memang lebih didominasi oleh hukum peninggalan pemerintah Hindia Belanda sebagai akibat dari pelaksanaan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, yang berbunyi "Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang

baru menurut Undang-Undang Dasar ini." (naskah asli UUD 1945).

Pada tahun 1970, pemerintahan Soeharto menerbitkan peraturan pelaksana dari UU Pokok Kehutanan No. 5/1967, yaitu Peraturan Pemerintah No. 21/1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan. Sesuai judulnya, Peraturan Pemerintah ini menerbitkan alas hak baru atas tanah yang disebut "Hak Pengusahaan Hutan" dan "Hak Pemungutan Hasil Hutan". Kedua hak atas tanah ini oleh masyarakat biasanya disingkat sebagai HPH. Menurut Peraturan Pemerintah ini, negara dapat memberikan HPH kepada perusahaan milik negara, perusahaan swasta, dan perusahaan joint-venture (pasal 9).

Dengan Peraturan Pemerintah ini, Pemerintahan Soeharto memberikan perlindungan yang luas kepada pemegang HPH, termasuk perlindungan dari kemungkinan konflik yang muncul dari masyarakat adat yang menguasai atau memiliki hutan ulayat. Pasal 6 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 21/1970 bahkan membekukan hak ulayat masyarakat atas hutan mereka yang sedang dikerjakan oleh pemegang HPH. Pembekuan hak ulayat oleh pemerintah ini jelas melanggar mandat Hak Menguasai Negara yang diberikan oleh Konstitusi.

Peraturan Pemerintah ini secara implisit menunjukkan bahwa pemerintahan Soeharto memiliki konsep yang serupa dengan konsep pemerintah kolonial Belanda

tentang negara mempunyai hak milik atas tanah sebagaimana yang penulis uraikan di atas tentang Domeinverklaring.

Dalam hal ini jelas pemerintahan Soeharto telah mengabaikan fakta bahwa masyarakat adat dengan hak ulayat mereka telah ada dan eksis jauh sebelum negara Indonesia terbentuk. Sewaktu mereka dimasukkan menjadi bagian dari negara Indonesia, hak mereka yang sudah eksis sebelum Indonesia terbentuk tidak dapat dihapus dengan sewenang-wenang oleh negara Indonesia. Para bapak pendiri bangsa telah mengakui serta memberikan perlindungan atas keberadaan masyarakat adat dalam sidang-sidang persiapan kemerdekaan Indonesia. Dukungan dan perlindungan mereka atas keberadaan masyarakat adat beserta hak-haknya terekam dengan baik dalam Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) (Bahar, et.al. (eds), 1995: 18) dan juga dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (naskah asli UUD 1945). Oleh karena itu, seharusnya Pemerintah tidak dapat mencabut hak ulayat dan tanah masyarakat adat secara sepihak (bandingkan dengan Palmer, 2012, 1-5).

Selanjutnya, di tahun 1993 Pemerintahan Soeharto menerbitkan Keputusan Presiden No. 55/1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Keputusan Presiden ini diterbitkan sebagai peraturan pelaksana bagi pasal 6 UUPA yang

mengatur bahwa hak milik atas tanah berfungsi sosial, dan bagi pasal 18 UUPA yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mencabut hak-hak rakyat atas tanah, dengan ganti rugi yang layak, untuk kepentingan bangsa dan negara.

Banyak ahli hukum yang mengkuatirkan Keputusan Presiden (Keppres) ini akan melegitimasi kedudukan negara sebagai pemilik atas tanah di Indonesia. Pemerintahan militer Soeharto, baik di tingkat provinsi atau daerah selalu memiliki posisi tawar yang lebih kuat dibandingkan rakyat pemegang hak atas tanah untuk memutuskan jenis dan jumlah ganti rugi atas pengambil-alihan tanah demi pembangunan. Kekuatiran para ahli hukum ini dikarenakan Keppres tersebut merujuk kepada Undang-undang No. 20/1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya. UU Pencabutan Hak Atas Tanah yang masih berlaku sampai sekarang ini menentukan bahwa ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah ditetapkan sepihak oleh pemerintah walaupun pemerintah diwajibkan untuk melakukan perundingan dengan para pemegang hak atas tanah tersebut. Menurut UU ini para pemegang hak atas tanah yang tidak bersedia menerima ganti rugi yang ditetapkan oleh pemerintah dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi, walaupun proses banding tersebut tidak akan menghentikan pencabutan hak atas tanah mereka oleh pemerintah.

Dalam prakteknya, setelah pemerintah melakukan pencabutan hak atas sebidang tanah dan benda-benda di atasnya, pemerintah memasang tanda bertuliskan "Tanah Ini Milik Negara" di atas tanah tersebut (Ismail, 1994: 4). Tanda yang bertuliskan "Tanah Ini Milik Negara" menunjukkan bahwa pemerintahan Soeharto masih memiliki konsep staatsdomein atas tanah di Indonesia, seperti pemerintahan Hindia Belanda.

Tanah-tanah yang telah dicabut haknya oleh pemerintah dan diambil oleh pemerintah ini statusnya berubah menjadi "Tanah Negara". Tanah negara ini pada umumnya kemudian dikelola oleh instansi atau lembaga pemerintah yang diberi "hak pengelolaan" untuk menjadikan tanah tersebut bermanfaat bagi kepentingan publik seperti jalan tol, perumahan rakyat, pelabuhan, dan sebagainya. Akan tetapi dalam kenyataannya banyak lembaga pemerintah yang memiliki hak pengelolaan atas tanah negara tersebut tidak dapat menjalankan hak pengelolaannya karena berbagai alasan (Rahmi, 2010), salah satunya tidak adanya anggaran pemerintah (Santoso, 2012: 194), ditambah tidak mendaftarkan tanah-tanah tersebut sebagai tanah di bawah hak pengelolaan pemerintah (Parlindungan, 1993: 4). Sebagai akibatnya, tanah-tanah tersebut berubah statusnya menjadi tanah terlantar. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah telah mengabaikan mandat yang diberikan

oleh pasal 33 UUD 1945 untuk mengurus dan mengatur tanah demi kemakmuran rakyat.

Walau pasal 11 UU Pencabutan Hak Atas Tanah No. 20/1961 menyebutkan bahwa pemerintah harus mengembalikan tanah yang sudah dibebaskan kepada pemegang hak asal jika tidak dapat menggunakan tanah sesuai rencana pembangunannya, akan tetapi dalam kenyataannya banyak lembaga pemerintah yang memilih untuk mengalihkan hak pengelolaan tanah mereka kepada perusahaan-perusahaan swasta yang dapat mengusahakan tanah tersebut untuk menghasilkan keuntungan. Pengalihan tanah dari lembaga pemerintah ke perusahaan-perusahaan swasta pada umumnya dilakukan berdasarkan kontrak keperdataan seperti kontrak jual-beli, Build Operate Transfer (Santoso, 2012: 194), atau ruislag (Parlindungan, 1993: 4).

Hak Pengelolaan memang tidak dikenal dalam UUPA No. 5/1960. Akan tetapi Presiden Soeharto beserta menteri-menterinya sering menerbitkan peraturan-peraturan terkait Hak Pengelolaan atas tanah, seperti Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6/1972, Peraturan Menteri Agraria No. 1/1966, Peraturan menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9/ 1999, Peraturan Pemerintah No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah No. 40/1966, Peraturan Pemerintah No. 36/1997, dan Undang-undang No. 21/1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Dalam

peraturan-peraturan tersebut hak pengelolaan atas tanah dimaksudkan sebagai hak publik yang merupakan bagian dari hak menguasai negara atas tanah. Oleh karena itu, walaupun peraturan-peraturan tersebut membolehkan pemerintah untuk melibatkan pihak-pihak privat dalam mengelola dan mendaya-gunakan tanah, akan tetapi tanah tersebut tetap harus digunakan untuk melayani kepentingan umum, bukan untuk melayani kepentingan pribadi dari pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan tanah negara tersebut. Hanya saja dalam prakteknya, dengan alasan bahwa mereka tidak sanggup untuk mengelola tanah yang berada di bawah hak pengelolaannya, banyak lembaga-lembaga pemerintahan yang mengalihkan tanah-tanah tersebut ke pihak privat dan selanjutnya mengizinkan pihak privat, seperti perusahaan REAL ESTATE untuk memiliki hak privat/keperdataan atas tanah-tanah tersebut. Dengan demikian, di era Pemerintahan Soeharto hak pengelolaan yang seharusnya bersifat hak publik berubah menjadi hak privat bagi kepentingan pihak yang menggunakan tanah tersebut.

Hal ini mengakibatkan sebagian besar tanah terutama di perkotaan alas haknya dipegang oleh perusahaan-perusahaan swasta. Christianto Wibisono, ahli ekonomi Indonesia, mencatat bahwa 10 (sepuluh) konglomerat menguasai sekitar 600 kilometer persegi tanah di kota atau area sekitar Jakarta. Sepuluh konglomerat ini

membangun komplek perumahan mewah termasuk padang golf yang jelas-jelas bukan untuk kepentingan umum (KOMPAS, 1995: 13).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa terjadi evolusi atau perkembangan konsep hak negara atas tanah mulai dari zaman Hinda Belanda. pemerintahan Soekarno dan selanjutnya pemerintahan Soeharto. Di zaman Hindia Belanda, negara mempunyai hak milik (DOMEIN) atas tanah. Setelah kemerdekaan di zaman Pemerintahan Soekarno, UUD 1945 dan UUPA menghapus konsep STAATSDOMEIN atas tanah dan hanya memberikan kepada negara hak menguasai atas tanah. Akan tetapi sewaktu Presiden Soeharto menggantikan Presiden Soekarno, pemerintahannya memperluas peranan negara dari "pemegang hak menguasai" menjadi "pemilik" atas tanah-tanah yang tidak memiliki alat bukti hak.

Uraian di atas juga membuktikan bahwa hak menguasai negara atas tanah telah dimaknai secara keliru oleh pemerintah, dan hak menguasai negara atas tanah semakin tereduksi di Indo-nesia, digantikan dengan hak privat individual atas tanah karena pemerintah lalai dalam menjalankan hak pengelolaannya atas tanah negara. Hal-hal yang diuraikan di atas ini pada akhirnya mengakibatkan konflik pertanahan yang meluas di antara masyarakat di seluruh Indonesia yang akan dijelaskan di sub-bab di bawah ini.

2. SETELAH ERA REFORMASI

Setelah jatuhnya pemerintahan Soeharto di tahun 1998, Indonesia memasuki era pemerintahan Reformasi yang ditandai terutama dengan iklim kebebasan sosial dan politik, berkurangnya dominasi pemerintah pusat, dan berkembangnya otonomi daerah. Sudah ada 4 (empat) presiden selama era pemerintahan Reformasi ini.

Walaupun telah banyak peraturan perundang-undangan tentang tanah yang diterbitkan selama era pemerintahan Reformasi, baik yang baru maupun yang bersifat amandemen, konsep pemerintah tentang hak negara atas tanah masih serupa dengan konsep pemerintahan sebelum era Reformasi.

Perbedaannya hanyalah di era pemerintahan Reformasi, yang melaksanakan hak menguasai negara atas tanah adalah pemerintah-pemerintah daerah (pemda) di Indonesia. Hal ini sebagai akibat dari pelaksanaan otonomi daerah di bidang pemerintahan dan keuangan setelah era Reformasi (lihat UU No. 22/1999 yang telah diganti dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 25/1999 yang telah diganti dengan UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah).

Untuk meningkatan pendapatan daerah, sebagian besar pemda di Indonesia memaksimalkan penggunaan tanah di daerah mereka untuk mengambil sumber daya alam mereka, seperti min-eral, tambang, dan minyak kelapa

sawit. Pada umumnya, pendapatan yang diperoleh dari sumber daya alam tersebut digunakan untuk mendukung kepentingan politik pemerintah daerah yang sedang berkuasa.

Kebiasaan untuk tidak mengakui hak ulayat masyarakat adat atas tanah mereka masih berlanjut di era Reformasi, baik itu dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pemerintahan Reformasi mengundangkan Undang-undang No. 41/1999 tentang Kehutanan yang menggolongkan hutan adat sebagai hutan negara (pasal 1 butir 6 dan pasal 5). Sementara itu, Undang-undang No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum masih mensyaratkan alat bukti hak sebagai satu-satunya bukti kepemilikan hak atas tanah (pasal 40 – 43). Tanpa alat bukti hak, tanah dan hutan menjadi tanah negara bebas atau hutan negara bebas.

Mengingat banyak penduduk di pulau-pulau di luar Jawa terdiri dari masyarakat adat, maka tanah dan hutan mereka hanya dilindungi dengan hak ulayat saja, bukan dengan sertifikat atau alat bukti lainnya. Oleh karena itu, sebagian besar tanah dan hutan di luar Jawa jatuh menjadi tanah atau hutan negara bebas.

Berdasarkan hak menguasai negara atas tanah, maka baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat memberikan izin atau konsesi kepada perusahaan-perushaan swasta untuk menggunakan tanah dan hutan negara tersebut.

Pemerintah daerah di Indonesia pada umumnya menerbitkan kuasa pertambangan mineral dan batu-bara, serta izin lokasi dan izin usaha perkebunan kelapa sawit kepada perusahan-perusahaan swasta, sedangkan pemerintah pusat biasanya menerbitkan izin pengusahaan hutan dan pemungutan hasil hutan.

Sejak era otonomi daerah di tahun 1999, jumlah izin atau konsesi yang dikeluarkan oleh pemerintah sangat mencengangkan. Chalid Muhammad, Koordinator lembaga "Institut Hijau Indonesia" memperkirakan bahwa di antara tahun 2009 dan 2012 saja, pemerintah telah mengeluarkan 10.677 izin pertambangan.

Izin pertambangan mineral dan batu-bara serta izin usaha perkebunan yang luar biasa banyak dan kadang bertabrakan satu sama lain telah menciptakan konflik yang meluas antara perusahaan pemegang izin dengan penduduk setempat di seluruh Indonesia. Dalam laporannya, KOMNAS HAM menyebutkan bahwa konflik dan pelanggaran HAM yang meluas terjadi pada tanah dan hutan yang dikonsesikan oleh negara kepada perusahaan swasta maupun kepada perusahaan BUMN.

Sementara itu di Jawa, tanah-tanah yang berada di bawah hak pengelolaan pemerintah daerah atau lembaga pemerintah sering dialihkan ke perusahaan swasta dengan memberikan alas hak keperdataan seperti, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai, kepada mereka (Santoso, 2012: 194). Dengan mengalihkan tanah-tanah yang seharusnya

berada di bawah hak pengelolaan pemerintah kepada perusahaan swasta, pemerintah telah membuat tanah milik publik menjadi tanah privat yang digunakan untuk kepentingan perusahaan privat, bukan untuk kepentingan publik.

Sebagian besar tanah di Jawa, terutama di daerah perkotaan, telah dialihkan ke perusahaan pengembang swasta oleh pemerintah daerah atau lembaga pemerintah yang memegang hak pengelolaan atas tanah tersebut. Sebagai contoh, pemegang hak atas 80 persen tanah di kota Tangerang Selatan, yang termasuk kawasan Jakarta Raya, adalah perusahaan pengembang privat atau perorangan. Tanah-tanah tersebut digunakan oleh perusahaan pengembang untuk meningkatkan keuntungan perusahaan mereka. Akhir-akhir ini, terjadi lonjakan harga rumah dan bangunan yang tidak lagi terjangkau oleh rakyat banyak sebagai akibat praktek spekulan atau investor yang menaikkan harga rumah secara tidak wajar. Perumahan tidak lagi dibangun oleh perusahaan pengembang untuk kepentingan publik tetapi untuk kepentingan investasi dan spekulasi guna meraup profit yang setinggi-tingginya.

Pada bulan Juni 2013, Special Rapporteur PBB, Raquel Ronik, menuliskan laporan awalnya tentang perumahan di Indonesia (UN Human Rights Office of the High Commissioner, 2013: 3-4):

...During my mission I have heard several times that there is no room for the poor in the city because of the high costs of land and housing.....

The situation has become more severe in the last 15 years as private developers dominate urban develop- ment in Indonesia.... The commercialization of urban land is widespread followed by uncontrolled land speculation and land monopolization which contributes to skyrocketing prices,

Situasi yang digambarkan oleh Special Rapporteur PBB, Raquel Ronik, tersebut menunjukkan bahwa negara telah mengabaikan kewajibannya untuk menyediakan perumahan bagi rakyatnya, walaupun Indonesia telah meratifikasi International Covenant on Economical and Social Rights, yang mewajibkan negara anggotanya untuk menyediakan perumahan yang layak bagi rakyatnya (pasal 11).

Dari uraian ini dapat disimpulkan bahwa di era Reformasi, pemerintahan Reformasi masih menggunakan interpretasi yang sama dengan pemerintahan sebelumnya tentang hak negara atas tanah. Pemerintahan Reformasi dalam prakteknya masih menginterpretasikan negara sebagai pemilik atas tanah. Hal ini terbukti dari sejak era otonomi daerah banyak pemerintah daerah yang secara masif mengambil tanah atau hutan dari masyarakat adat di daerahnya dan memberikan izin atau konsesi kepada perusahaan swasta untuk menggunakan tanah atau hutan

tersebut guna menghasilkan pendapatan daerah yang diperlukan pemerintah daerah yang berkuasa. Hal ini mengakibatkan konflik pertanahan dan pelanggaran HAM yang meluas di seluruh Indonesia. Selain itu, pemerintah di Jawa sering mengalihkan tanah di bawah hak pengelolaan mereka kepada perusahaan pengembang swasta yang membangun perumahan untuk kepentingan para spekulan dan investor, bukan untuk kepentingan rakyat umum.

Uraian ini juga membuktikan bahwa tanah-tanah yang harusnya di bawah hak negara yang bersifat publik telah berganti menjadi tanah di bawah hak privat untuk kepentingan sektor privat dan bukan lagi untuk kepentingan umum.

B. Interpretasi Mahkamah Konstitusi

Sub-bab ini akan membahas interpretasi Mahakamah Konstitusi atas makna Hak Menguasai Negara dan hak ulayat masyarakat adat atas hutan mereka. Hasil dari pembahasan dalam sub-bab ini akan digunakan untuk menguji konstitusionalitas praktek penguasaan negara atas tanah dan peraturan perundang-undangan terkait tanah yang dibuat oleh pemerintah.

Interpretasi tentang Hak Menguasai Negara atas Bumi, Air, dan Kekayaan Alam yang Terkandung di Dalamnya. Dalam beberapa putusannya yaitu putusan No. 36/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-undang No. 22/2001 tentang

Minyak dan Gas Bumi, putusan atas perkara No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 tentang pengujian Undang-undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, dan putusan atas perkara No. 001-021-022/PUU-I/2003 tentang pengujian Undang-undang No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa konsep hak menguasai negara merupakan manifestasi kedaulatan rakyat. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dimiliki bersama oleh seluruh rakyat Indonesia. Selanjutnya, rakyat memberikan mandat kepada negara untuk menguasai dan menggunakan bumi, air dan kekayaan alam tersebut untuk sebesar-besar kemakmuran negara.

Menurut Mahkamah Konstitusi, mandat yang memberikan negara hak untuk menguasai bumi, air dan kekayaan alam tersebut, mewajibkan negara untuk menjalankan 5 (lima) fungsi yaitu, fungsi pembuat kebijakan, fungsi pengurusan, fungsi pengaturan, fungsi pengelolaan, dan fungsi pengawasan. Kelima fungsi tersebut menurut Mahkamah Konstitusi merupakan satu kesatuan. Akan tetapi, untuk secara efektif memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat, negara menurut Mahkamah Konstitusi dalam putusan No. 36/PUU-X/2012, sebaiknya mendahulukan fungsi pengelolaannya, yaitu pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. Setelah itu, negara menjalankan fungsinya sebagai pembuat kebijakan, melakukan pengurusan, lalu pengaturan dan pengawasan.

Dengan mengelola sumber daya alam secara langsung, seluruh hasil dan keuntungannya akan kembali ke negara untuk kemakmuran rakyatnya. Mahkamah Konstitusi dalam yudisial review tersebut memerintahkan negara untuk melakukan fungsi pengelolaannya langsung sepanjang negara memiliki kemampuan modal, teknologi dan manajemen. Fungsi pengelolaan negara secara langsung dapat dilakukan melalui organ-organ negara maupun Badan Usaha Milik Negara.

Dari putusan Mahkamah Konstitusi di atas di atas dapat ditarik analogi bahwa tanah, seperti halnya sumber daya alam, seharusnya dikelola langsung oleh negara sebisa mungkin, dan tidak selayaknya diserahkan pengelolaannya kepada swasta. Selanjutnya dalam putusan No. 002/PUU-I/2003, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa harga bahan bakar minyak dan gas bumi dalam negeri harusnya ditetapkan oleh Pemerintah, bukan oleh mekanisme pasar. Dari putusan ini, dapat ditarik analogi bahwa harga tanah, seperti halnya harga minyak dan gas bumi, seharusnya juga ditetapkan oleh negara, bukan ditetapkan oleh para spekulan dan investor sebagaimana yang sekarang terjadi.

Interpretasi tentang Hak Ulayat untuk Hutan Adat

Mahkamah Konstitusi dalam yudisial reviewnya atas Undang-undang No. 41/1999 tentang Kehutanan (Putusan No. 35/PUU-X/2012), mengingatkan negara bahwa masyarakat hukum adat diakui dan dilindungi oleh Konstitusi, terutama

dalam pasal 18B ayat (2) dan pasal 28I ayat (3). Oleh karena itu masyarakat hukum adat diakui sebagai subyek hukum sebagaimana subyek hukum lainnya di Indonesia. Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang". Selanjutnya, pasal 28I ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa: "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban". Dalam putusannya tersebut, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa mengklasifikasikan hutan adat sebagai hutan negara (UU Kehutanan pasal 5 ayat (2) dan penjelasannya) merupakan pelanggaran hak-hak konstitusional masyarakat hukum adat. Mahkamah Konstitusi juga memutuskan bahwa hutan adat adalah hutan dengan status hak tersendiri dan terpisah dari hutan negara.

Menurut Mahkamah Konstitusi, hukum adat adalah sederajat dengan hukum-hukum lainnya di Indonesia. Hukum adat sebagai living law adalah hukum yang sudah diterima, ditaati, dan dijalankan oleh masyarakatnya. Berdasarkan putusan Mahkmahah Konstitusi tersebut, negara tidak dapat mengambil hutan adat dan memasukkannya sebagai bagian dari hutan negara. Oleh karena itu, perusahaan-perusahaan swasta yang mengusahakan hutan-hutan adat tanpa izin

masyarakat pemegang hak ulayatnya harus mengembalikan hutan-hutan adat tersebut kepada pemegang hak ulayatnya.

2.1.2 LAHAN

Lahan adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi,dan terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia (UU RI No.41 Tahun 2009 Bab I pasal 1).

Lahan memiliki peran sangat penting bagi kehidupan manusia. Lahan digunakan sebagai pemenuhan kebutuhan manusia baik yang bersifat material serta spiritual. Salah satu faktor produksi adalah lahan. Lahan sebagai wadah atau tempat dihasilkannya suatu produk. Banyak sedikit produk yang dihasilkan dapat dipengaruhi oleh luas sempitnya lahan yang digunakan (Supriyanto, 2014).

Pertanian merupakan sektor terpenting sebagai penopang untuk memenuhi kebutuhan hidup orang banyak, khususnya kebutuhan hidup makanan pokok manusia sebagai wujud peningkatan kesejahteraan bangsa dan negara (Lukri, 2016). Di bidang pertanian, lahan merupakan sumber daya yang sangat penting, baik bagi petani maupun bagi pembangunan pertanian. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa di Indonesia kegiatan pertanian masih bertumpu pada lahan (land based agriculture activities) (Zuhri, 2018).

Lahan pertanian adalah bidang lahan yang digunakan untuk usaha pertanian. Ketersediaaan lahan merupakan faktor utama dalam pengembangunan sektor pertanian karena berhubungan dengan kuantitas dan kualitas jenis tanaman yang ditanam sebagai upaya memperoleh keuntungan. Seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan cepatnya laju pembangunan menyebabkan kebutuhan lahan meningkat, hal ini berimbas pada berkurangnya ketersediaan lahan. Selain itu juga dipengaruhi perubahan kebijakan program atau rencana pembangunan (Ayu, 2018)

A. Penggunaan Lahan

Penatagunaan tanah adalah sama dengan pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil (Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Penatagunaan Tanah)

Tata Guna Lahan menurut Undang-Undang Pokok Agraria adalah struktur dan pola pemanfaatan tanah, baik yang direncanakan maupun tidak, yang meliputi persediaan tanah, peruntukan tanah, penggunaan tanah dan pemeliharaannya. Penggunaan lahan merupakan wujud dari kegiatan manusia terhadap pemanfaatan lahan secara optimal pada satu waktu.

Penggunaan lahan adalah segala campur tangan manusia, baik secara menetap atau berpindah-pindah terhadap suatu kelompok sumberdaya alam dan sumberdaya buatan, yang secara keseluruhan dapat disebut lahan dengan tujuan untuk mencukupi kebutuhan baik material maupun spiritual, maupun kebutuhan kedua-duanya (Nasution, 2017)

Penggunaan lahan terbagi menjadi dua yaitu lahan pertanian dan lahan non pertanian. Lahan pertanian adalah lahan yang digunakan untuk usaha segala bidang pertanian seperti perkebunan,perikanan dan peternakan. Lahan yang digunakan sebagai kegiatan non pertanian adalah lahan non pertanian. Lahan non pertanian adalah sebagai berikut (Fitrianingsih, 2017) :

1. Lahan perumahan yakni lahan untuk tempat tinggal atau rumah, pemakaman, tempat rekreasi.
2. Lahan perusahaan yakni penggunaan lahan untuk pasar, per tongkrongan, gudang, bank, bioskop, hotel, stasiun
3. Lahan industri yakni penggunaan lahan untuk pabrik, percetakan
4. Lahan untuk jasa yakni penggunaan lahan untuk kantor kantor pemerintahan
5. Tempat ibadah, rumah sakit, sekolah dan fasilitas umum.

Kebutuhan akan lahan untuk pembangunan fasilitas umum, pemukiman, industri semakin meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk. Hal ini berimplikasi pada perubahan penggunaan lahan yang berdampak pada berkurangnya ketersediaan lahan pertanian. Adapun bentuk penggunaan lahan menurut V.F.L Polle et al (1977) yang terbagi menjadi kategori bentuk lahan yaitu :

a. Lahan kosong ata pertanian, yaitu tanaman musiman, perkebunan, hutan, perikanan, kulturil (tempat pembangunan dan tempat perombakan).
b. Permukiman yakni baik moderen tersendiri, modern setengah tersendiri, moderen berjajar.
c. Perdagangan dan entertainment (hiburan) perdagangan yakni toko pusat perbelanjaan, department store, pasar, bank, jasa profesional (dokter notarisa arsitek), salon, rumah makan, entertainment (hiburan) yakni hotel penginapan, klab malam, bioskop
d. Industri yakni industri kimia, farmasi, industri tekstil, timbunan air gudang pembangkit listrik.
e. Transportasi yakni jalan, jembatan, kereta api, stasiun.

UU No.7 Tahun 2014 mengklasifikasikan jasa menjadi 11 kategori yakni : jasa bisnis, jasa distribusi, jasa pariwisata, jasa transportasi, jasa komunikasi, jasa

rekreasi, jasa keuangan, jasa pendidikan, jasa lingkungan hidup, jasa kesehatan dan sosial.

B. Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi lahan atau konversi lahan merupakan berubahnya pemanfaatan suatu lahan dari pemanfaatan sebelumnya, sehingga menyebabkan permasalahan yang timbul banyak terkait dengan kebijakan tata guna lahan. Secara umum alih fungsi lahan menyangkut perubahan dalam pengalokasian sumberdaya lahan dari penggunaan satu ke penggunaan lainnya. Hal ini sering terjadi di wilayah sekitar perkotaan termasuk pinggiran kota. Karena untuk mendukung perkembangan sektor industri dan jasa (Amir, 2018)

Alih fungsi lahan merupakan situasi yang sulit dihindari. Disebabkan pemanfaatan lahan non pertanian atau lahan terbangun lebih banyak memberikan keuntungan finansial dibandingkan dengan pemanfaatan lahan pertanian. Hal ini tercermin pada nilai land rent untuk kegiatan pertanian yang cenderung lebih kecill dibandingkan untuk kegiatan non pertanian (Dhika, 2013)

Alih fungsi lahan pertanian adalah salah satu fenomena yang cukup penting untuk diperhatikan, karena berkaitan dengan masyarakat terhadap sektor pertanian khususnya dalam pangan. Maraknya terjadi alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian penyebabnya dapat dikatakan sebagai hal multidimensi. Sedangkan lahan

sendiri sudah bersifat multifungsi.Alih fungsi lahan banyak terjadi pada saat ini. Hal ini merupakan konsekuensi dari meningkatnya jumlah penduduk serta maraknya pembangunan menyebabkan peningkatan permintaan dan penawaran yang tidak terbatas sedangkan persediaan lahan yang terbatas (Purwaningsih, 2010)

Alih fungsi lahan berkaitan erat dengan prinsip ekonomi, pengguna akan selalu memaksimalkan lahannya. Kegiatan kegiatan yang dianggap tidak produktif dan tidak menguntungkan selalu akan cepat tergantikan dengan kegiatan lain yang lebih produktif dan menguntungkan persaingan terjadi untuk pemanfaatan yang paling menguntungkan sehingga dapat mendorong terjadinya perubahan pemanfaatan lahan (Kustiawan, 1997).

Proses alih fungsi lahan pada umumnya didahului oleh adanya proses alih penguasaan lahan. Dalam kenyataannya, dibalik proses alih fungsi lahan umumnya terdapat proses memburuknya struktur penguasaan sumberdaya lahan. Permasalahan di seputar proses alih fungsi lahan adalah (1) proses yang asimetrik antara pihak yang melepas dengan yang menerima hak penguasaan lahan, (2) kecenderungan semakin terkonsentrasinya struktur penguasaan lahan pada kelompok masyarakat tertentu (distribusi penguasaan yang semakin memburuk) dan (3) bertambahnya kelompok masyarakat tanpa lahan (Rustiadi, 2016).

Menurut Kustiawan (1997) menyatakan bahwa setidaknya ada tiga faktor penting yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan sawah :

a. Faktor Internal

Merupakan faktor yang lebih melihat sisi yang disebabkan oleh kondisi sosial ekonomi rumah tangga pertanian penggunaan lahan.

b. Faktor Eksternal

Merupakan faktor yang disebabkan oleh adanya dinamika pertumbuhan perkotaan (fisik maupun spasial) demografi maupun ekonomi.

c. Faktor Kebijakan

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Bab I Pasal 1 menyatakan bahwa izin Mendirikan Bangunan Gedung yang selanjutnya disingkat IMB adalah perizinan yang diberikan oleh pemerintah daerah kecuali untuk bangunan gedung fungsi khusus oleh pemerintah kepada pemilik bangunan gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi dan merawat bangunan. Hal ini merupakan aspek regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat maupun daerah yang berkaitan dengan perubahan fungsi lahan pertanian

Lahan pertanian yang paling rentan terhadap alih fungsi lahan adalah lahan sawah (Iqbal dan Sumaryanto, 2007) hal ini dikarenakan :

a. Kepadatan penduduk di pedesaan yang memiliki agroekosistem lahan kering, sehingga tekanan penduduk atas lahan juga tinggi
b. Daerah persawahan banyak lokasinya berdekatan dengan perkotaan
c. Akibat pola pembangunan di masa sebelumnya, infrastruktur persawahan pada umumnya lebih baik daripada wilayah lahan kering
d. Pembangunan sarana dan prasarana permukiman, kawasan industri dan sebagainya cenderung berlangsung cepat di wilayah bertopografi datar, dimana pada wilayah topografi seperti Pulau Jawa ekosistem pertaniannya dominasi persawahan

C. Pola Alih Fungsi Lahan

Alih fungsi lahan dibagi menjadi tujuh pola (Sihaloho, 2007) yaitu:

1. Alih Fungsi Lahan Gradual Berpola Sporadis

Alih Fungsi Gradual Berpola Sporadis dipengaruhi faktor utama yaitu lahan yang kurang produktif atau tidak produktif dan karena keterdesakan ekonomi pelaku yang mengalihfungsikan lahan, sebagai petani, wara membutuhkan lahan yang produktif, setelah menjual tanahnya warga membeli tanah lain dan ada juga yang tidak dapat membeli lagi karena uang hasil penjualan tanah dimanfaatkan oleh keluarga untuk kebutuhan yang mendesak.

2. Alih Fungsi Lahan Sistematik Berpola (enclave)

Alih Fungsi Lahan Sistematik Berpola "enclave" yang dimaksud adalah sehamparan tanah yang terkonversi secara serentak. Pemilik tanah dapat terdiri dari beberapa orang. Dikarenakan lahan yang kurang produktif sehingga konversi dilakukan secara serempak untuk meningkatkan nilai tambah

3. Alih Fungsi Lahan Adaptasi Demografis (Population Growth Driven Land Conversion)

Alih fungsi lahan tidak dapat dihindari dalam suatu wilayah tertentu karena lahan akan dialihfungsikan untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal atau mendirikan perumahan. Pertumbuhan penduduk baik secara alami atau natural maupun karena migrasi masuk lebih besar dari keluar mengakibatkan lahan-lahan terkonversi. Alih fungsi lahan yang diakibatkan oleh faktor penggerak utama pertumbuhan penduduk disebut dengan konsep adaptasi demografi. Adanya pertumbuhan penduduk menjadikan alih fungsi lahan lahan dijadikan sebagai tempat tinggal atau perumahan

4. Alih Fungsi Lahan disebabkan oleh Masalah Sosial (Social Problem Driven Land Conversion)

Keterdesakan ekonomi dan perubahan kesejahteraan adalah dua faktor utama penggerak melakukan konversi lahan

C. Fungsi Lahan "Tanpa Beban"

Faktor utama dari pola alih fungsi lahan tanpa beban ini adalah untuk mengubah nasib hidup yang lebih baik dari keadaan saat ini dan ingin ke luar dari kampung atau kelurahan

1. Alih Fungsi Lahan Adaptis Agraris

Pola alih fungsi lahan adaptis agraris terjadi karena keterdesakan ekonomi dan keinginan untuk berubah dari masyarakat dengan tujuan meningkatkan hasil pertanian. Dikatakan berpola adaptis agraris jika warga memiliki tanah yang relatif kurang produktif ingin meningkatkan hasil pertaniannya dengan cara menjual tanah yang kurang produktif dan membeli tanah yang relatif lebih bagus.

2. Alih Fungsi Lahan Multi Bentuk atau Tanpa Bentuk

Pola alih fungsi lahan multi bentuk ini merupakan alih fungsi lahan diakibatkan oleh berbagai faktor, namun secara khusus faktor yang dimaksud adalah faktor peruntukkan untuk perkantoran, sekolah, koperasi, perdagangan, termasuk sistem waris yang tidak spesifik dijelaskan dalam pola alih fungsi lahan adaptasi demografi.

Teori Trickle Down Effect

Teori trickle down effect merupakan salah satu topik penting dalam pembangunan ekonomi, terutama di negara negara yang sedang berkembang (Laksani, 2010). Teori ini pertama kali digagas oleh Albert Otto Hirschman pada 1954. Teori trickle down effect menjelaskan bahwa kemajuan yang diperoleh oleh sekelompok masyarakat akan sendirinya

menetes ke bawah sehingga menciptakan lapangan kerja dan berbagai peluang ekonomi yang pada gilirannya akan menumbuhkan berbagai kondisi demi terciptanya distribusi pertumbuhan ekonomi yang merata.

Trickle Down Effect merupakan salah satu pendekatan dalam strategi tidak langsung pembangunan ekonomi untuk memeratakan kesejahteraan yang menekankan pada munculnya pertumbuhan ekonomi. Dikatakan tidak langsung karena proses pemerataan kesejahteraan dilakukan melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi pada sektor utama dan kemudian sektor utama tersebut akan menyebarkan hasil pertumbuhan ekonomi tersebut ke sektor lainnya.

Proses penyebaran tersebut diharapkan akan membawa perbaikan kesejahteraan masyarakat. Pertumbuhan ekonomi diutamakan pada titik originalnya sebelum disebarkan ke berbagai tempat lainnya. Hirschman menggunakan istilah Titik Pertumbuhan (Growing Point) atau Pusat Pertumbuhan (Growing Centre). Di suatu negara terdapat beberapa titik pertumbuhan, di mana industri berkelompok berada pada titik pertumbuhan tersebut. Hal itu karena diperoleh beberapa manfaat dalam bentuk efisiensi biaya yang dikeluarkan oleh industri yang bersangkutan. Hirschman juga menyarankan agar membentuk lebih banyak titik-titik pertumbuhan supaya dapat menciptakan pengaruh-pengaruh penyebaran pembangunan yang efektif. Kesempatan investasi, lapangan kerja, dan upah buruh relatif tinggi lebih banyak terdapat di pusat-pusat pertumbuhan. Oleh karena itu, investasi

merupakan salah satu kegiatan ekonomi yang diutamakan untuk mempercepat laju pertumbuhan ekonomi dalam trickle down effect. Dengan mempercepat laju pertumbuhan ekonomi yang ada, investasi selanjutnya.

Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.

Pangan adalah kebutuhan primer atau dasar yang paling penting bagi manusia untuk dapat mempertahankan hidup dan menjalani aktivitas kegiatan sehari hari. Pangan sebagai sumber zat gizi (karbohidrat, lemak, protein, vitamin, mineral dan air) merupakan landasan utama untuk mencapai kesehatan dan kesejahteraan sepanjang siklus kehidupan. Pangan telah dikelompokan menurut berbagai cara yang berbeda yakni : padi padian, akar-akaran umbi-umbian dan pangan berpati, kacang-kacangan dan biji-bijian berminyak, sayur-sayuran, buah-buahan, pangan hewani, lemak dan minyak, gula dan sirup.

Undang No 18 tahun 2012, yang dimaksud dengan ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun

mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

2.1.3 PERTANAHAN

Lima belas tahun setelah kemerdekaan, pada tanggal 24 September 1960 terbit Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) setelah melalui proses panjang sejak tahun 1948. UUPA sejatinya dimaksudkan untuk berlaku sebagai lex generalis ("undang-undang pokok") bagi pengaturan lebih lanjut obyek materiilnya, yakni bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Walaupun dimaksudkan untuk dapat menjadi "payung" atau "platform" untuk penjabaran lebih lanjut ketentuan-ketentuan UUPA, namun masih ada celah yang belum sempat diisi oleh UUPA untuk, paling tidak, mengatur hal pokok-pokok, secara umum, atau garis besar ketentuan terkait dengan sumber daya alam (SDA) selain tanah. Sebagaimana diketahui, UUPA memang telah menggariskan dasar dan ketentuan pokok yang berlaku untuk semua bidang SDA dalam 10 (sepuluh) pasalnya. Namun demikian, hanya ada 1 (satu) pasal dalam UUPA yang secara eksplisit mengatur tentang SDA selain tanah, yakni Pasal 8 UUPA yang dalam

penjelasannya antara lain menyebutkan bahwa ketentuan ini merupakan pangkal bagi peraturan perundang-undangan terkait pertambangan dan lain-lainnya.

UUPA terdiri dari 67 (enam puluh tujuh) pasal yang terdiri dari 58 (lima puluh delapan) pasal dan 9 (sembilan) pasal khusus terkait ketentuan konversi. Di samping 10 (sepuluh) pasal yang mengatur tentang dasar dan ketentuan pokok, maka pengaturan tentang tanah terdapat dalam 53 (lima puluh tiga) pasal, sisanya, 4 (empat) pasal mengatur hal-hal di luar ketentuan pokok dan pertanahan. Oleh karena dominasi pengaturan tentang pertanahan dalam UUPA, maka dalam proses penerbitannya pernah diwacanakan tentang nama undang-undang ini. Iman Soetiknjo dari Seksi Agraria UGM menyarankan namanya "UU Pertanahan", dan karena reaksi tersebut maka dalam perkembangannya ditambahkan pasal-pasal yang tidak hanya berkaitan dengan tanah .

Boedi Harsono, sebagai salah seorang perumus naskah rancangan UUPA memberikan kesaksian serupa terhadap hal tersebut. Panitia Perumus mengusulkan nama "Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Dasar Hukum Tanah" tetapi "Panitia Soewahjo" yang menyiapkan rencana UUPA menganggap nama tersebut terlalu sempit sehingga kemudian digunakanlah nama "Undang-Undang tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria".

Hutang UUPA untuk melengkapi ketentuan pokok di luar bidang pertanahan itu tidak kunjung dilunasi sehingga UUPA masih menyisakan "Pekerjaan Rumah" yang belum selesai.

Dalam perjalanan waktu, seiring dengan kebijakan ekonomi yang lebih cenderung menekankan pada pertumbuhan dibandingkan pemerataan, maka bagian dari pekerjaan rumah UUPA yang belum selesai itu "diambil alih" oleh berbagai undang-undang sektoral, misalnya UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan (telah diganti dengan UU No. 41 Tahun 1999), UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan (telah diganti dengan UU No. 22 Tahun 2001), UU No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (telah diganti dengan UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air), dan berbagai undang-undang lain yang terbit kemudian yang dalam kenyataannya tidak satupun undang-undang sektoral tersebut merujuk pada UUPA, melainkan masing-masing langsung merujuk pada Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Era bertumbuhkembangnya undang-undang sektoral menandai didegradasinya UUPA yang pada awalnya dimaksudkan untuk menjadi lex generalis bagi pengaturan SDA menjadi sederajat dengan undang-undang sektoral lainnya dan dengan demikian menjadikan UUPA sebagai lex specialis yang hanya mengatur bidang pertanahan. Ditinggalkannya semangat dan prinsip-prinsip yang mendasari UUPA oleh undang-undang sektoral dapat ditengarai dalam perbedaan antara UUPA dengan undang-undang sektoral berkaitan dengan: 1) orientasi; 2) keberpihakan; 3) pengelolaan dan implementasinya; 4) perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM); 5) pengaturan good

governance; 6) hubungan orang dengan SDA, dan 7) hubungan antara negara dengan SDA.

Sebagai akibatnya, undang-undang sektoral itu tidak sinkron satu sama lain, bahkan saling tumpang tindih dengan segala dampaknya, sebagaimana ditengarai oleh Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Dampak negatif tumpang tindih peraturan perundang-undangan di bidang SDA itu telah mendorong MPR RI untuk memberikan arah kebijakan dalam pengelolaan SDA yang meliputi, antara lain: "melakukan pengkajian ulang terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang- undangan yang didasarkan pada prinsip Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam" (TAP MPR RI No. IX/MPR/2001). Amanat tersebut diulangi lagi dalam TAP MPR RI No. V/MPR/2003 yang antara lain berbunyi sebagai berikut "Presiden bersama-sama DPR membahas UU Pembaruan Agraria dan Pengelolaan SDA yang akan berfungsi sebagai UU Pokok…" (garis bawah oleh penyusun). Amanat tersebut mengisyaratkan terbentuknya suatu undang-undang terkait SDA yang bersifat lex generalis; dengan perkataan lain mereposisi UUPA sejalan dengan prinsi-prinsip Pembaruan Agraria, dengan demikian akan mengakhiri ketidaksinkronan antarundang-undang sektoral.

Dalam pada itu, pada masa pemerintahan Presiden Megawati, terbit Keppres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Dalam Pasal 1 huruf a disebutkan :

"Dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Badan Pertanahan Nasional melakukan langkah-langkah percepatan : penyusunan Rancangan Undang-undang Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Rancangan Undang-undang tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan."

Penyempurnaan UUPA bisa diartikan sebagai reposisi UUPA sebagai lex generalis, atau penyempurnaan UUPA sebagai lex specialis karena kekuranglengkapan UUPA dan terjadinya penafsiran yang menyimpang dari falsafah dan prinsip-prinsip UUPA sebagai akibat dari kecenderungan politik-ekonomi kebijakan makro yang cenderung pro pertumbuhan. Oleh karenanya, dihadapkan pada dua alternatif pilihan itu, saat ini prioritas yang dipilih adalah menyempurnakan UUPA sebagai lex specialis, dengan catatan bahwa pada suatu saat di kemudian hari, dapat disusun suatu undang-undang di bidang SDA yang bersifat lex generalis, yang akan menjadi "platform bersama" untuk semua undang-undang sektoral, sehingga

dengan demikian akan tercipta hukum di bidang SDA sebagai satu sistem.

Pilihan prioritas penyempurnaan UUPA salah satunya dengan membentuk UU tentang Pertanahan juga didasarkan pada Ketetapan MPR RI IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sebagai landasan hukum, khususnya dalam kaitannya dengan frasa "…dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor". Dengan demikian perlu dipahami bahwa penyusunan UU Pertanahan merupakan suatu "jembatan-antara" untuk meminimalisasi ketidaksinkronan undang-undang sektoral terkait bidang pertanahan, di samping untuk melengkapi dan menjabarkan hal-hal yang belum diatur oleh UUPA maupun menegaskan berbagai penafsiran yang menyimpang dari falsafah dan prinsip-prinsip dasar yang telah digariskan oleh UUPA. Sangat dipahami bahwa UUPA yang diterbitkan pada tahun 1960 belum mengantisipasi perkembangan ilmu, teknologi, politik, sosial ekonomi, budaya serta perkembangan kebutuhan masyarakat. Perubahan paradigma kebijakan ekonomi makro; globalisasi; derasnya arus investasi; semakin tajamnya konflik dalam perebutan akses terhadap pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan tanah karena ketimpangan/ketidakadilan dalam struktur penguasaan/pemilikan tanah; derasnya alih fungsi tanah sehingga mengancam ketahanan pangan, timbulnya bencana alam, dan kerusakan lingkungan; perlunya dilakukan distribusi dan redistribusi tanah untuk pertanian maupun

nonpertanian disertai dengan reformasi akses; perlunya pengaturan untuk menjadi landasan pembangunan yang menggunakan ruang di bawah tanah; perlunya menerapkan asas-asas pemerintahan yang baik dalam pengelolaan pertanahan; perlunya membentuk pengadilan pertanahan untuk menyelesaikan perkara agraria termasuk konflik/sengketa pertanahan yang massif, berskala luas dan multi dimensi; merupakan beberapa contoh perlunya melengkapi UUPA.

Di samping melengkapi dan menjabarkan UUPA, dalam perjalanan waktu seiring dan sejalan dengan ekonomi-politik makro yang cenderung propertumbuhan, berbagai ketentuan UUPA telah diberi penafsiran yang tidak sesuai, bahkan bertentangan dengan falsafah dan prinsip dasar UUPA yang antara lain telah berdampak terhadap ketidakadilan, pelanggaran HAM terkait hak dasar berupa tanah, dan semakin terpinggirkannya hak-hak masyarakat hukum adat. Beberapa contoh hilangnya roh UUPA karena salah tafsir adalah (1) penafsiran pengertian hak menguasai dari negara yang demikian luas, mencakup seolah-olah negara sebagai pemilik tanah; (2) penafsiran yang beragam terhadap pengertian "tanah negara" dan berbagai implikasi yuridisnya; (3) pembelokan hak pengelolaan sehingga lebih menonjolkan sifat keperdataannya; (4) penafsiran yang longgar terhadap pengertian "fungsi sosial" hak atas tanah sehingga menafikan asas keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perseorangan; (5) pengakuan dan perlindungan

hak masyarakat hukum adat yang tidak tuntas yang bisa berdampak terhadap kurangnya perlindungan terhadap hak ulayat karena menafikan kedudukan tanah (hak) ulayat sebagai entitas tersendiri, di samping tanah negara dan tanah hak, (6) pengabaian nilai-nilai lain dari tanah dan hanya memandangnya dari nilai ekonomis semata, telah menjadikan tanah sebagai komoditas dan alat untuk akumulasi modal.

Penafsiran yang tidak sesuai dengan falsafah dan prinsip dasar UUPA karena perbedaan pilihan kepentingan dan nilai itu dapat ditelusuri dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan pertanahan yang terbit sebagai peraturan pelaksanaan UUPA. Secara empiris, penafsiran berbagai konsep di bidang pertanahan yang menyimpang dari falsafah, semangat dan prinsip-prinsip dasar UUPA itu telah berakibat terhadap terjadinya konflik dan sengketa pertanahan yang massif, multidimensi, dan berdampak luas, bahkan tidak jarang juga menyangkut pelanggaran HAM.

Kasus-kasus yang sempat menyita perhatian publik, seperti kasus Alas Tlogo, dan kasus-kasus yang muncul pada penghujung tahun 2011 misalnya kasus Mesuji (Kecamatan Mesuji Timur, Kabupaten Mesuji, Provinsi Lampung), kasus Sungai Sodong (Kecamatan Mesuji, Kabupaten Agam Komering Ilir, Provinsi Sumatera Selatan) Kasus Sritanjung (Kecamatan Tanjung Raya, Kabupaten Mesuji, Provinsi Lampung), kasus PT Sumber Mineral Nusantara (SMN) di Kecamatan Sape, Kabupaten Bima, Provinsi NTB

menggambarkan betapa kompleksnya akar masalah konflik dan sengketa tersebut.

Dari segi normatif, peraturan perundang-undangan yang ada tidak mampu memberikan akses yang adil kepada rakyat, termasuk masyarakat hukum adat (MHA) dalam pertarungan untuk memperoleh dan memanfaatkan SDA termasuk tanah, dan tidak mampu melindungi hak-hak rakyat serta cenderung memberikan hak-hak yang lebih kepada pemilik modal dan pihak-pihak yang mempunyai akses terhadap kekuasaan, serta mengabaikan melakukan pengawasan terhadap hak yang sudah diberikan kepada perorangan dan badan hukum, jelas berdampak terhadap eskalasi konflik. Ditambah lagi dengan kenyataan bahwa model-model penyelesaian sengketa secara ad hoc atau melalui pengadilan ternyata tidak mampu menyelesaikan secara tuntas konflik dan sengketa yang massif dan berskala luas tersebut. Di masa yang akan datang perlu dipikirkan keberadaan pengadilan yang secara khusus berwenang menyelesaikan perkara pertanahan, termasuk menyelesaikan konflik dan sengketa yang telah dapat dikategorikan sebagai konflik dan sengketa yang "extra-ordinary" karena dampaknya.

Pembentukan UU tentang Pertanahan sebagai salah satu upaya penyempurnaan UUPA ditempuh dengan melengkapi dan menjabarkan pengaturan di bidang pertanahan dan menegaskan penafsiran yang tidak sesuai dengan falsafah dan prinsip dasar UUPA. Falsafah UUPA tetap

dipertahankan, sedangkan prinsip-prinsip dasar UUPA diperkuat dan dikembangkan sesuai dengan prinsip pembaruan agraria.

Falsafah UUPA sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menampilkan dua kata kunci yakni bahwa Negara sebagai organisasi kekuasaan memperoleh kewenangan dari bangsa Indonesia untuk menguasai bumi (termasuk tanah), air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dan bahwa hak menguasai dari negara itu digunakan dengan tujuan untuk tercapainya sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Adapun kewenangan negara untuk menguasai itu tidak hanya berisi kewenangan untuk mengatur, seperti yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, namun mencakup pula kewenangan untuk membuat kebijakan, melakukan pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan terhadap isi kewenangannya yang terdiri dari tiga hal, yakni berkenaan dengan (1) obyek yang diatur (bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya); (2) hubungan hukum antara subyek dengan obyek ; dan (3) hubungan hukum dan perbuatan hukum terkait obyek yang diatur. Perluasan makna Hak Menguasai Negara tersebut sesuai dengan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam uji materi undang-undang terkait SDA.

Demikian juga terhadap makna sebesar-besar kemakmuran rakyat, MK telah memberikan tolok ukurnya, yakni; (1) manfaatnya bagi rakyat; (2) pemerataan

pemanfaatannya; (3) partisipasi rakyat dalam penentuan manfaatnya; dan (4) penghormatan terhadap hak-hak rakyat.

Adapun prinsip-prinsip dasar UUPA itu terdiri dari: (1) asas kenasionalan; (2) Hak Menguasai Negara; (3) pengakuan terhadap hak ulayat; (4) fungsi sosial hak atas tanah; (5) hubungan sepenuhnya WNI dengan tanah; (6) kesamaan hak antara WNI laki-laki dan perempuan; (7) land reform; (8) perencanaan dalam peruntukan, penguasaan dan pemilikan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Seiring dengan perjalanan waktu, terutama setelah Reformasi pada tahun 1998, isu-isu tentang hak asasi manusia, asas pemerintahan yang baik, pengakuan dan perlindungan terhadap MHA, alternatif penyelesaian sengketa, otonomi daerah, demokrasi, keberlanjutan SDA, keadilan terhadap akses perolehan dan pemanfaatan SDA bagi generasi sekarang dan yang akan datang, memperoleh perhatian dalam penyusunan kebijakan dan peraturan perundang-undangan.

Sejatinya dalam bahasa yang lebih sederhana, prinsip-prinsip dasar UUPA telah menyiratkan beberapa isu pascareformasi tersebut. Namun demikian, ada beberapa isu yang belum diantisipasi ketika prinsip-prinsip dasar UUPA disusun lima puluh tiga tahun yang lalu. Rumusan prinsip-prinsip pembaruan agraria itu sama sekali tidak meninggalkan prinsip-prinsip dasar UUPA, bahkan rumusan prinsip-prinsip pembaruan agraria sesungguhnya memberikan

penguatan terhadap prinsip-prinsip dasar UUPA. Adapun prinsip-prinsip dari pembaruan agraria tersebut sebagaimana dirumuskan dalam Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 adalah sebagai berikut.

a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
b. menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
c. menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
d. mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
e. mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
f. mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
g. memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetapmemperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
h. melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;

i. meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dan antardaerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
j. mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
k. mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
l. melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan SDA.

Ida Nurlinda dalam disertasinya merangkum 12 (dua belas) prinsip Pembaruan Agraria tersebut menjadi tiga, yakni: keadilan, demokrasi, dan berkelanjutan. Ketiga prinsip ini juga menjiwai UUPA sebagaimana ditegaskan dalam prinsip dasarnya. Dengan mendasarkan pada falsafah UUPA dan prinsip-prinsip PA, penyusunan RUU Pertanahan dilakukan untuk melengkapi dan menjabarkan hal-hal yang belum diatur dalam UUPA dan mempertegas penafsiran yang tidak sesuai dengan falsafah dan prinsip-prinsip PA.

A. Hubungan Manusia Dengan Tanah

Pandangan manusia terhadap tanah bukan hanya dititikberatkan pada kedudukan manusia sebagai makhluk individu, namun juga pada manusia sebagai makhluk sosial. Hak penguasaan tanah pada hakekatnya merupakan refleksi dari pandangan manusia terhadap dirinya sebagai manusia dalam hubungannya dengan tanah. Hubungan manusia dengan tanah melahirkan kewenangan dan tanggung jawab untuk kemakmuran diri sendiri dan orang lain.14 Penguasaan tanah merupakan suatu hak yang hanya dimungkinkan diperoleh apabila orang atau badan hukum yang akan memiliki hak tersebut cakap secara hukum untuk menghaki obyek yang menjadi haknya.

Manusia Indonesia merupakan kumpulan dan kesatuan dari kelompok-kelompok masyarakat dan suku-suku yang menyatukan diri dalam ikatan kebangsaan Indonesia. Penyatuan dalam ikatan satu bangsa tidak berarti menghilangkatan keberadaan kelompok atau suku-suku sebagai unsur pembentuknya. Di satu sisi, kelompok suku yang sangat beragam tetap dihormati keberadaannya, sedangkan di lain pihak kelompok suku harus menghargai ikatan kebangsaan yang sudah terbangun. Hal inilah yang melahirkan suatu ideologi ”Bhinneka Tunggal Ika”.

Hubungan manusia Indonesia dengan tanah dalam wilayah Indonesia mengandung karakter yang spesifik. Hubungan spesifik bukan hanya menunjukkan ikatan kebathinan yang sangat ditentukan faktor historis yang

panjang namun juga mengandung ketergantungan yang bersifat ekonomis, politis, dan sosial. Ketergantungan ekonomis karena tanah di wilayah Indonesia menjadi sumber penghidupan bagi manusia Indonesia. Secara politis, tanah di Indonesia merupakan tempat, letak, dan batas wilayah kekuasaan manusia Indonesia. Secara sosial, tanah di wilayah Indonesia merupakan ajang tempat berlangsungnya hubungan antar manusia Indonesia sendiri.

Hubungan yang mengandung karakter spesifik inilah yang menjadi basis lahirnya hubungan hukum antara manusia Indonesia dengan tanah yang kemudian dikonsepkan dengan Hak Bangsa. Pasal 1 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam di wilayah Indonesia merupakan kepunyaan rakyat yang bersatu dalam ikatan bangsa Indonesia. Hak bangsa itu bersifat sakral, abadi, dan asasi. Sakral karena adanya kesadaran dan pengakuan bahwa tanah beserta isinya merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Abadi karena hubungan antara bangsa dengan tanah di wilayah Indonesia tidak pernah akan berakhir selama bangsa Indonesia sebagai subyek dan tanah sebagai obyek masih ada. Asasi karena hak bangsa menjadi basis bagi lahirnya hak dasar bagi setiap orang atau kelompok untuk menguasai, memanfaatkan, dan menikmati tanah dan hasilnya untuk kesejahteraan mereka.

Pemberian hak atas tanah kepada setiap orang dimaksudkan untuk digunakan atau dimanfaatkan sebagai

sumber kesejahteraan. Diberikannya dan dimilikinya tanah dengan hak-hak penggunaannya tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas pada tanah sebagai permukaan bumi. Pemanfaatan tanah selalu berbarengan dengan pemanfaatan sesuatu yang ada di atas dan di bawah permukaan bumi. Oleh karena itu, hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang disebut tanah, tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air, serta ruang angkasa yang ada di atasnya dengan syarat penggunaan bagian tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya sekedar diperlukan dan sesuai dengan tujuan pemberian haknya (Pasal 4 ayat (2) UUPA).

Hukum tanah nasional yang bersumber pada hukum adat menganut asas pemisahan horizontal, yaitu hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Iman Sudiyat dalam bukunya "Hukum Adat Skesta Asas" mengemukakan bahwa hak milik atas rumah dan tanaman pada asasnya terpisah dari hak atas tanah tempat benda-benda itu berada. Seseorang dapat menjadi pemilik rumah atau tanaman di atas tanah orang lain. Namun, pada pemisahan prinsipil antara hak atas tanaman dan rumah dengan hak atas tanah terdapat restriksi-restriksi, seperti transaksi mengenai pekarangan biasanya meliputi pula rumah dan tanamannya.

Sejalan dengan pendapat Iman Sudiyat, Djuhaendah Hasan mengemukakan bahwa asas perlekatan vertikal tidak

dikenal dalam hukum adat, karena hukum adat mengenal asas lainnya, yaitu asas pemisahan horizontal, dimana tanah terlepas dari segala sesuatu yang melekat pada tanah tersebut. Di dalam hukum adat benda terdiri dari benda tanah dan benda bukan tanah. Dalam hal ini yang dimaksud dengan benda tanah hanya meliputi tanahnya saja, sedangkan sesuatu yang melekat dengan tanah dimasukkan dalam pengertian benda bukan tanah dan terhadapnya tidak berlaku ketentuan benda tanah. Namun, wewenang penggunaan yang bersumber pada hak atas tanah tersebut diperluas hingga meliputi sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air, serta ruang angkasa yang ada di atasnya.

Hak atas tanah tersebut bersumber dari hak menguasai negara yang diberikan kepada perseorangan dan sekelompok orang secara bersama, maupun badan hukum yang peruntukannya hanya untuk permukaan bumi, namun UUPA juga memperbolehkan untuk pemanfaatan tanah pada tubuh bumi, air serta ruang yang ada di atasnya sesuai dengan tujuan pemberian haknya. Jika pemanfaatan ruang di bawah tanah dan/atau ruang di atas tanah oleh subyek yang sama dengan pemegang hak atas tanah dan menjadi bagian dari pemanfaatan hak atas tanah, maka statusnya tetap ditempatkan sebagai bagian dari hak atas tanah. Jika dengan pemanfaatan ruang di atas permukaan bumi maupun ruang di bawah permukaan bumi berbeda dengan pemanfaatan hak atas tanah baik oleh subyek yang sama maupun berbeda, maka keberadaan status pemanfaatan ruang di atas atau di

bawah tanah tidak dapat ditempatkan sebagai bagian dari hak atas tanah. Jika subyek haknya sama, maka kewenangan pemegang hak atas tanah tersebut tidak dapat menjangkau penguasaan atas pemanfaatan ruang di atas tanah atau ruang di bawah tanah.

Pemanfaatan ruang di atas dan di bawah bumi ini harus memperhatikan ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUPA, tata ruang, lingkungan hidup, dan aspek kemanfaatan. Pemanfaatan ruang di atas atau di bawah tanah tidak mempunyai hubungan dengan hak atas tanah jika subyek pemanfaat dan kegiatan pemanfaatannya berbeda. Untuk itu di samping harus ada izin dari pemilik hak atas tanah yang ada di atas atau di bawahnya, juga harus ada pemberian hak tersendiri yaitu Hak Guna Ruang Bawah Tanah atau Hak Guna Ruang Atas Tanah. Adanya pemanfaatan ruang di atas tanah dan di bawah tanah ini mengakibatkan adanya susunan pemanfaatan berbeda oleh subyek yang berbeda yaitu pemanfaatan ruang di atas tanah, pemanfaatan tanah, dan pemanfaatan ruang di bawah tanah. Atas dasar itu, maka pemanfaatan ruang di atas dan di bawah tanah oleh subyek yang berbeda dengan hak atas tanah harus memenuhi persyaratan sebagai berikut.

a. Pemanfaatannya tidak saling menimbulkan gangguan satu dengan lainnya;

b. pemanfaatan Ruang Di bawah atau Di atas Tanah tidak berhubungan langsung dengan pemanfaatan permukaan bumi atau tanahnya;

c. tidak mengganggu kelestarian lingkungan hidup; dan
d. tidak bertentangan dengan tata ruang dan wilayah

Selain persyaratan tersebut, pemanfaatan ruang di atas maupun di bawah tanah harus memenuhi persyaratan yang bersifat komulatif seperti syarat administratif termasuk di dalamnya hak atas tanah dan aspek perizinan. Pemanfaatan ruang di atas tanah dan ruang di bawah tanah diberikan Pemerintah kepada perseorangan maupun badan hukum.

3. Hak menguasai negara

Negara diberikan otoritas dalam penguasaan tanah melalui hak menguasai negara yang bersumber dari UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara sebagai penguasa harus memiliki semangat mengabdi kepentingan umum (sense of public service) dan masyarakat harus memiliki kewajiban tunduk kepada penguasa (the duty of civil obedience), keduanya harus dididik agar memiliki kesadaran kepentingan umum (public spirit). Hak menguasai negara tersebut dipertegas oleh UUPA sebagai antitesis terhadap hak domein.

Penghapusan asas domein setelah berlakunya UUPA digantikan dengan pemberian tempat bagi asas "hak menguasai dari negara." Asas ini diangkat dan dikembangkan dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dalam UUPA ditempatkan dalam Pasal 2 dengan rumusan sebagai berikut:

"(1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal ini, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. (2)

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

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

(3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.

(4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan

dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah."

Penetapan hak menguasai dari negara sangat berlainan dengan asas domein yang berlaku sebelum adanya UUPA. Perbedaan yang sangat mendasar adalah bahwa pada asas domein, meskipun tidak disebutkan secara eksplisit, tujuannya adalah untuk keuntungan kolonialisme Belanda. Hal ini dapat dikaji dari klaim pemerintah kolonial atas tanah yang tidak bisa dibuktikan sebagai hak eigendom oleh warga negara sebagai tak bertuan dan dinyatakan sebagai domein atau milik negara. Asas Hak Menguasai Negara tersurat tujuan secara jelas untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dapat dikatakan pula bahwa UUPA memberikan suatu sikap untuk mencapai tujuan Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 tidak pada tempatnya, jika negara bertindak sebagai pemilik tanah. Menurut penjelasan UUPA, negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat memang bukan pemilik, melainkan bertindak selaku badan penguasa yang pada tingkatan tertinggi menguasai bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Lebih tepat apabila negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku penguasa yang diberi wewenang untuk pada tingkatan tertinggi melakukan wewenang, seperti yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA.

Ketentuan Hak Menguasai Negara ini, jika dilihat dari Memori Penjelasan UUPA angka II/2 memberi kesimpulan bahwa dasar pemikiran yang dipergunakan mengenai

hubungan hukum antara negara dengan bumi, air, dan ruang angkasa adalah hubungan di mana negara dianggap sebagai personifikasi seluruh rakyat, seperti yang dikemukakan oleh Notonagoro. Notonagoro merumuskan, salah satu bentuk hubungan tersebut, yaitu hubungan antara negara langsung dengan bumi dan sebagainya tidak sebagai subyek perorangan, dan tidak dalam kedudukannya sebagai negara yang memiliki, akan tetapi sebagai negara yang menjadi personifikasi rakyat seluruhnya, sehingga dalam konsepsi ini negara tidak terlepas dari rakyat, negara hanya menjadi pendiri, pendukung daripada kesatuan-kesatuan rakyat.

Dalam pelaksanaannya, wewenang tersebut didelegasikan kepada daerah-daerah dan masyarakat hukum adat sebagai pelaksanaan asas medebewind.29 Berlandaskan ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA, arti menguasai adalah

"mengatur" dan "menyelenggarakan" yang oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya memberikan ketegasan lingkup makna"menguasai" yaitu membuat kebijakan, mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi.

Wewenang tersebut berkaitan dengan : (a) penggunaan/peruntukan (use), persediaan (reservation), dan pemeliharaannya (maintainance) atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); (b) penentuan dan pengaturan macam hak atas tanah; (c) penentuan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antar orang dan/atau badan hukum yang berobyekkan tanah. Wewenang tersebut harus

ditujukan pada upaya mencapai kemakmuran rakyat secara maksimal. Hak menguasai dari negara ini merupakan hak rakyat pada tingkat negara.

Bab III
METODOLOGI

Metode yang digunakan dalam melakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap peraturan perundang-undangan adalah didasarkan pada 5 dimensi penilaian, yaitu:

1. Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-undangan;
2. Dimensi Potensi Disharmoni;
3. Dimensi Kejelasan Rumusan;
4. Dimensi Kesesuaian Norma dengan Asas:
5. Efektivitas Pelaksanaan Peraturan perundang-undangan.

Penjelasan mengenai kelima dimensi penilaian tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Penilaian Berdasarkan Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-Undangan

   Peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Penilaian terhadap dimensi ini dilakukan untuk memastikan bahwa peraturan perundang-undangan dimaksud sudah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Bahwa norma hukum itu berjenjang dalam suatu hierarki tata susunan, dalam pengertian bahwa suatu norma yang lebih rendah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada

norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lagi lebih lanjut yang berupa norma dasar (grundnorm). Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (**lex superior derogat legi inferior**). Dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan juga disusun berjenjang sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Penilaian Berdasarkan Potensi Disharmoni

   Penilaian ini dilakukan dengan pendekatan normatif, terutama untuk mengetahui adanya disharmoni pengaturan mengenai: 1) kewenangan, 2) hak dan kewajiban, 3) perlindungan, dan 4) penegakan hukum.

3. Penilaian Kejelasan Rumusan.

   Setiap peraturan perundang-undangan harus disusun sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, dengan memperhatikan sistematika, pilihan kata atau istilah, teknik penulisan, dengan menggunakan bahasa peraturan perundang-undangan yang lugas dan pasti, hemat kata, objektif dan menekan rasa subjektif, membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten, memberikan definisi atau batasan artian secara cermat.

Sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya

4. Penilaian Kesesuian Norma dengan Asas

   Penilaian ini dilakukan untuk memastikan peraturan perundang-undangan dimaksud sudah sesuai dengan asas materi muatan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas materi muatan meliputi:

   a. *Pengayoman*

      Materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk ketentraman masyarakat.

   b. *Kemanusiaan*

      Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan pelindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

   c. *Kebangsaan*

      Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

   d. *Kekeluargaan*

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. *Kenusantaraan*

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang- undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

f. *Bhineka Tunggal Ika*

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

g. *Keadilan*

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

h. *Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan*

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat

membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. *Ketertiban dan kepastian hukum;* dan/atau

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

j. *Keseimbangan, keserasian dan keselarasan*

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

5. Penilaian Efektivitas Implementasi Peraturan Perundang-undangan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai kejelasan tujuan yang hendak dicapai serta berdayaguna dan berhasilguna. Hal ini sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 (huruf a dan huruf e) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Penilaian ini perlu dilakukan untuk melihat sejauh mana manfaat dari pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sesuai dengan yang diharapkan. Penilaian ini perlu didukung dengan data

empiris yang terkait dengan implementasi peraturan perundang-undangan.

Penilaian pada dimensi efektivitas, dapat dilakukan dengan menggunakan metode analisis terhadap beban dan manfaat dari pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan. Yang pertama kali perlu dilakukan adalah mengumpulkan data permasalahan efektivitas untuk menentukan isu yang akan dinilai rasio beban dan manfaatnya. Data empiris yang dibutuhkan adalah data hukum (kebijakan dan peraturan perundang-undangan), dan data yang berkaitan dengan keekonomian. Analisis terhadap beban dan manfaat pelaksanaan peraturan perundang-undangan dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam membuat rekomendasi bagi suatu peraturan perundang-undangan.

BAB IV

KAJIAN EMPIRIK DAN KAJIAN

4.1 Gambaran Umum Jawa Tengah

A. Kondisi Geografis dan Administrasi

Provinsi Jawa Tengah terletak di 5040’ - 8030’ Lintang Selatan dan 108030’ - 111030’ Bujur Timur, dengan luas wilayah sebesar 3.254.412 ha atau 25,04% dari luas Pulau Jawa. Secara administratif, letak wilayahnya berbatasan dengan Samudera Hindia dan Daerah Istimewa Yogyakarta di sebelah Selatan; Provinsi Jawa Barat di sebelah Barat; Provinsi Jawa Timur di sebelah Timur, dan Laut Jawa di sebelah Utara. Provinsi Jawa Tengah terdiri dari 29 Kabupaten dan 6 Kota, 573 Kecamatan yang meliputi 7.809 Desa dan 769 Kelurahan. Batas wilayah administrasi kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah dapat dilihat pada Gambar berikut.

Sumber: Peta dasar Rupa Bumi Indonesia (RBI),

Gambar 4. 1 Peta Wilayah Administrasi Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah

B. Topografi

Kondisi topografi wilayah Jawa Tengah beraneka ragam, meliputi daerah pegunungan dan dataran tinggi yang membujur sejajar dengan panjang pulau Jawa di bagian tengah; dataran rendah yang hampir tersebar di seluruh wilayah; dan pantai yaitu pantai Utara dan Selatan. Kemiringan lahannya bervariasi, meliputi lahan dengan kemiringan 0-2% sebesar 38%; lahan dengan kemiringan 2-15% sebesar 31%; lahan dengan kemiringan 15-40% sebesar 19%; dan lahan dengan kemiringan lebih dari 40% sebesar 12%. Kemiringan lahan dapat menjadi

dasar pertimbangan untuk kesesuaian pemanfaatan dan fungsi penggunaan lahan.

Wilayah Provinsi Jawa Tengah memiliki ketinggian yang beraneka ragam, yaitu pegunungan dan dataran tinggi yang membujur di bagian tengah dan dataran rendah yang tersebar di hampir seluruh wilayah yang umumnya adalah wilayah pantai. Sekitar 53% wilayah berada pada ketinggian 0-99 mdpl.

C. Geologi

Kondisi fisiografis Jawa Tengah terbagi menjadi 7 (tujuh) klasifikasi, yaitu Perbukitan Rembang, Zona Randublatung, Pegunungan Kendeng, Pegunungan Selatan Jawa Tengah bagian Timur, Pegunungan Serayu Utara, Pegunungan Serayu Selatan, dan Pegunungan Progo Barat. Jenis tanah yang ada di wilayah Jawa Tengah meliputi *organosol, alluvial, planosol, litosol, regosol, andosol, grumosol, mediteran, latosol, podsolik*, dan didominasi jenis tanah *latosol, aluvial*, serta *gromosol*, yang tersebar di seluruh wilayah. Jenis tanah ini merupakan jenis tanah yang tingkat kesuburannya cukup tinggi.

Jumlah gunung di Jawa Tengah relatif banyak, beberapa diantaranya masih aktif sehingga sewaktu-waktu masih mengeluarkan lava/gas beracun. Terdapat 6 (enam) gunung berapi yang aktif di Jawa Tengah, yaitu Gunung Merapi (di Kabupaten

Magelang, Boyolali, dan Klaten), Gunung Slamet (di Kabupaten Pemalang, Banyumas, Purbalingga, Tegal, dan Brebes), Gunung Sindoro (di Kabupaten Temanggung, Wonosobo), Gunung Sumbing (di Kabupaten Temanggung, Wonosobo), Gunung Dieng (di Kabupaten Wonosobo, Banjarnegara, Pekalongan, Batang, dan Kendal) dan Gunung Merbabu (di Kabupaten Semarang, Boyolali dan Magelang). Gunung berapi di sepanjang wilayah Jawa Tengah rata-rata mempunyai tingkat kerentanan terhadap bahaya bencana vulkanik tinggi, sehingga memerlukan pengawasan terus menerus.

D. Hidrologi

Daerah Aliran Sungai (DAS) di wilayah Jawa Tengah cukup banyak, 18 DAS diantaranya menjadi DAS Prioritas yaitu DAS Garang (Babon), DAS Serang, DAS Bodri, DAS Cacaban, DAS Juwana, DAS Tuntang, DAS Pemali, DAS Comal, DAS Babakan, DAS Gangsa, DAS Kupang, DAS Serayu, DAS Luk Ulo, DAS Citanduy (Segara Anakan; Jabar, Jateng), DAS Bengawan Solo (Jateng, Jatim, DIY), DAS Bogowonto (Jateng, DIY), DAS Progo (Jateng, DIY), dan DAS Wawar Medono.

Jumlah sungai di wilayah Jawa Tengah cukup banyak dan tersebar hampir di seluruh wilayah Jawa Tengah. Sungai-sungai tersebut antara lain Sungai Serayu,

Bengawan Solo, Juwana, Progo, Pemali, Tuntang, Klawing, Lusi, Bogowonto, Kaligung, Kali Comal, Kali Bodri, dan lain-lain. Bengawan Solo merupakan sungai terpanjang di Pulau Jawa, memiliki mata air di Pegunungan Sewu (Kabupaten Wonogiri), mengalir ke utara melintasi Kota Surakarta, dan akhirnya menuju ke Jawa Timur dan bermuara di daerah Gresik (dekat Surabaya). Sungai lainnya yang cukup besar adalah Sungai Serayu, yang melintasi 5 (lima) Kabupaten yaitu Wonosobo, Banjarnegara, Banyumas, Purbalingga, dan Cilacap. Sungai ini berhulu di Kabupaten Wonosobo, dan bermuara di Kabupaten Cilacap, dengan panjang sekitar 181 km, lebar sekitar 12 m di bagian hulu dan 80 m di bagian hilir. Sungai-sungai di wilayah Provinsi Jawa Tengah yang memiliki luas daerah pengaliran lebih dari 1.000 km^2 perlu diwaspadai karena daerah pengalirannya cukup luas dengan debit yang cukup besar, sehingga mengakibatkan wilayah di sekitarnya rawan banjir limpahan.

E. Klimatologi

Suhu udara rata-rata di Jawa Tengah tahun 2017 berkisar 26,8^{0}C sampai dengan 28,9^{0}C. Kelembaban udara rata-rata relatif bervariasi berkisar 69,0 persen sampai dengan 86,0 persen. Tahun 2017 tercatat curah hujan tertinggi terjadi pada bulan Oktober yaitu

sebesar 484,0 mm dan curah hujan terendah di bulan Agustus sebesar 15 mm. Hari hujan terbanyak juga terjadi di bulan Oktober sebayak 23 hari hujan, dan terendah adalah di bulan Agustus sebanyak 1 hari hujan.

F. Penggunaan Lahan

Provinsi Jawa Tengah memiliki luas 3.254.412 hektar. Sepanjang tahun 2014-2016, terjadi perubahan komposisi penggunaan lahan. Luas lahan sawah bertambah dari 990.652 hektar (30,44%) menjadi 991.524 hektar (30,47%), sementara lahan bukan sawah berkurang dari 2.263.760 hektar (69,56) menjadi 2.262.888 hektar (69,53%). Penambahan luas lahan sawah menunjukkan adanya upaya pengembangan sawah baru serta komitmen menjaga pertanian lahan pangan berkelanjutan (LP2B). Penggunaan lahan di Jawa Tengah dapat dilihat pada Tabelberikut:

Tabel 4. 1 Penggunaan Lahan di Provinsi Jawa Tengah 2014 – 2016

No	Penggunaan Lahan	Tahun 2014		Tahun 2015		Tahun 2016	
		Luas (Ha)	%	Luas (Ha)	%	Luas (Ha)	%
1	Lahan Sawah	990.652	30,44	991.652	30,47	991.524	30,47
a	Pengairan Teknis	382.643	38,63	383.262	38,65	386.953	39,03
b	Pengairan ½ Teknis	129.630	13,09	133.769	13,49	131.687	13,28
c	Pengairan Sederhana	136.796	13,81	136.635	13,78	140.423	14,16
d	Pengairan Desa/non PU	57.032	5,76	52.596	5,30	57.731	5,82
e	Tadah Hujan	281.919	28,46	282.521	28,49	272.364	27,47
f	Pasang Surut	1.561	0,16	1.613	0,16	1.661	0,17
g	Lebak, Polder, Lainnya	1.071	0,11	1.256	0,13	705	0,07
2	Bukan Lahan Sawah	2.263.760	69,56	2.262.760	69,53	2.262.888	69,53
a	Bangunan/Pekarangan	524.465	16,12	503.923	15,48	537.288	16,51
b	Tegal/Kebun	732.853	22,52	730.370	22,44	723.056	22,22
c	Ladang/Huma	13.346	0,41	13.413	0,41	11.664	0,36
d	Padang Rumput	1.231	0,04	1.184	0,04	1.745	0,05
e	Hutan Rakyat	95.550	2,94	103.402	3,18	103.004	3,17

No	Penggunaan Lahan	Tahun 2014		Tahun 2015		Tahun 2016	
		Luas (Ha)	%	Luas (Ha)	%	Luas (Ha)	%
f	Hutan Negara	568.572	17,47	578.107	17,76	567.449	17,44
g	Perkebunan Negara	71.868	2,21	69.345	2,13	71.337	2,19
h	Rawa	9.027	0,28	9.035	0,28	9.021	0,28
i	Tambak	34.972	1,07	39.810	1,22	37.574	1,15
j	Kolam/Empang	3.719	0,11	8.259	0,25	3.046	0,09
k	Sementara tidak diusahakan	1.772	0,05	1.628	0,05	1.429	0,04
l	Lain-lain	206.385	6,34	204.284	6,28	196.275	6,03
	Jumlah (Ha)	**3.254.412**	**100,00**	**3.254.412**	**100,00**	**3.254.412**	**100,00**

Sumber: BPS Provinsi Jawa Tengah, 2017

G. Potensi Pengembangan Wilayah

Wilayah Jawa Tengah memiliki potensi yang dapat dikembangkan untuk meningkatkan perekonomian daerah, sekaligus potensi wilayah yang harus dipertahankan untuk menjaga keberlanjutan sumberdaya alamnya. Potensi wilayah tersebut terdiri dari kawasan budidaya dan kawasan lindung, sebagaimana tertuang dalam RTRW Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029.

1. Kawasan Budidaya

   Berdasarkan RTRW Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029 kawasan budidaya di Jawa Tengah terdiri atas kawasan peruntukan hutan produksi, hutan rakyat, pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, pertambangan, industri, pariwisata, permukiman, serta pesisir dan pulau-pulau kecil.

2. Kawasan Peruntukan Hutan Produksi

   Kawasan peruntukan hutan produksi di Provinsi Jawa Tengah dengan luas 546.290 hektar terbagi ke dalam 20 KPH (Kesatuan Pemangkuan Hutan), dengan fungsi hutan sebagai hutan produksi terbatas seluas ±362.360 hektar, dan hutan produksi tetap seluas ±183.930 hektar. Kawasan hutan produksi terbatas berada di 28 kabupaten (seluruh kabupaten kecuali Kabupaten Sukoharjo) dan satu kota yaitu Kota Semarang. Sedangkan kawasan hutan produksi tetap berada di 28

kabupaten (seluruh kabupaten kecuali Kabupaten Karanganyar).

3. Kawasan Peruntukan Hutan Rakyat

   Kawasan peruntukan hutan rakyat di Jawa Tengah seluas 345.822,96 hektar (10,63% luas Jawa Tengah), berada di 29 kabupaten dan 5 kota, kecuali Kota Tegal.

4. Kawasan Peruntukan Pertanian

   Kawasan peruntukan pertanian di Jawa Tengah meliputi kawasan pertanian lahan basah seluas ±990.652 hektar, dan kawasan pertanian lahan kering seluas ±995.587 hektar, yang diarahkan dikembangkan di semua kabupaten/kota se-Jawa Tengah. Lahan pertanian basah dan kering tersebut dikelola untuk mendukung program perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) di Provinsi Jawa Tengah dengan rencana seluas hektar.

5. Kawasan Peruntukan PerkebunanKawasan peruntukan perkebunandiProvinsi Jawa Tengah seluas 885.344 hektar, terdiri dari perkebunan rakyat seluas 845.668 hektar (96%), PTPN IX seluas 28.212 hektar (3%), dan Perkebunan Besar Swasta/PBS seluas 11.464 hektar (1%).

   Kawasan Peruntukan Peternakan Pengembangan kawasan peruntukan peternakan meliputi kawasan peternakan besar, kecil dan kawasan

peternakan unggas yang diarahkan di semua kabupaten/kota se-Jawa Tengah.

6. Kawasan Peruntukan Perikanan

   Kawasan peruntukan perikanan seluas ±24.802 hektar, diarahkan untuk dikembangkan di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah, dan difungsikan menjadi lokasi budidaya ikan. Kawasan perikanan tersebut meliputi:

7. Kawasan perikanan tangkap, diarahkan pada perairan pantai utara dan pantai selatan, danau, waduk, rawa, sungai dan embung;
8. Kawasan perikanan budidaya (air tawar, air payau, air laut), diarahkan di semua kabupaten/kota se-Jawa Tengah.

- **Kawasan Peruntukan Pertambangan**

  Potensi kawasan peruntukan pertambangan hampir merata di sebagian besar wilayah kabupaten/kota di Jawa Tengah. Kawasan peruntukan pertambangan, meliputi:

1. Kawasan pertambangan mineral logam, bukan logam, batuan, dan batu bara, terletak di kawasan Majenang-Bantarkawung, Serayu-Pantai Selatan, Serayu-Pantai Utara, Gunung Slamet, Sindoro-Sumbing–Dieng, Merapi- Merbabu-Ungaran, Gunung Muria, Pegunungan Kendeng Utara, Kendeng Selatan, dan Gunung Lawu;

2. Kawasan pertambangan panas bumi, terletak di 9 (sembilan) lokasi komplek/kawasan panas bumi yang ada di 15 kabupaten, yaitu Wilayah Kerja Pertambangan (WKP) panas bumi Dieng, Gunung Telomoyo, Gunung Ungaran, Gunung Lawu, Baturraden, Guci, Banyugaram, Mangunan-Wanayasa, dan Condrodimuka;
3. Kawasan pertambangan minyak dan gas bumi, terletak di Wilayah Kerja Migas di Kabupaten Cilacap, Banyumas, Kebumen, Purworejo, Boyolali, Klaten, Sragen, Karanganyar, Blora, Rembang, Pati, Jepara, Grobogan, Demak, Semarang, Kendal, Batang, Pekalongan, Pemalang, Tegal, Brebes, Kota Semarang, Salatiga, Pekalongan, Tegal, dan pengembangan sumur tua/marjinal yang tersebar di Kabupaten Blora, Grobogan dan Kendal.

- **Kawasan Peruntukan Industri**

  Pengembangan kawasan peruntukan industri skala wilayah diarahkan untuk pengembangan produk-produk unggulan berbasis industri manufaktur. Wilayah industri/kawasan peruntukan industri tersebar di semua kabupaten/kota di Jawa Tengah kecuali Kota Magelang dan Kota Surakarta, sedangkan kawasan berikat berada di Kabupaten Cilacap, Semarang, Kendal dan Kota Semarang.

- **Kawasan Peruntukan Pariwisata**

  Pengembangan kawasan peruntukan pariwisata, meliputi koridor Borobudur–Prambanan–Surakarta; Borobudur-Dieng; Semarang-Demak– Kudus–Jepara–Pati–Rembang–Blora; Semarang–Ambarawa–Salatiga; Batang– Pekalongan–Pemalang–Tegal–Brebes; Cilacap–Banyumas–Purbalingga–Banjar- negara; dan Cilacap–Kebumen–Purworejo.

- **Kawasan Peruntukan Permukiman**

  Kawasan peruntukan permukiman di Jawa Tengah tersebar di seluruh kabupaten/kota, meliputi:

  - Kawasan permukiman perdesaan diarahkan pada kawasan-kawasan yang sudah ada dan perluasan areal dengan tetap memperhatikan kelestarian kawasan pertanian yang merupakan peruntukan dominan di perdesaan;

  - Kawasan permukiman perkotaan diarahkan pada intensifikasi kawasan- kawasan yang sudah ada melalui upaya pembangunan ke arah vertikal dan perluasan kawasan perkotaan, diikuti upaya pengendalian sehingga tidak mengganggu kawasan peruntukan lainnya terutama sawah di pinggiran kawasan perkotaan.

  - Kawasan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

  Pengembangan kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil di Jawa Tengah diarahkan pada kawasan

pesisir yang terletak di Kabupaten Cilacap, Kebumen, Purworejo, Wonogiri, Rembang, Pati, Jepara, Demak, Kendal, Batang, Pekalongan, Pemalang, Tegal, Brebes, Kota Semarang, Kota Pekalongan, dan Kota Tegal. Di Jawa Tengah terdapat 33 pulau-pulau kecil dimana 27 (dua puluh tujuh) pulau terletak di Kepulauan Karimunjawa, 2 (dua) pulau di Kabupaten Jepara (Pulau Panjang, dan Pulau Mandalika); 3 (tiga) pulau di Kabupaten Rembang (Pulau Marongan, Gede dan Sualan,); serta Pulau Nusakambangan di Kabupaten Cilacap.

- **Kawasan Lindung**

  Sesuai RTRW, rencana kawasan lindung di Jawa Tengah Tahun 2009– 2029 seluas 561.404 hektar (17,4% dari luas wilayah provinsi). Pemanfaatan ruang hutan lindung fisiografis merupakan sub kawasan lindung yang paling besar, sedangkan pemanfaatan ruang yang paling kecil adalah kawasan pantai dan sempadan.

  a. Kawasan Hutan Lindung

     Kawasan hutan lindung yang dikelola oleh negara diarahkan penyebarannya di Kabupaten Banyumas, Purbalingga, Banjarnegara, Kebumen, Wonosobo, Magelang, Klaten, Sukoharjo, Wonogiri, Karanganyar, Sragen, Rembang, Pati, Kudus, Jepara, Semarang, Temanggung, Kendal, Batang, Pekalongan,

Pemalang, Tegal dan Brebes. Untuk kawasan hutan lindung yang dikelola oleh masyarakat terus didorong setidaknya mencapai minimal 10% melalui alih fungsi lahan tidak produktif, yang diarahkan pengembangannya di 29 kabupaten dan 3 kota (Magelang, Salatiga, dan Semarang).

b. Kawasan yang Memberikan Perlindungan bagi Kawasan Bawahannya Kawasan yang memberikan perlindungan bagi kawasan bawahannya berbentuk kawasan resapan air. Luas kawasan resapan air di Provinsi Jawa Tengah ditetapkan seluas 114.822 hektar. Kawasan resapan air tersebar di Kabupaten Cilacap, Banyumas, Purbalingga, Banjarnegara, Kebumen, Purworejo, Wonosobo, Magelang, Boyolali, Klaten, Sukoharjo, Wonogiri, Karanganyar, Sragen, Grobogan, Blora, Rembang, Pati, Kudus, Jepara, Demak, Semarang, Temanggung, Kendal, Batang, Pekalongan, Pemalang, Tegal, Brebes, Kota Salatiga, dan Kota Semarang.

c. Kawasan Perlindungan Setempat

Kawasan perlindungan setempat terdiri dari kawasan sempadan sungai, sempadan pantai, sekitar mata air, dan sekitar danau/waduk/rawa. Luas kawasan perlindungan setempat ditetapkan minimal seluas 59.918 hektar, meliputi:

- Kawasan sempadan sungai, direncanakan berada pada semua wilayah kabupaten/kota yang dilewati oleh sungai, seluas 23.583 hektar;
- Kawasan sempadan pantai, direncanakan seluas 8.786 hektar yang terdiri dari kawasan pesisir pantura dan pansela sejauh 100 meter dari garis pasang tertinggi; dan kawasan pesisir pulau-pulau kecil sejauh 50 meter dari garis pasang tertinggi;
- Kawasan sekitar danau/waduk/rawa, direncanakan seluas 24.618,2 hektar, yang terdiri dari kawasan sempadan pagar terhadap danau/waduk/rawa sejauh 50 meter dari titik pasang tertinggi danau/waduk/rawa; dan kawasan sempadan bangunan terhadap danau/waduk/rawa sejauh paling sedikit 100 meter dari titik pasang tertinggi ke arah darat. Kawasan waduk tersebar di 15 kabupaten, yaitu Kabupaten Banjarnegara, Kebumen, Wonosobo, Boyolali, Klaten, Sukoharjo, Wonogiri, Karanganyar, Sragen, Grobogan, Pati, Semarang, Pemalang, Tegal dan Brebes;
- Kawasan Ruang Terbuka Hijau (RTH), dengan pengembangan RTH tersebar di tiap kabupaten/kota, terdiri dari RTH publik dan RTH privat, dengan luas minimal 30% dari

kawasan perkotaan. Proporsi RTH publik minimal 20% sedangkan RTH privat 10%.

d. Kawasan Lindung Lainnya

Kawasan lindung lainnya meliputi:

- Daerah perlindungan plasma nutfah, tersebar di 29 kabupaten dan 4 kota, yaitu Kota Magelang, Salatiga, Semarang, dan Tegal;
- Kawasan perlindungan plasma nutfah perairan, tersebar di kabupaten/ kota sepanjang pantai utara dan pantai selatan;
- Daerah pengungsian satwa berada di Srondol Kota Semarang.
- Kawasan Suaka Alam, Pelestarian Alam, dan Cagar Budaya
- Kawasan lindung ini terdiri dari cagar alam, suaka marga satwa, suaka alam laut dan perairan, kawasan pantai berhutan bakau, taman wisata alam, serta kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan, meliputi:

  Kawasan cagar alam, taman wisata alam, dan suaka marga satwa tersebar di 4 konservasi wilayah, meliputi Pati, Surakarta, Cilacap dan Pemalang, dengan luas yang telah ditetapkan sebesar 2.923,3 hektar.

  Kawasan Taman Nasional ditetapkan seluas 12.135 hektar, meliputi: a) Taman Nasional Gunung Merapi seluas □6.410 hektar berada di

Kabupaten Magelang, Boyolali, Klaten dan sebagian Sleman (Provinsi DIY); b) Taman Nasional Gunung Merbabu seluas 5.725 hektar berada di Kabupaten Magelang, Boyolali, dan Semarang; serta c) Taman Nasional Karimunjawa seluas 111.625 hektar berada di Kepulauan Karimunjawa Kabupaten Jepara;

Kawasan pelestarian alam berupa taman hutan rakyat dan kebun raya, yaitu kawasan Taman Hutan Raya Jawa Tengah berada di Berjo- Ngargoyoso Kabupaten Karanganyar seluas 231,3 hektar, dan Kebun Raya Jawa Tengah di Kabupaten Banyumas seluas 150 hektar;

Pengembangan taman wisata alam dan taman wisata alam laut meliputi: Taman Wisata Alam Gunung Selok di Kabupaten Cilacap; Taman Wisata Alam Tlogo Warno/Pengilon di Kabupaten Wonosobo; Taman Wisata Alam Grojogan Sewu di Kabupaten Karanganyar; Taman Wisata Alam Sumber Semen di Kabupaten Rembang; Taman Wisata Alam Laut Ujung Negoro- Roban di Kabupaten Batang;

Kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan ditetapkan untuk melindungi 597 benda cagar budaya yang tersebar di seluruh kabupaten/kota di Jawa Tengah. Benda cagar

budaya tersebut terdiri dari candi, situs purbakala, benteng kuno, makam kuno, masjid, gereja, klenteng, dan bangunan bersejarah lainnya;

Daerah pantai berhutan bakau seluas □10.718,51 hektar tersebar di Kabupaten Cilacap, Kebumen, Purworejo, Wonogiri, Rembang, Pati, Jepara, Demak, Kendal, Batang, Pekalongan, Pemalang, Tegal, Brebes, dan Kota Semarang. Kawasan mangrove terluas di pantai selatan berada di Kabupaten Cilacap (77,99%), sedangkan di pantai utara berada di Kabupaten Demak (9,19%).

H. **Wilayah Rawan Bencana**

Kondisi geologis, topografis, klimatologis, hidrologis dan letak geografis Provinsi Jawa Tengah menyebabkan terdapat kawasan-kawasan yang berpotensi terdampak peristiwa yang mengancam atau mengganggu kehidupan masyarakat dan berakibat timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009- 2029, kawasan rawan bencana alam di Jawa Tengah dapat diidentifikasi ke dalam 10 kawasan, yaitu:

a. Kawasan Rawan Banjir, yaitu kawasan yang mengalami genangan akibat curah hujan tinggi,

luapan air sungai ataupun rusaknya bendung/ tanggul yang mengancam areal persawahan, jalan, dan permukiman, meliputi Kabupaten Demak, Grobogan, Kendal, Semarang, Pati, Kudus, Brebes, Tegal, Pekalongan, Kebumen, Magelang, Purworejo, Wonogiri, Sukoharjo, Klaten, Sragen, Karanganyar, Cilacap, Banjarnegara, Banyumas, dan Purbalingga;

b. Kawasan Rawan Kekeringan, yaitu kawasan dengan ketersediaan air rendah untuk pertanian dan kebutuhan konsumsi masyarakat, khususnya pada musim kemarau yang diperparah dampak perubahan iklim dan pemanasan global yang mengancam, meliputi Kabupaten Cilacap, Kebumen, Purworejo, Boyolali, Sukoharjo, Wonogiri, Sragen, Grobogan, Jepara, Kudus, Blora, Rembang, Pati, Demak, Pekalongan, Pemalang, Tegal, dan Brebes;

c. Kawasan Rawan Tanah Longsor, yaitu kawasan yang kondisi permukaan tanahnya mudah bergerak akibat patahan atau pergeseran, kemiringan lereng, jenis/karakter batuan, hujan, kandungan air dalam tanah dan penggunaan lahan, meliputi Kabupaten Cilacap, Banyumas, Purbalingga, Banjarnegara, Kebumen, Purworejo, Wonosobo, Magelang, Boyolali, Klaten, Wonogiri, Karanganyar, Sragen, Grobogan, Blora, Rembang,

Pati, Kudus, Jepara, Semarang, Temanggung, Kendal, Batang, Pekalongan, Pemalang, Tegal, Brebes, dan Kota Semarang;

d. Kawasan Rawan Letusan Gunung Berapi, yaitu kawasan di sekitar puncak gunung berapi yang rawan terhadap bahaya primer berupa lelehan lava, semburan api, luncuran awan panas piroklastik, gas vulkanik beracun, dan bahaya sekunder berupa aliran lahar hujan, banjir bandang, dan longsoran material vulkanik. Bahaya tersebut khususnya mengancam kawasan Gunung Merapi di Kabupaten Magelang, Boyolali, Klaten, Kota Magelang; dan kawasan Gunung Slamet di Kabupaten Banyumas, Purbalingga, Pemalang, Tegal, Brebes, dan Kota Tegal;

e. Kawasan Rawan Gempa Bumi, meliputi kawasan selatan Jawa Tengah dimana relatif lebih dekat dengan zona tumbukan lempeng benua dan terdapat sebaran garis-garis sesar aktif, yaitu di Kabupaten Cilacap, Kebumen, Purworejo, Klaten, dan Wonogiri. Peristiwa gempa bumi yang terjadi pada tanggal 27 Mei 2006 berkekuatan 6,3 Skala Richter dan mengguncang bagian selatan Pulau Jawa, berdampak tidak hanya pada kawasan di lima kabupaten tersebut, namun dampaknya mencapai hingga radius 95 km dari pusat gempa, meliputi Kabupaten Klaten, Sukoharjo, Boyolali,

Wonogiri, Purworejo, Magelang, Kebumen, Temanggung, dan Karanganyar;

f. Kawasan Rawan Gelombang Pasang, meliputi wilayah pantai berkemiringan landai di Kabupaten Cilacap, Kebumen, Purworejo, Wonogiri, Rembang, Pati, Jepara, Demak, Kendal, Batang, Pekalongan, Pemalang, Tegal, Brebes, Kota Semarang, Kota Pekalongan, dan Kota Tegal;

g. Kawasan Rawan Tsunami, meliputi kawasan Pesisir Pantai Selatan yang berhadapan dengan Samudera Hindia yaitu di Kabupaten Cilacap, Kebumen, Purworejo, dan Wonogiri. Tsunami terakhir terjadi pada 17 Juli 2006 akibat gempa bawah laut di Samudera Hindia dan menimbulkan jatuhnya korban jiwa, kerusakan sarana prasarana perikanan dan kerusakan lingkungan pantai di Cilacap, Kebumen, dan Purworejo;

h. Kawasan Rawan Abrasi yang mengikis tanah daratan kawasan pesisir pantai utara berakibat pada rusaknya kawasan pertambakan, pelabuhan dan permukiman, tersebar di Kabupaten Rembang, Pati, Jepara, Demak, Kendal, Batang, Pekalongan, Pemalang, Tegal, Brebes, Kota Semarang, Kota Pekalongan, dan Kota Tegal;

i. Kawasan Rawan Angin Topan dimana angin dengan kecepatan dan daya rusak tinggi melintasi daratan yang seringkali terjadi di Kabupaten

Cilacap, Banyumas, Purbalingga, Wonosobo, Magelang, Boyolali, Klaten, Sukoharjo, Wonogiri, Karanganyar, Sragen, Blora, Pati, Kudus, Jepara, Demak, Kota Semarang, dan Kota Pekalongan;

j. Kawasan Rawan Gas Beracun, meliputi wilayah di sekitar kawah Sinila, Timbang, Sikendang, Sibanteng, dan Sileri kawasan Pegunungan Dieng, mengancam areal permukiman dan pertanian desa-desa sekitarnya yang terdapat di wilayah perbatasan Kabupaten Banjarnegara, dan Wonosobo.

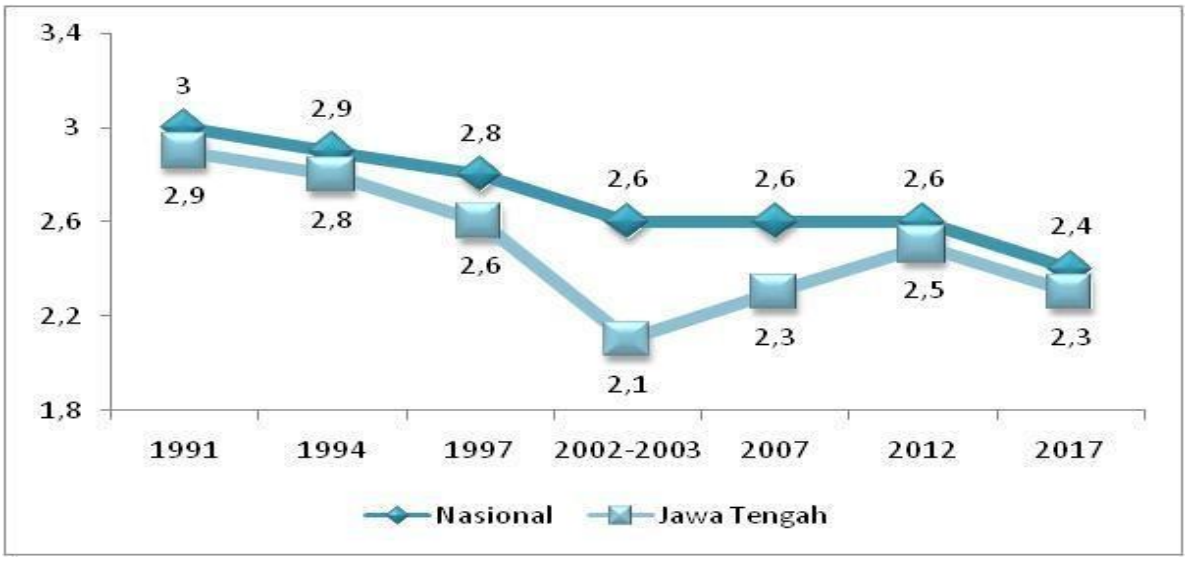
I. Kondisi Demografi

Penduduk merupakan potensi sumber daya manusia untuk menghasilkan barang dan jasa, tetapi penduduk juga membutuhkan barang- barang konsumsi untuk menunjang kehidupannya. Jumlah penduduk yang besar dengan tingkat pertumbuhan yang tidak terkendali, dan persebaran penduduk yang tidak seimbang ditambah dengan daya dukung alam dan lingkungan yang terbatas, akan menimbulkan masalah dan beban bagi negara/daerah. Kuantitas dan kualitas sumber daya alam akan mengalami penurunan yang cepat jika angka pertumbuhan penduduk terus meningkat. Oleh karena itu harus dilakukan pengendalian jumlah penduduk. Pertumbuhan penduduk di suatu wilayah dipengaruhi

oleh tiga faktor yaitu fertilitas (tingkat kelahiran), mortalitas (tingkat kematian) dan migrasi (perpindahan).

Jumlah penduduk Jawa Tengah tahun 2017 (Susenas 2017) adalah sebesar 34,20 juta jiwa atau sedikit berbeda dengan proyeksi jumlah penduduk tahun 2017 hasil sensus penduduk 2010 yang sebesar 34,25 juta jiwa. Jumlah penduduk Jawa Tengah mengalami peningkatan sebesar 0,71 juta jiwa jika dibandingkan dengan jumlah penduduk tahun 2016 yang mencapai 33,96 juta jiwa. Secara nasional, Jawa Tengah merupakan provinsi dengan jumlah penduduk terbesar ketiga setelah Jawa Barat (48,04 juta jiwa) dan Jawa Timur (39,29 juta jiwa).

Perkembangan jumlah penduduk Jawa Tengah relatif terkendali, hal ini terlihat dari kondisi tingkat kelahiran. Gambaran tingkat kelahiran di Provinsi Jawa Tengah dapat dilihat dari Angka Fertilitas Total (*Total Fertility Rate/*TFR) yang didefinisikan sebagai jumlah kelahiran hidup laki-laki dan perempuan tiap 1.000 penduduk yang hidup hingga akhir masa reproduksinya. Tahun 2017 angka TFR Jawa Tengah sebesar 2,3, menurun dibandingkan angka tahun 2012 yang tercatat sebesar 2,5. Angka TFR Jawa Tengah juga lebih rendah jika dibanding dengan nasional yang sebesar 2,4.



Sumber: BPS Provinsi Jawa Tengah, 2018

Gambar 4. 2 Perkembangan TFR Jawa Tengah dan Nasional

Apabila dilihat dari persebarannya, Kabupaten Brebes merupakan daerah dengan jumlah penduduk terbanyak di Jawa Tengah, yakni sebanyak 1.802.829 jiwa atau 5,22% dari total penduduk Jawa Tengah. Sedangkan Kota Magelang merupakan daerah dengan jumlah penduduk paling sedikit sebanyak 121.872 jiwa atau 0,35%.

Kepadatan penduduk Jawa Tengah tahun 2018 tercatat sebesar 1.060 jiwa/km^2 meningkat dibandingkan tahun 2017 yang tercatat sebesar 1.051 jiwa/km^2. Sebaran kepadatan penduduk di kabupaten/kota menunjukkan bahwa Kota Surakarta merupakan kota dengan kepadatan penduduk tertinggi di Jawa Tengah sebesar 11.770 jiwa/km^2,

diikuti oleh Kota Tegal dan Kota Pekalongan dengan masing-masing kepadatan penduduk sekitar 7.324 jiwa/km^2 dan 6.766 jiwa/km^2. Sementara kepadatan penduduk terendah berada di Kabupaten Blora (481 jiwa/km^2), Kabupaten Wonogiri (525 jiwa/km^2), dan Kabupaten Rembang (625 jiwa/km^2). Hal ini menunjukkan bahwa wilayah kota rata-rata memiliki kepadatan penduduk lebih besar dibandingkan wilayah kabup

Tabel 4. 2 Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin, Luas Wilayah dan Kepadatan Penduduk Menurut Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2018

No	Kabupaten/ Kota	Luas Wilayah	Jumlah Penduduk			
			Laki-laki	Perempuan	Laki-laki + Perempuan	Kepadatan Penduduk
1	Kab. Cilacap	2.139	861.266	858.238	1.719.504	804
2	Kab. Banyumas	1.328	838.798	840.326	1.679.124	1.264
3	Kab. Purbalingga	778	456.972	468.221	925.193	1.189
4	Kab. Banjarnegara	1.070	459.903	458.316	918.219	858
5	Kab. Kebumen	1.283	595.003	600.089	1.195.092	931
6	Kab. Purworejo	1.035	353.298	363.179	716.477	692
7	Kab. Wonosobo	985	399.115	388.269	787.384	799
8	Kab. Magelang	1.086	641.992	637.633	1.279.625	1.178
9	Kab. Boyolali	1.015	482.309	497.490	979.799	965
10	Kab. Klaten	656	574.824	596.587	1.171.411	1.786
11	Kab. Sukoharjo	467	438.527	446.678	885.205	1.896
12	Kab. Wonogiri	1.822	465.124	491.982	957.106	525
13	Kab.	772	434.726	444.352	879.078	1.139

No	Kabupaten/ Kota	Luas Wilayah	Jumlah Penduduk			
			Laki-laki	Perempuan	Laki-laki + Perempuan	Kepadatan Penduduk
	Karanganyar					
14	Kab. Sragen	946	434.976	452.913	887.889	939
15	Kab. Grobogan	1.976	678.296	693.314	1.371.610	694
16	Kab. Blora	1.794	424.189	437.921	862.110	481
17	Kab. Rembang	1.014	315.689	317.895	633.584	625
18	Kab. Pati	1.491	607.002	646.297	1.253.299	841
19	Kab. Kudus	425	423.985	437.445	861.430	2.027
20	Kab. Jepara	1.004	618.422	622.178	1.240.600	1.236
21	Kab. Demak	897	570.481	581.315	1.151.796	1.284
22	Kab. Semarang	947	511.202	529.427	1.040.629	1.099
23	Kab. Temanggung	870	383.704	381.890	765.594	880
24	Kab. Kendal	1.002	488.618	475.488	964.106	962
25	Kab. Batang	789	380.574	381.803	762.377	966
26	Kab. Pekalongan	836	443.009	448.883	891.892	1.067
27	Kab. Pemalang	1.012	643.219	656.505	1.299.724	1.284
28	Kab. Tegal	880	714.305	722.920	1.437.225	1.633
29	Kab. Brebes	1.658	905.683	897.146	1.802.829	1.087
30	Kota Magelang	18	60.005	61.867	121.872	6.771

No	Kabupaten/ Kota	Luas Wilayah	Jumlah Penduduk			
			Laki-laki	Perempuan	Laki-laki + Perempuan	Kepadatan Penduduk
31	Kota Surakarta	44	251.772	266.115	517.887	11.770
32	Kota Salatiga	53	93.718	97.853	191.571	3.615
33	Kota Semarang	374	875.575	910.539	1.786.114	4.776
34	Kota Pekalongan	45	152.202	152.275	304.477	6.766
35	Kota Tegal	34	123.323	125.680	249.003	7.324
Jawa Tengah		32.544	17.101.806	17.389.029	34.490.835	1.060

Sementara itu, rasio jenis kelamin penduduk penduduk Jawa Tengah tahun 2018 sebesar 98,35. Angka ini menunjukkan perbandingan jumlah penduduk laki-laki dan perempuan dimana persentase penduduk perempuan sebesar 50,42%, sedikit lebih banyak dibanding persentase penduduk laki-laki sekitar 49,58%.

Apabila dilihat dari jumlah penduduk menurut kelompok umur tahun 2018 diketahui bahwa jumlah penduduk usia produktif (15-64 tahun) lebih banyak dibandingkan usia non produktif (0-14 tahun dan 65+ tahun), dengan komposisi 23,36 juta jiwa penduduk usia produktif (67,73%) dan 11,12 juta jiwa penduduk usia non produktif (32,27%). Sehingga angka rasio ketergantungan di Jawa Tengah tahun 2018 sebesar 47,63 yang artinya bahwa setiap 100 penduduk usia produktif menanggung sekitar 47 orang penduduk usia tidak produktif. Kondisi ini menunjukkan bahwa di Jawa Tengah telah mengalami bonus demografi, dimana jumlah penduduk usia produktif lebih besar dibandingkan penduduk usia non produktif.

Dilihat dari komposisi penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin maka diketahui bahwa penduduk usia produktif di Jawa Tengah lebih banyak perempuan dibandingkan laki-laki yaitu 11,79 juta jiwa penduduk perempuan, dan 11,56 juta jiwa penduduk laki-laki. Demikian juga untuk kelompok usia 65+

tahun menunjukkan komposisi penduduk perempuan lebih banyak dibandingkan penduduk laki-laki yaitu 1,6 juta jiwa penduduk perempuan dan 1,33 juta jiwa penduduk laki-laki. Sementara untuk kelompok umur 0-14 tahun, jumlah penduduk laki-laki lebih banyak dibandingkan perempuan, yaitu 3,98 juta jiwa penduduk perempuan dan 4,2 juta jiwa penduduk laki-laki. dari 35 kabupaten/kota di Jawa Tengah, sebanyak 7 kabupaten memiliki rasio jenis kelamin lebih dari 100 yang menunjukkan bahwa jumlah penduduk laki-laki lebih banyak dibandingkan perempuan yaitu Kabupaten Cilacap, Banjarnegara, Wonosobo, Magelang, Temanggung, Kendal, dan Brebes. Sementara itu dilihat dari rasio ketergantungan di kabupaten/kota menujukkan bahwa rata-rata kabupaten memiliki rasio ketergantungan lebih besar dibandingkan dengan kota. Kabupaten Kebumen, Purworejo, dan Purbalingga adalah tiga kabupaten dengan rasio ketergantungan tertinggi di Jawa Tengah, sementara Kota Semarang, Surakarta, dan Salatiga memiliki rasio ketergantungan yang paling rendah di Jawa Tengah. Kondisi ini menggambarkan bahwa penduduk usia produktif rata-rata kabupaten di Jawa Tengah lebih banyak menanggung usia non produktifnya jika dibandingkan dengan kota.

Bonus demografi di Jawa Tengah mempunyai waktu peluang relatif lebih pendek dibanding dengan tingkat nasional maupun provinsi lain di Pulau Jawa, khususnya DKI, DIY, Jawa Timur dan Banten. Angka rasio ketergantungan di Jawa Tengah telah mencapai di bawah 50, sejak tahun 2015 yaitu sebesar 48,1 dan diproyeksikan akan terus menurun sampai dengan tahun 2020, dan kembali akan meningkat mulai tahun 2025. Sampai dengan tahun 2030, rasio ketergantungan Jawa Tengah diproyeksikan akan meningkat menuju angka 50. Artinya peluang bonus demografi Jawa Tengah diproyeksikan hanya terjadi sampai dengan tahun 2030. Hal ini memerlukan arah kebijakan pembangunan sumber daya manusia yang tepat, antara lain menyiapkan kualitas sumber daya manusia yang akan masuk ke angkatan kerja, menjaga penurunan fertilitas, menyiapkan keterampilan dan kompetensi tenaga kerja, kebijakan ekonomi dalam menciptakan lapangan kerja, fleksibilitas pasar tenaga kerja, serta strategi *link and match* antara kebutuhan pasar tenaga kerja.

Sebagai langkah antisipasi menghadapi bonus demografi di Jawa Tengah telah disusun *Grand Design* Bonus Demografi Perencanaan Pembangunan Provinsi Jawa Tengah 2018-2038, dimana di dalamnya berisi serangkaian arah kebijakan antara lain menyangkut pengendalian kuantitas penduduk yang diarahkan

untuk mengelola dan mempertahankan pertumbuhan penduduk melalui pengendalian kelahiran dengan cara mengoptimalkan akses dan kualitas pelayanan kesehatan reproduksi dan Keluarga Berencana (KB). Di samping itu, yang tidak kalah penting adalah peningkatan kualitas penduduk yang diarahkan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui upaya peningkatan akses pelayanan kesehatan secara umum dan pendidikan serta kesempatan kerja/berusaha. Dalam rangka peningkatan kualitas penduduk, dari sisi pelayanan kesehatan perlu diupayakan peningkatkan derajat kesehatan untuk menurunkan angka kematian terutama ibu dan anak serta meningkatkan usia harapan. Sementara dari sisi pendidikan, perlu diupayakan peningkatan kompetensi dan daya saing penduduk melalui pendidikan formal, non formal dan informal tanpa mengesampingkan masalah kesetaraan gender. Sedangkan dari sisi kesempatan kerja/berusaha perlu diupayakan penyediaan lapangan pekerjaan yang layak atau kemudahan berwirausaha. Melalui pekerjaan yang layak memberi peluang keluarga untuk meningkatkan penghasilannya sehingga terbebas dari kemiskinan dan mengurangi kesenjangan ekonomi.

D. Aspek Kesejahteraan Masyarakat

- **Pertumbuhan Ekonomi**

Selama rentang waktu lima tahun, pertumbuhan ekonomi Jawa Tengah relatif stabil pada kisaran 5,2% - 5,4%, bahkan selalu lebih baik dibandingkan pertumbuhan ekonomi nasional. Pertumbuhan ekonomi Jawa Tengah tahun 2018 sebesar 5,32% meningkat dibandingkan tahun 2017 (5,26%), dan lebih baik dibandingkan nasional (5,17%).

Sumber: BPS Provinsi Jawa Tengah, 2019

Gambar 4. 3 Pertumbuhan Ekonomi Jawa Tengah dan Nasional Tahun 2014-2018 (%)

Pertumbuhan ekonomi Jawa Tengah tahun 2014-2018 didukung dengan pertumbuhan positif seluruh lapangan usaha, dengan rata-rata pertumbuhan tertinggi adalah informasi dan komunikasi, diikuti jasa perusahaan, dan jasa kesehatan dan kegiatan sosial. Pertumbuhan tiap lapangan usaha di Jawa Tengah selama tahun 2014-2018 dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4. 3 Pertumbuhan PDRB Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2010 Menurut Lapangan Usaha Provinsi Jawa Tengah Tahun 2014 – 2018 (%)

Lapangan Usaha	2014	2015	2016	2017*	2018**
Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	-0,95	5,60	2,20	1,66	2,63
Pertambangan dan Penggalian	6,66	4,57	18,98	5,19	2,45
Industri Pengolahan	6,61	4,71	4,10	4,33	4,35
Pengadaan Listrik dan Gas	6,50	2,43	4,57	5,22	5,36
Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	3,45	1,63	2,17	6,51	4,88
Konstruksi	4,38	6,00	6,52	7,13	6,07
Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	4,79	4,09	5,67	6,01	5,70
Transportasi dan Pergudangan	9,26	7,69	4,91	6,30	7,55
Penyediaan Akomodasi dan	7,61	6,79	6,26	6,45	8,17

Lapangan Usaha	2014	2015	2016	2017*	2018**
Makan Minum					
Informasi dan Komunikasi	13,00	9,53	8,31	13,27	12,39
Jasa Keuangan dan Asuransi	4,12	7,61	8,77	5,17	3,58
Real Estate	7,19	7,59	6,81	6,48	5,58
Jasa Perusahaan	7,97	8,49	10,62	8,72	9,48
Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	0,78	5,31	2,37	2,57	4,43
Jasa Pendidikan	9,37	7,55	7,35	6,97	7,76
Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	11,37	6,61	9,86	8,60	8,80
Jasa lainnya	8,50	3,21	8,64	8,98	9,45

Sumber: BPS Provinsi Jawa Tengah, 2019

Berdasarkan sebaran pertumbuhan ekonomi tiap kabupaten/kota di Jawa Tengah tahun 2017, Kabupaten Banyumas tumbuh paling tinggi dibandingkan kabupaten/kota lainnya sebesar 6,34%, diikuti Kabupaten Rembang (6,18%). Sedangkan ekonomi Kabupaten Cilacap tumbuh paling rendah yaitu sebesar 2,45%, diikuti oleh Kabupaten Kudus (2,97%). Perkembangan pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota di Jawa Tengah tahun 2013-2017 dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4. 4 Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun 2013–2017 (%)

Kabupten/Kota		2013	2014	2015	2016*)	2017**)
1	Kab. Cilacap	1,66	2,93	6,46	5,06	2,45
2	Kab. Banyumas	6,97	5,67	6,12	6,05	6,34
3	Kab. Purbalingga	5,27	5,86	5,39	4,78	5,12
4	Kab. Banjarnegara	5,44	5,27	5,48	5,41	5,42
5	Kab. Kebumen	4,57	5,80	6,29	4,97	4,89
6	Kab. Purworejo	4,94	4,49	5,12	5,12	5,14
7	Kab. Wonosobo	4,00	4,89	5,12	5,13	3,16
8	Kab. Magelang	5,91	4,88	5,35	5,37	5,06
9	Kab. Boyolali	5,83	5,42	6,08	5,30	5,52
10	Kab. Klaten	5,96	5,79	5,64	5,14	5,07
11	Kab. Sukoharjo	5,78	5,40	5,69	5,71	5,72
12	Kab. Wonogiri	4,78	5,30	5,34	5,23	5,17

Kabupten/Kota		2013	2014	2015	2016*)	2017**)
13	Kab. Karanganyar	5,69	5,22	5,05	5,37	5,52
14	Kab. Sragen	6,70	5,58	6,05	5,74	5,81
15	Kab. Grobogan	4,57	4,07	5,96	4,46	5,65
16	Kab. Blora	5,36	4,39	5,36	23,53	5,84
17	Kab. Rembang	5,43	5,14	5,49	5,23	6,18
18	Kab. Pati	5,97	4,63	5,98	5,46	5,40
19	Kab. Kudus	4,36	4,47	4,08	2,52	2,97
20	Kab. Jepara	5,39	4,80	5,03	5,02	5,13
21	Kab. Demak	5,27	4,29	5,93	5,05	5,56
22	Kab. Semarang	5,97	5,84	5,43	5,27	5,47
23	Kab. Temanggung	5,20	5,06	5,17	4,98	4,68
24	Kab. Kendal	6,22	5,17	5,17	5,53	5,57
25	Kab. Batang	5,88	5,43	5,60	4,98	5,29
26	Kab. Pekalongan	5,99	4,95	4,78	5,16	5,28
27	Kab. Pemalang	5,57	5,53	5,50	5,38	5,39
28	Kab. Tegal	6,73	5,03	5,45	5,92	5,38
29	Kab. Brebes	5,91	5,30	5,97	5,08	5,47
30	Kota Magelang	6,04	4,90	5,07	5,17	5,18
31	Kota Surakarta	6,25	5,28	5,44	5,32	5,33
32	Kota Salatiga	6,30	5,54	5,14	5,22	5,21
33	Kota Semarang	6,25	6,38	5,79	5,84	5,64
34	Kota Pekalongan	5,91	5,48	5,00	5,36	5,32
35	Kota Tegal	5,67	5,03	5,43	5,44	5,46

Nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Jawa Tengah Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2010 selama tahun 2014-2018 mengalami peningkatan dari Rp.764.959,150 trilyun (2014) menjadi Rp.941.283,278 trilyun (2018). Demikian juga dengan nilai PDRB Jawa Tengah Atas Dasar Harga Berlaku pada periode yang sama meningkat dari Rp. 922.471,181 trilyun (2014) menjadi Rp.1.268.700,96 trilyun (2018). Peningkatan nilai PDRB baik ADHK Tahun 2010 dan ADHB didukung dengan peningkatan nilai PDRB pada seluruh lapangan usaha.

Laju Inflasi

Tingkat inflasi di Jawa Tengah dalam kurun waktu tahun 2014-2018 relatif terkendali cukup baik di angka rata-rata 2%-3%. Bahkan tingkat inflasi di Jawa Tengah lebih baik dibandingkan nasional dalam periode tersebut. Tingkat inflasi di Jawa Tengah rata-rata cenderung disebabkan oleh kenaikan indeks kelompok bahan makanan, meskipun kelompok lainnya juga memberikan andil pada tingkat inflasi di Jawa Tengah.

Namun demikian, terkendalinya tingkat inflasi di Jawa Tengah selama ini tidak terlepas dari optimalnya kinerja Tim Pengendali Inflasi Daerah (TPID) Jawa Tengah. Berbagai upaya selalu dilakukan untuk mengendalikan tingkat inflasi antara lain melalui pemenuhan ketersediaan pasokan, pembentukan harga

yang terjangkau, pendistribusian pasokan, perluasan akses informasi dan penerapan protokol manajemen lonjakan harga. Disamping itu, Bank Indonesia telah merilis aplikasi SiHati Generasi III yang berfungsi untuk memantau informasi pasokan dan perkembangan harga komoditas kebutuhan pokok masyarakat di Jawa Tengah. Informasi yang lebih komprehensif ini sangat membantu pemerintah Jawa Tengah dalam pengambilan keputusan terkait dengan pengendalian inflasi di Jawa Tengah.

Indeks Williamson

Guna melihat tingkat kesenjangan antar wilayah kabupaten/kota di Jawa Tengah, digunakan Indeks Williamson. Pada kurun waktu tahun 2012 – 2016, Indeks Williamson Jawa Tengah semakin menurun yaitu dari 0,641 menjadi 0,62. Kondisi ini menggambarkan kesenjangan antar kabupaten/kota di Jawa Tengah yang semakin mengecil.

Penduduk Miskin

Kemiskinan di Jawa Tengah selama kurun waktu 2014 – 2018 terus mengalami penurunan, meskipun jumlah absolutnya masih cukup besar. Jumlah penduduk miskin tahun 2018 (September) sebanyak 3,867 juta jiwa (11,19%), menurun sebesar 1,04 persen poin dibanding tahun 2017 (September) sebanyak 4,197 juta jiwa (12,23%). Jumlah penduduk miskin lebih besar di perdesaan sebanyak 2,157 juta jiwa (12,80%),

sedangkan di perkotaan sebanyak 1,709 juta jiwa (9,67%)

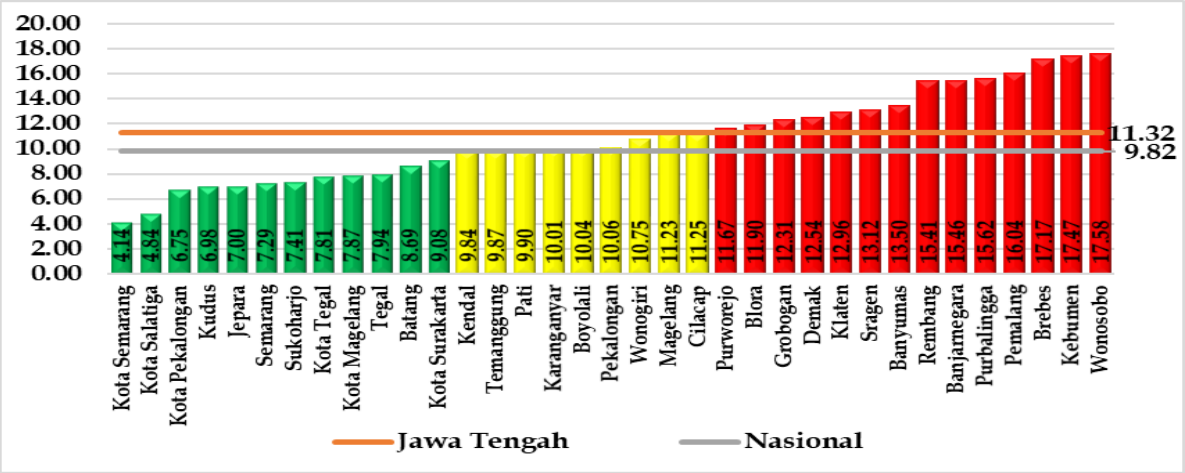
Jika dibandingkan dengan nasional,persentase penduduk miskin di Jawa Tengah masih berada di atas nasional, bahkan selama lima tahun terakhir, sebagaimana gambar berikut. Kinerja penurunan kemiskinan Provinsi Jawa Tengah periode September tahun 2017-2018 menduduki peringkat 1 (terbaik) dibandingkan Provinsi se Jawa Bali maupun Nasional. Kinerja penurunan persentase kemiskinan Provinsi Jawa Tengah yang cukup tinggi tersebut mengindikasikan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan telah berjalan sesuai arahnya (*on the track*).

Persebaran penduduk miskin di kabupaten/kota di Jawa Tengah terbagi dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu kabupaten/kota dengan persentase penduduk miskin di atas provinsi dan nasional, kabupaten/kota di bawah provinsi dan di atas nasional, serta kabupaten/kota di bawah provinsi dan nasional. Kondisi persebaran penduduk miskin di kabupaten/kota men- dasarkan data per Maret tahun 2018 (data kemiskinan kabupaten/kota terakhir rilis) yaitu sebagai berikut:

1. Kabupaten/kota dengan persentase penduduk miskin di atas provinsi dan nasional sebanyak 14 kabupaten meliputi Blora, Grobogan, Demak, Purworejo, Sragen, Klaten, Banyumas, Banjarnegara, Pemalang,

Rembang, Purbalingga, Brebes, Kebumen, dan Wonosobo;

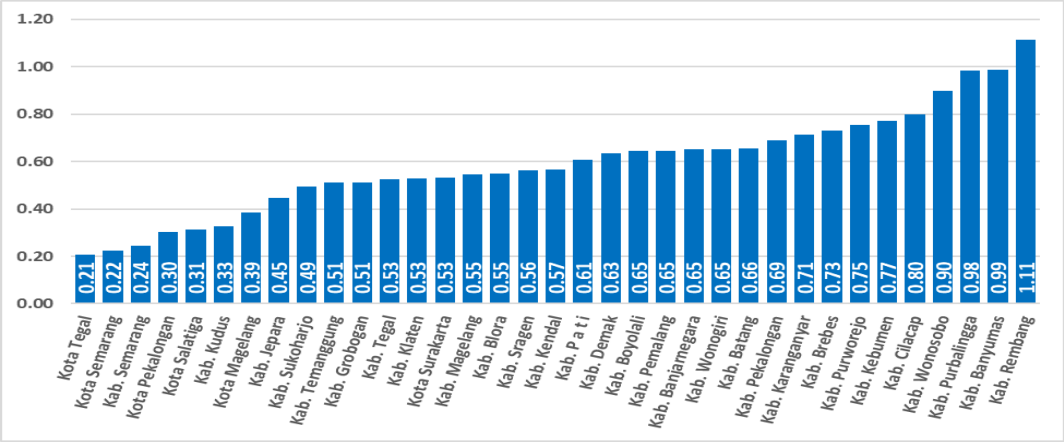
2. Kabupaten/kota dengan persentase penduduk miskin di bawah provinsi dan di atas nasional sebanyak 9 kabupaten/kota meliputi Kabupaten Kendal, Pati, Temanggung, Boyolali, Karanganyar, Magelang, Pekalongan, Wonogiri, dan Cilacap;
3. Kabupaten/kota dengan persentase penduduk miskin di bawah provinsi dan nasional sebanyak 12 kabupaten/kota meliputi Kota Semarang, Kota Salatiga, Kota Pekalongan, Kabupaten Kudus, Kabupaten Semarang, Kota Tegal, Kabupaten Jepara, Kota Magelang, Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Tegal, Kabupaten Batang, dan Kota Surakarta.



Sumber: BPS Provinsi Jawa Tengah, 2018

Gambar 4. 4 Persentase Penduduk Miskin Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah, Provinsi, dan Nasional Tahun 2018 (Maret)

Melihat rata-rata kinerja penurunan kemiskinan kabupaten/kota se Jawa Tengah pada kurun waktu lima tahun (2014-2018), Kabupaten Rembang merupakan kabupaten dengan kinerja penurunan yang paling tinggi sebesar 1,11%, dan terendah adalah Kota Tegal (0,21%).



Sumber: BPS Provinsi Jawa Tengah, 2014-2018

Gambar 4. 5 **Rata-Rata Kinerja Penurunan Penduduk Miskin Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2014-2018 (%)**

Garis kemiskinan di Jawa Tengah pada September 2018 sebesar Rp. 357.600,00 per kapita per bulan, meningkat 5,54% dibandingkan dengan September 2017 yang mencapai Rp.338.815,00 perkapita per bulan. Pada periode waktu yang sama, garis kemiskinan daerah perkotaan sebesar Rp.359.526,00 per kapita per bulan atau naik 5,84% dari tahun 2017 (Rp.339.692,00 per kapita per bulan). Garis kemiskinan di perdesaan juga mengalami peningkatan sebesar 5,23% menjadi sebesar

Rp.355.306,00 per kapita per bulan dibandingkan dari Rp.337.657,00 per kapita per bulan di tahun 2017.

Nilai Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) September 2018 di daerah perdesaan masih lebih tinggi dibandingkan di daerah perkotaan. Pada September 2018, nilai Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) untuk daerah perkotaan sebesar 1,433, sedangkan di daerah perdesaan mencapai sebesar 1,829. Angka ini menunjukkan bahwa rata-rata kesenjangan pengeluaran penduduk miskin dengan garis kemiskinan di perdesaan lebih besar dibandingkan dengan di perkotaan. Sedangkan untuk Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) kabupaten/kota pada periode Maret 2018, apabila dibandingkan dengan P1 Provinsi sebesar 1,85 dan P1 Nasional sebesar 1,71, diketahui bahwa Kabupaten Brebes memiliki Indeks Kedalaman Kemiskinan tertinggi yaitu sebesar 3,51 dan Kota Semarang terendah sebesar 0,58.

Posisi relatif Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2018 sebagai berikut:

1. *Indeks Kedalaman Kemiskinan Tinggi*, adalah kabupaten/kota yang memiliki P1 diatas provinsi dan nasional, sebanyak 11 kabupaten meliputi Kabupaten Brebes, Wonosobo, Pemalang, Rembang, Purbalingga, Banyumas, Kebumen, Sragen, Demak, Banjarnegara, dan Cilacap;

2. *Indeks Kedalaman Kemiskinan Sedang*, adalah kabupaten/kota yang memiliki P1 dibawah provinsi dan diatas nasional, sebanyak 3 kabupaten Kendal, Klaten, dan Wonogiri;
3. *Indeks Kedalaman Kemiskinan Rendah*, adalah kabupaten/kota yang memiliki P1 di bawah provinsi dan nasional, sebanyak 21 kabupaten/kota meliputi Kabupaten Karanganyar, Purworejo, Grobogan, Blora, Magelang, Semarang, Kota Surakarta, Tegal, Pekalongan, Pati, Temanggung, Boyolali, Kota Tegal, Batang, Kota Magelang, Kota Pekalongan, Sukoharjo, Kudus, Jepara, Kota Salatiga, dan Kota Semarang.

Selain dilihat dari Indeks Kedalaman, gambaran kemiskinan juga dilihat dari Indeks Keparahan Kemiskinan (P2). Selama periode Maret 2014 – September 2018, Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) Provinsi Jawa Tengah mengalami fluktuasi namun cenderung menurun, yaitu turun dari 0,565 menjadi 0,342. Nilai Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) September 2018 di daerah perdesaan masih lebih tinggi dibandingkan di daerah perkotaan, yaitu untuk daerah perkotaan sebesar 0,302 dan daerah perdesaan sebesar 0,384. Hal ini mengindikasikan bahwa ketimpangan pengeluaran penduduk miskin di perdesaan lebih lebar dibandingkan perkotaan.

Posisi relatif Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2018 (Maret) sebagai berikut:

1. *Indeks Keparahan Kemiskinan Tinggi*, adalah kabupaten/kota yang memiliki P2 di atas provinsi dan nasional, sebanyak 10 kabupaten meliputi Kabupaten Brebes, Pemalang, Wonosobo, Rembang, Purbalingga, Banyumas, Sragen, Kebumen, Demak, dan Kendal;
2. *Indeks Keparahan Kemiskinan Sedang*, adalah kabupaten/kota yang memiliki P2 di bawah provinsi dan diatas nasional, sebanyak 4 kabupaten meliputi Banjarnegara, Semarang, Tegal, dan Cilacap;
3. *Indeks Keparahan Kemiskinan Rendah*, adalah kabupaten/kota yang memiliki P2 di bawah provinsi dan nasional, sebanyak 21 kabupaten/kota meliputi Kabupaten Karanganyar, Wonogiri, Klaten, Blora, Purworejo, Grobogan, Kota Surakarta, Magelang, Pekalongan, Kota Tegal, Temanggung, Pati, Boyolali, Batang, Kota Pekalongan, Kota Magelang, Kudus, Sukoharjo, Jepara, Kota Salatiga, dan Kota Semarang.

Indeks Pembangunan Manusia

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan salah satu indikator kinerja pembangunan untuk mengukur tiga dimensi pokok pembangunan manusia yang

mencerminkan status kemampuan dasar penduduk. Perkembangan IPM Provinsi Jawa Tengah dari tahun ke tahun mengalami peningkatan yaitu dari 68,02 (tahun 2013) menjadi 70,52 (tahun 2017). Namun demikian IPM Jawa Tengah masih dibawah rata-rata IPM Nasional.

Apabila dibandingkan dengan provinsi lain se Pulau Jawa, IPM Provinsi Jawa Tengah tahun 2017 berada di posisi ke-5, dan sedikit lebih baik dibandingkan Jawa Timur. Namun demikian, kinerja peningkatan IPM Jawa Tengah tahun 2017 tertinggi jika dibandingkan provinsi lain se Pulau Jawa yaitu 0,77 poin.

Sebaran IPM kabupaten/kota di Jawa Tengah tahun 2017 menggambarkan bahwa Kabupaten Brebes adalah kabupaten dengan IPM terendah (64,86) dan tertinggi adalah Kota Semarang (82,01). Sebanyak 18 kabupaten di Jawa Tengah memiliki IPM lebih rendah dibandingkan Jawa Tengah, yaitu Kabupaten Brebes, Pemalang, Banjarnegara, Tegal, Wonosobo, Batang, Blora, Purbalingga, Kebumen, Temanggung, Magelang, Pekalongan, Wonogiri, Grobogan, Cilacap, Rembang, Pati, dan Demak.

Angka Harapan Hidup

Angka Harapan Hidup (AHH) didefinisikan sebagai rata-rata perkiraan banyak tahun yang dapat ditempuh oleh masyarakat sejak lahir yang mencerminkan derajat kesehatan suatu masyarakat.

Kualitas kesehatan masyarakat Jawa Tengah secara umum semakin membaik berdasarkan rata- rata usia harapan hidup yang semakin panjang. AHH Jawa Tengah dalam lima tahun terakhir meningkat dari 73,28 tahun pada tahun 2013 menjadi 74,08 tahun pada tahun 2017. Angka tersebut menggambarkan bahwa secara rata- rata anak yang dilahirkan dapat bertahan hidup hingga usia 73 – 74 tahun.

Apabila dibandingkan dengan nasional selama kurun waktu 2013-2017, AHH Jawa Tengah lebih baik dari nasional. Tahun 2017, AHH Jawa Tengah sebesar 74,08 tahun lebih baik dibandingkan nasional (71,06 tahun). Perkembangan AHH Jawa

Dibandingkan dengan Provinsi se-Pulau Jawa, AHH Jawa Tengah tahun 2017 berada pada urutan 2 setelah DIY dan diatas DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur dan Banten.

Melihat sebaran kabupaten/kota di Jawa Tengah tahun 2017, tercatat Kabupaten Brebes adalah kabupaten dengan AHH terendah di Jawa Tengah (68,61 tahun), dan tertinggi adalah Kabupaten Sukoharjo (77,49 tahun). Ada 17 kabupaten yang memiliki AHH lebih rendah dari Jawa Tengah, yaitu Kabupaten Brebes, Tegal, Wonosobo, Purbalingga, Kebumen, Pemalang, Cilacap, Banyumas, Magelang, Pekalongan, Banjarnegara, dan Blora.

Angka Harapan Lama Sekolah

Angka Harapan Lama Sekolah (HLS) dihitung untuk penduduk berusia 7 tahun ke atas. HLS dapat digunakan untuk mengetahui kondisi pembangunan sistem pendidikan di berbagai jenjang yang ditunjukkan dalam bentuk lamanya pendidikan (dalam tahun) yang diharapkan dapat dicapai oleh setiap anak. Perkembangan HLS di Jawa Tengah terus meningkat dari sebesar 11,89 (tahun 2013) menjadi 12,57 (tahun 2017). Namun demikian, apabila dibandingkan dengan nasional, HLS Jawa Tengah dibawah HLS nasional. Tahun 2017, HLS Jawa Tengah sebesar 12,57 tahun, sementara nasional sebesar 12,85 tahun.

Dibandingkan dengan Provinsi se-Pulau Jawa, HLS Provinsi Jawa Tengah tahun 2017 berada pada urutan 5 setelah DIY, Jawa Timur, DKI Jakarta, Banten, dan diatas Jawa Barat.

Menurut kabupaten/kota di Jawa Tengah, HLS tahun 2017 capaian tertinggi adalah Kota Semarang (15,20 tahun), dan terendah adalah Kabupaten Banjarnegara (11,41 tahun). Sebanyak 18 kabupaten/kota angka harapan lama sekolahnya di atas rata-rata provinsi yaitu Kabupaten Banjarnegara, Wonosobo, Brebes, Batang, Pemalang, Purbalingga, Rembang, Tegal, Temanggung, Blora,

Boyolali, Pekalongan, Grobogan, Pati, Cilacap, Wonogiri, Magelang, dan Demak.

Rata-rata Lama Sekolah

Rata-rata Lama Sekolah (RLS) didefinisikan sebagai jumlah tahun yang digunakan oleh penduduk dalam menjalani pendidikan formal. Cakupan penduduk yang dihitung dalam penghitungan rata-rata lama sekolah adalah penduduk berusia 25 tahun ke atas. RLS Provinsi Jawa Tengah dalam kurun waktu tahun 2013 - 2017 meningkat dari 6,80 tahun menjadi 7,27 tahun. Namun demikian, rata-rata lama sekolah Jawa Tengah masih dibawah nasional. Hal ini menggambarkan bahwa rata-rata penduduk usia 25 tahun ke atas di Jawa Tengah menjalani jenjang pendidikan sampai tingkat SD atau maksimal SMP (kelas VII). Apabila disandingkan dengan provinsi lain di Pulau Jawa, rata-rata lama sekolah Provinsi Jawa Tengah berada pada posisi ke 6. Kedepan perlu ada upaya untuk meningkatkan rata-rata lama sekolah di Jawa Tengah, agar setara dengan provinsi lain di Pulau Jawa.

Berdasarkan kabupaten/kota, Kota Semarang mencatat RLS tertinggi di Jawa Tengah tahun 2017 sebesar 10,49 tahun, dan terendah adalah Kabupaten Pemalang (6,05 tahun). Sebanyak 17 kabupaten, rata-rata lama sekolahnya dibawah

provinsi yaitu Kabupaten Pemalang, Brebes, Banjarnegara, Batang, Blora, Wonosobo, Tegal, Pekalongan, Kendal, Grobogan, Wonogiri, Purbalingga, Temanggung, Cilacap, Rembang, Sragen, dan Pati.

4.2 Kondisi terkait Lahan dan Pertanahan.

A. Praktik Empiris di Indonesia

Secara teoritis konseptual, manusia mempunyai hubungan yang abadi dengan tanah. Tidak ada manusia di muka bumi yang tidak membutuhkan tanah, karena itu tanah menjadi sangat penting dan sakral. Sesungguhnya tanah harus dijadikan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat. Namun dalam praktiknya, saat ini tanah tidak lagi dianggap sebagai sarana menciptakan kesejahteraan dan keadilan, tanah sudah menjadi sarana untuk menimbun kekayaan, alat spekulasi para pemilik modal untuk menguasai perekonomian.

Amanah bangsa Indonesia kepada Negara untuk membuat kebijakan, mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi urusan pertanahan belum sepenuhnya dapat dilaksanakan. Kebijakan pembangunan yang propertumbuhan yang diterapkan oleh Indonesia sejak Orde Baru sampai sekarang telah menyebabkan banyak hal, yang di antaranya :

1. Pelaksanaan Hak Menguasai Negara yang Bias

   Pemberian Hak Menguasai Negara oleh bangsa Indonesia kepada Negara Indonesia dimaksudkan agar penguasaan,

pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dapat membawa kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Realitas yang terjadi menunjukkan tugas yang dibebankan kepada negara belum sepenuhnya memberikan kemakmuran kepada seluruh rakyat Indonesia secara merata.

Kekuranganberhasilan tersebut ditunjukkan oleh data BPN, hampir 80% (delapan puluh persen) tanah di Indonesia dikuasai tidak lebih dari 2 (dua persen) Penduduk Indonesia.31 Data tersebut menunjukkan bahwa struktur kepemilikan tanah di Indonesia sangat tidak adil. Hal ini telah mengakibatkan makin sulitnya pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan. Ketidakadilan terjadi dimana-mana, karena sebagian besar penduduk Indonesia tidak memiliki lahan tanah sementara sebagian kecil penduduk menguasai tanah tanpa batas.

Kasus-kasus tanah yang muncul ke permukaan selama ini di dominasi karena faktor penguasaan lahan yang tidak seimbang. Seperti kasus tanah yang terjadi di Mesuji Lampung, kasus tanah Pupuk Kaltim di Bontang Kalimantan Timur, kasus tanah di Provinsi Riau, Papua, dan lain-lain. Kasus-kasus tanah tersebut telah menimbulkan konflik yang berkepanjangan. Masyarakat memprotes pemerintah karena memberikan tanah yang tidak terbatas kepada korporasi, padahal tanah yang dikuasai korporasi itu bukan saja tidak memberikan manfaat kepada masyarakat sekitar tetapi justru merusak lingkungan yang pada akhirnya, lagi-lagi masyarakat kecil yang dirugikan.

Tanah-tanah yang dikuasai korporasi tidak sepenuhnya di manfaatkan, tanah itu banyak hanya digunakan untuk spekulasi, memanfaatkan sertifikatnya untuk kepentingan ekonomi, seperti jaminan perusahaan di bank, sehingga tidak sedikit dari tanah negara yang ditelantarkan para pengusaha. Ironisnya masyarakat di sekitar tanah tersebut banyak yang tidak memiliki lahan sama sekali. Mereka hidup miskin dan bergantung kepada belas kasihan para pengusaha.

Banyak pemilik lahan pertanian (terutama di Pulau Jawa) yang bukan petani yang hidup dan tinggal di kota tetapi mereka dapat menikmati hasil pertanian di desa-desa. Lahan pertanian mereka dikerjakan oleh para buruh tani yang tidak memiliki lahan. Hasil pertanian yang dikerjakan oleh buruh tani tersebut tidak pernah membawa kesejahteraan bagi hidup mereka, karena hasilnya lebih banyak dinikmati para pemilik lahan.

2. Tanah Masyarakat Hukum Adat

   Berdasarkan UUPA, hukum tanah Indonesia itu adalah menganut hukum adat, artinya tanah yang tidak dikuasai oleh negara sesungguhnya adalah tanah masyarakat hukum adat. Tanah masyarakat hukum adat mengandung nilai-nilai keadilan dan kesetaraan karena tanah tersebut bukan dimiliki satu orang tetapi milik komunal.

   Meskipun UUPA telah mengatur demikian, tetapi dalam praktiknya sangat jauh dari yang dimaksud undang-undang. Kini tanah masyarakat hukum adat tidak jelas statusnya. Banyak tanah masyarakat hukum adat justru dimiliki oleh

segelintir orang yang memiliki akses ekonomi dan kekuasaan. Sementara anggota masyarakat hukum adat hidup miskin karena tidak memiliki lahan untuk dikelola.

Hakikat tanah masyarakat hukum adat direduksi oleh peraturan pemerintah yang mengatur tentang tanah masyarakat hukum adat. Dalam Peraturan tersebut aspek legalitas hukum menjadi ditonjolkan. Status tanah masyarakat hukum adat harus disahkan melalui peraturan daerah. Regulasi seperti ini sangat merugikan masyarakat hukum adat. Kepala daerah sangat berkepentingan dengan tanah, apakah itu kepentingan secara pribadi atau kepentingan politik. Karena kepentingan itu, status tanah masyarakat hukum adat yang disahkan melalui peraturan daerah menjadi sangat tergantung pada kepala daerah.

Banyak kasus-kasus tanah masyarakat hukum adat timbul karena ulah dari kepala daerahnya. Kepala daerah tidak mau mengesahkan tanah itu menjadi tanah masyarakat hukum adat (tanah ulayat), karena dapat mengganggu kepentingannya. Kasus tanah ulayat yang terjadi di Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau muncul karena Bupatinya enggan untuk membuat peraturan daerah tentang masyarakat hukum adat di daerah itu. Kini tanah masyarakat hukum adat di daerah itu dikuasai oleh para pemiliki modal untuk dijadikan lahan kelapa sawit. Perusahaan itu berhak mengelola tanah ulayat karena berkolusi dengan elit lokal terutama Bupati.

Anggota masyarakat hukum adat yang sudah turun temurun memperoleh penghidupan di wilayah tersebut, lama-kelamaan tersisih dari tanah tersebut bahkan diusir dari tanah itu oleh pemilik modal. Ketidakadilan yang dirasakan anggota masyarakat hukum adat ditumpahkan melalui aksi unjuk rasa. Maka sangat mudah dipahami mengapa masyarakat melakukan aksi anarkis terhadap perusahaan, karena mereka merasakan ketidakadilan itu.

Untuk mendapatkan tanggapan dan masukan dari pihak terkait sebagai salah satu rangkaian dari proses penyusunan Kajian dan Lahan Pertanahan di Jawa Tengah, dilakukan analisa berdasarkan mengamati beberapa persoalan pertanahan yang ada di Jawa Tengah. Berdasarkan hasil pengamatan tersebut, beberapa substansi penting terkait permasalahan pertanahan, yaitu:

1) Relevansi UUPA

Permasalahan agraria khususnya pertanahan semakin berkembang seiring dengan pertumbahan dan perkembangan kehidupan masyarakat. Menurut Sahala Bistok Silalahi, carut-marut masalah pertanahan terjadi karena ego-sektoral dari kementerian/lembaga yang berkaitan dengan tanah untuk membuat undang-undang sektoral yang mengebiri UUPA dan undang-undang sektoral itu semestinya menginduk pada UUPA sebagai peraturan dasar pokok-pokok agraria.32UU sektoral tersebut lahir tidak terlepas dari kedudukan tanah

(permukaan bumi) merupakan sumber daya yang strategis.

UU sektoral lebih menitikberatkan pada arah kebijakan pembangunan yang tidak berpihak pada kepentingan rakyat tetapi hanya berpihak pada para pemilik modal.33 Hal ini antara lain terlihat pada UU tentang Penanaman Modal dan UU tentang Kehutanan. Pembentukan undang-undang yang tidak menginduk UUPA menyulitkan untuk menyelesaikan masalah pertanahan yang komprehensif, integral, dan holistik. Ini dipicu oleh keterlambatan pemerintah dalam melaksanakan amanat UUPA dengan membuat peraturan pelaksanaannya. Sebagai contoh pengaturan tentang hak ulayat baru lahir tahun 1999 dan pengaturan hak milik dalam undang-undang sebagaimana diamanatkan Pasal 50 ayat (1) UUPA sampai sekarang belum dilaksanakan.

UUPA sebagai dasar hukum tanah nasional yang bersumber dari hukum adat menimbulkan polemik mengenai relevensinya sekarang ini. UUPA dinilai masih relevan dengan perkembangan bidang pertanahan sekarang ini sehingga patut untuk dipertahankan secara utuh seperti pada waktu diundangkannya, pada tanggal 24 September 1960. Namun, persoalan tanah pada saat UUPA diundangkan sudah mengalami perubahan konteks, sosial, ekonomi, dan politik sehingga perlu ada penyesuaian, dengan catatan penyesuaian itu adalah semata-mata untuk menyempurnakan UUPA.

UUPA meletakkan hukum adat sebagai dasar pembentukan hukum agraria nasional, namun dalam kenyataannya UUPA belum sepenuhnya melindungi dan belum memberikan kepastian hukum pada hak-hak masyarakat adat, masyarakat terasing, dan masyarakat di daerah pedesaan sehingga dapat menimbulkan konflik. Ini terjadi karena kewenangan negara yang lahir dari hak menguasai negara telah disalahgunakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, antara lain dengan lebih mementingkan dan mendahulukan perusahaan-perusahaan besar untuk memanfaatkan tanah yang secara turun temurun dikuasai oleh masyarakat adat/masyarakat. Selain itu, kepentingan masyarakat terasing yang tidak mempunyai kartu tanda penduduk dan ijazah formal mengalami kesulitan untuk memenuhi syarat pengurusan kepemilikan hak atas tanah, kasus ini antara lain dialami oleh masyarakat Samin yang hanya mengerti mencangkul, bertani, dan memelihara ikan.

Contoh lainnya terjadi di Desa Tanjung Mandiri, Tanjung Lebar, Bahar Selatan, Muoro Jambi terkait dengan penjualan ratusan hektar tanah hutan untuk dijadikan kebun kelapa sawit, menurut Aliansi Masyarakat Adat kawasan tersebut merupakan habitat kelompok suku terasing (suku Bathin IX). Ini juga terjadi di daerah perkotaan, masyarakat yang mempunyai tanah berdasarkan hukum perdata (burgerlijk wetboek) maupun berdasarkan hukum adat akan kehilangan kepemilikan

tanah tersebut karena keperluan pembanguan yang tidak terlindungi haknya ketika melepaskan tanahnya kepada investor untuk pembangunan pabrik, perumahan, pusat perbelanjaan.

Relevansi UUPA dengan masalah agraria, khususnya pertanahan disebabkan karena:

a. UUPA masih dapat menjawab perkembangan hukum dewasa ini, misalnya pembuatan RUU tentang Penguasaan dan Penggunaan Ruang Bawah Tanah untuk Mass Rapid Transportation (MRT);
b. UUPA masih dapat menjawab permasalahan pertanahan dewasa ini, asalkan para pejabat yang berwenang di bidang pertanahan dapat melaksanakan tugasnya dengan memimpin dan mengatur tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia;

Atas dasar alasan tersebut, UUPA dinilai masih relevan sehingga perlu dipertahankan. Namun, apabila berpijak pada fakta hukum di masyarakat, banyak permasalahan hukum di bidang pertanahan baik terkait dengan masalah penguasaan tanah maupun adanya benturan hukum pertanahan dengan hukum sektoral lainnya maka dapat dikatakan bahwa eksistensi UUPA sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan hukum dewasa ini dan belum mampu mengatasi masalah pertanahan yang terjadi di masyarakat.

Pembaruan dalam hukum pertanahan melalui pembentukan undang-undang pertanahan merupakan suatu bentuk solusi terhadap persoalan ketidaksinkronan dan tumpang tindihnya berbagai peraturan perundang-undangan di bidang hukum agraria dan ketimpangan struktur agraria, kemiskinan, serta ketahanan pangan dan pembangunan wilayah. Banyak permasalahan di bidang pertanahan sebagai indikator utama bagi pemerintah untuk mengambil kebijakan dalam pembentukan undang-undang pertanahan yang baru, karena fakta hukum yang ada di masyarakat menunjukkan bahwa UU Pertanahan yang berlaku saat ini (UUPA) belum mampu mengatasi dan menyelesaikan permasalahan di bidang pertanahan.

Mengingat relevansi UUPA dengan pertanahan maka dalam penyusunan dan pembentukan undang-undang pertanahan, selain memperhatiakan prinsip-prinsip dalam UUPA, juga perlu tetap mempertahankan falsafah fundamental UUPA.

3. Urgensi pembentukan Undang-Undang tentang Pertanahan

   Indonesia sebagai negara agraris telah mengalami perkembangan yang demikian pesat, seiring dengan perkembangan dan pertumbuhan kehidupan masyarakatnya, dan mulai ada perubahan menuju ke negara industri. Adanya perubahan tersebut menuntut UUPA agar diadakan penyempurnaan. Penyempurnaan ketentuan berbagai peraturan pelaksanaan hukum tanah nasional yang bersumber dari UUPA memang diperlukan. Penyempurnaan

yang perlu dilakukan salah satunya berkaitan dengan hak atas tanah khususnya mengenai hak-hak lain yang akan diatur kemudian, karena terdapat hak atas tanah yang belum diatur dalam UUPA tetapi hanya diatur dengan peraturan pemerintah atau peraturan menteri dalam negeri (contoh: Hak Pakai untuk orang asing, HPL). Hal yang perlu dilakukan untuk mewujudkannya adalah:

a. Penyempurnaan UUPA karena UUPA hanya mengatur hal-hal yang pokok (fundamental) saja, sedangkan untuk pelaksanaan setiap pasal dalam UUPA harus dibuatkan Undang-Undang, khususnya Pasal 1 s/d 19, contoh Pasal 2 mengenai Hak Menguasai atas tanah dari Negara (Tanah Negara) harus dibuatkan UU mengenai tanah Negara agar semua pihak ada kesamaan pengertian mengenai tanah penguasaan negara dan badan apa yang berwenang mengelola tanah negara.
b. Harus ada penegasan bahwa sebagai yang memperoleh kewenangan yang memegang penguasaan tanah negara adalah BPN RI sebagaimana UU No. 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria, dari Menteri Dalam Negeri kepada Menteri Agraria pada waktu itu.
c. Penyempurnaan UUPA juga perlu dengan menjabarkan atau memperjelas ketentuan UUPA khususnya Bab II dan Bab III untuk menyesuaikan kondisi saat ini dan masa-masa mendatang, serta menyesuaikan dengan

perundang-undangan baru terutama perundang-undangan yang tidak ada kaitannya dengan masalah agraria tetapi dengan kewenangan, contohnya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana beberapa kali mengalami perubahan terakhir dengan UU Cipta Kerja artinya masalah pertanahan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memuat aturan tentang Pertanahan. Dalam pasal 13 dan Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan Daerah meliputi 16 bidang urusan, salah satunya adalah "pelayanan bidang pertanahan".

d. RUU agraria (pertanahan) harus mengatur semua hal yang berkaitan dengan bumi, air dan ruang angkasa, khususnya tanah hubungannya dengan berbagai sektor (seperti pertambangan, perkebunan, kehutanan).

Penyempurnaan UUPA ini diperlukan untuk menjabarkan atau memperjelas UUPA, karena ketidaksinkronan materi muatan yang terkandung di dalam undang-undang sektoral dengan materi muatan UUPA yang dapat menyebabkan terjadinya konflik hukum (conflict of law). Selain itu, UUPA dirasakan belum dapat mengikuti perkembangan yang ada serta mengandung beberapa kekurangan, diantaranya:

a. UUPA belum memuat aspek perlindungan hak asasi manusia bagi masyarakat khususnya petani, pemilik, tanah, serta masyarakat adat;
b. UUPA tidak mampu merespon perkembangan global; dan
c. UUPA belum menjelaskan secara tegas institusi mana yang harus mengakomodir pengelolaan dan pengurusan tanah.

Selain itu, pendaftaran tanah sebagaimana diamanatkan oleh UUPA belum berjalan sebagaimana mestinya sehingga muncul sertifikat ganda dalam satu bidang tanah yang diterbitkan oleh BPN dan baru sekitar 30% dari keseluruhan bidang tanah di Indonesia yang telah dilakukan pendaftaran tanah.

Atas dasar hasil studi pustaka dan tanggapan/masukan sebagai hasil kegiatan pengumpulan data tersebut, perlu dibentuk undang-undang khusus pertanahan untuk memberikan kepastian hukum atas penguasaan seseorang terhadap tanah. Pembentukan UU tentang Pertanahan diperlukan sebagai salah satu langkah strategis untuk meminimalisir atau menghilangkan kecurigaan bahwa Pemerintah berpihak kepada pengusaha atau sektor swasta, selain itu mampu meningkatkan iklim investasi di mana investor akan merasa aman menanamkan modalnya karena telah terdapat suatu kepastian hukum menyangkut tanah dan resiko konflik pertanahan dapat diminimalisir atau bahkan dihilangkan.51 UU tentang Pertanahan ini nantinya juga

diperlukan untuk memberikan penjelasan terhadap pengertian-pengertian yang belum jelas dalam UUPA maupun peraturan pelaksanaanya.

Contohnya pengertian dari beberapa peraturan perundang-undangan yang sudah ada dalam PP No. 224 Tahun 1961 mengatur hak prioritas, yaitu dengan hak prioritas pertama ada pada bekas pemegang hak, prioritas kedua ada pada orang yang mengelola namun pengertian mengelola tidak ada terjemahannya dari ketentuan peraturan tersebut, apakah orang yang yang menggarap kebun adalah termasuk prioritas pengelola atau tidak ada juga yang berpendapat bahwa penggarap bukan pengelola karena hanya menggarap kebun, pengarap menjadi pengelola jika sudah tinggal dan mendapat izin dari yang berwenang, pejabat yang berwenang ini diartikan bermacam-macam tergantung penguasanya. Ini berarti harus ada terjemahan secara konkrit dari pengertian yang dikehendaki oleh peraturan supaya tidak diterjemahan lain.

Pembentukan UU Pertanahan merupakan suatu keharusan dan untuk penguatan Pasal 1 s.d Pasal 15 UUPA terutama terkait dengan hak menguasai negara, fungsi sosial tanah, dan tanah negara, namun tetap berpedoman pada prinsip-prinsip yang telah digariskan dalam UUPA. Hal ini mengingat bahwa ruang lingkup yang ada dalam UUPA sangat luas, meliputi bumi, air dan ruang angkasa.

Dengan cakupan yang sangat luas itu maka justru seringkali menimbulkan berbagai permasalahan.55 Selain itu

pengaturan hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA nampak menggabungkan antara hak-hak barat dan hak adat yang ada pada waktu sebelum lahirnya UUPA. Jadi perlu adanya pengaturan secara khusus mengenai pertanahan, untuk dapat memberikan kepastian hukum dan kesederhanaan hukum. Selain itu, hak atas tanah dasarnya hanya pengakuan atas permukaan atas bumi. Konsep hak atas tanah ini harus diubah, yaitu tanah mencakup di atas dan di bawah permukaan bumi. Perkembangan konsep hak atas tanah ini perlu diformulasikan ke dalam pasal-pasal. Faktor ini juga didukung oleh telah terjadi Land grabbing, yaitu tanah individual atau tanah adat yang diambil secara tidak sah oleh private company. UU Pertanahan diperlukan sebagai landasan untuk memberikan akses masyarakat mewujudkan keadilan terkait dengan banyak terjadinya konflik pertanahan (tanah yang dikuasai oleh masyarakat kurang dari 10%).

RUU pertanahan juga diperlukan karena dewasa ini terdapat bermacam-macam masalah pertanahan. Untuk Pulau Jawa masalah timbul karena tanah dimiliki secara individualistis, sedangkan di luar Pulau Jawa masalah berkembang dari hak ulayat sebagai tanah bersama masyarakat hukum adat (berdasarkan kearifan lokal).62 Hak ulayat sebagai hak bersama di mana seluruh masyarakat hukum adat mempunyai tanah di wilayah hukum adat itu. Hak ulayat ini merupakan dasar bagi hukum tanah nasional berupa UUPA

yang bersumber utama hukum adat. Ini berarti hukum tanah nasional adalah hukum adat.

Konflik Agraria di Jawa Tengah

1. Pertama konflik agraria di Kecamatan Gunem, Pegunungan Kendeng, Kabupaten Rembang. Kasus ini bermula pada tahun 2014, terjadi bentrok antara PT Semen Indonesia (Persero) dengan warga Kendeng terkait pembangunan pabrik semen di kawasan tersebut.

   Terjadi ketegangan antar warga karena merasa terusik bahwasanya kawasan dan tempat tinggal serta pencaharian mereka terusik akan dijadikan penambangan dan pabrik semen.

   Menurut Walhi, "Dalam konflik agraria ini ada keterlibatan kuat Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sebagai pemberi izin. Pun tercatat pada waktu itu Gubernur Jateng Ganjar Pranowo pernah menyampaikan apabila warga menang di pengadilan maka ia akan menutup pabrik semen. Nyatanya, tidak ditutup sampai saat ini, padahal warga Kendeng sudah menang di Mahkamah Agung. Pabrik pun tetap beroperasi.

2. Kemudian, ada konflik agraria di Urutsewu, Kabupaten Kebumen. Kasus ini sudah terjadi belasan tahun silam dan kembali memanas pada tahun 2019. Konflik ini yakni terkait lahan warga yang dibangun sarana latihan militer. Namun, warga mengklaim lahan tersebut merupakan

tanah garapan dan dibuktikan melalui kepemilikan sertifikat hak milik yang dikeluarkan negara sejak 1963 hingga 2018.

3. Selanjutnya, tahun 2018 ada kasus warga Winong, Karangkandri dan Manganti dalam melawan PLTU Cilacap dan rencana pembangunan Kawasan Industri Terpadu (KIT) yang dapat berpotensi menggusur ruang hidup warga di sana.

4. Lalu, ada konflik agraria perampasan tanah warga di Surokonto Wetan, Kecamatan Pageruyung, Kabupaten Kendal sudah beberapa tahun silam. Kasus bermula saat ada dua petani bersama ratusan warga menggarap lahan terlantar HGU milik PT Sumurpitu sekitar 127 hektar sejak 1970.

   Kemudian, PT Sumurpitu menjual lahan ke PT Semen Indonesia pada 2014. Tak lama kemudian ada tukar guling lahan oleh Semen Indonesia ke Perhutani. Lahan garapan ratusan petani itu kemudian ditetapkan sebagai kawasan hutan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Ada dua petani yang menjadi korban dan masuk penjara lantaran menolak lahan pertanian yang digarap belasan tahun lalu diklaim sepihak oleh Perhutani. Alasan Perhutani lahan itu sebagai lokasi tukar guling kawasan hutan sebagai buntut pembangunan pabrik PT Semen Gresik di Rembang.

5. Tahun 2019 juga terjadi konflik warga Desa Jendi Wonogiri dengan PT Alexis Perdana Mineral terkait rencana penambangan emas di Bukit Randu Kuning. Bukit emas tersebut sudah puluhan tahun menjadi sumber penghidupan ribuan warga sekitar terutama warga Dusun Geritan dan Dusung Nglenggong yang biasa menambang emas secara tradisional.

6. Tahun 2019 kembali ada konflik agraria penggusuran 97 rumah di bantaran sungai Banjir Kanal Timur di Tambakrejo Kelurahan Tanjung Mas Semarang Utara. Kasus penggusuran kampung nelayan terkait proyek normalisasi banjir kanal timur (BKT) yang terintegrasi dengan proyek Kampung Bahari, Tol Tanggul Laut Semarang-Demak yang merupakan Paket Proyek Strategis Nasional (PSN). Konflik agraria di Tambakrejo ini menjadi kesalahan pemerintah. Ketika saat itu warga menempati wilayah bantaran sungai tapi mereka mempunyai KTP dan ada RT dan RW. Secara administrasi negara ada, walaupun secara kepemilikan tanah warga tidak ada. Kalau memang di lahan Tambakrejo tidak dikehendaki untuk ditempati mengapa diperbolehkan, diberikan administrasi sebagai warga dan masuk di kawasan kelurahan. Kemudian, terjadi pembongkaran dan penggusuran tempat tinggal warga di Tambakrejo oleh Satpol PP dan aparat.

Secara ruang hidup warga Tambakrejo yang berprofesi nelayan, biasa hidup dekat dengan laut merasa terusik dengan kejadian tersebut. Sebab, mereka terusir dan harus pindah ke tempat baru yakni rusunawa, belum tentu bisa beradaptasi dengan kehidupan yang baru dan jika dipaksakan proses itu akan sangat lama.

7. Selanjutnya, pada tahun 2020 terjadi sengketa lahan seluas 16 hektar di Dukuh Dayunan, Desa Pesaren, Kecamatan Sukorejo, Kabupaten Kendal antara warga dengan PT Soekarli Nawaputra Plus yang ingin menanam Cengkeh di sana. Kasus tersebut sudah masuk ke ranah hukum. Hal itu telah merugikan warga yang selama ini menggarap lahan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi.

8. Terakhir yang sedang ramai terjadi adalah konflik agraria di Desa Wadas Purworejo. Konflik warga dan pemerintah ini terkait rencana tambang batu andesit sebagai bahan dasar untuk pembangunan Bendungan Bener yang dikategorikan PSN.

Konflik agraria ini berkaitan dengan ruang hidup rakyat. Ekonomi mereka turun karena ruang hidup mereka terenggut. Ruang-ruang yang menjadi kuasa dari masyarakat hilang karena ada ekspansi industri atau pembangunan

infrastruktur. Yang katanya untuk peningkatan ekonomi justru membunuh perekonomian rakyat.

‘’Yang disayangkan saat kasus ini memanas beberapa waktu lalu, kenapa harus ada kriminalisasi terhadap warga. Ribuan aparat masuk dengan bahasa mengamankan.

Terkait konflik agraria yang terjadi di Jawa Tengah ini, Walhi Jateng sebenarnya sudah mengawal perubahan RTRW di Jawa Tengah sejak tahun 2018. Ada beberapa masalah yang ada di wilayah-wilayah industri. Namun, ketika sampai panja tetap saja ada berbagai kepentingan yang bermain.

‘’Seharusnya pemerintah sebagai pihak yang mempunyai legitimasi dan dipilih rakyat perlu mengakomodasi kepentingan masyarakat. Tidak hanya mengakomodasi kepentingan oligarki atau industri. Yang menjadi bahaya dalam setiap konflik agraria ini adalah pemodal atau pasar, sebab pemerintah jabatannya setara dan rakyat berada dibawahnya. Maka, pemerintah yang memilih rakyat harus kembali ke rakyat bukan menjadi mediator penengah yang mengamankan diri sendiri.

BAB V
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT PERTANAHAN

5.1 EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT PERTANAHAN

Bagian ini akan membahas berbagai peraturan perundang-undangan terkait bidang pertanahan, baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga berpengaruh terhadap kedudukan dan materi muatan Kajian Pertanahan ini. Evaluasi dan analisis ini dimaksudkan untuk melihat keterkaitan Peraturan Perundangan Pertanahan dengan peraturan perundang-undangan lain, sehingga diketahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pertanahan. Uraian ini berusaha untuk menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi UU Pertanahan ini, untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan.

Pembahasan ini dikelompokkan ke dalam 3 bagian yaitu (1) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) dengan semua UU di bidang pertanahan sebagai pelaksana UUPA; (2) UUsektoral bidang pengelolaan

sumber daya alam; dan (3) Undang-undang lainnya terkait bidang pertanahan.

1. **Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Undang-Undang Pokok Agraria/UUPA) dan Undang-Undang Lain di Bidang Pertanahan sebagai Pelaksana UUPA**

   UUPA merupakan UU produk nasional pertama yang menggantikan berbagai peraturan bidang pertanahan warisan kolonial Belanda, sehingga ia dikenal dengan "karya agung" bangsa. Berdasarkan sejarah pembentukan dan isi UUPA dapat diketahui bahwa UU ini dimaksudkan sebagai UU payung bagi pengaturan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Oleh karena itu, isi UU ini merupakan pokok-pokok aturan yang mengandung asas-asas, tujuan pokok dan aturan-aturan umum tentang penguasaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam.

   Walaupun ruang lingkup materi muatan UU ini meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam, namun sasaran utama isinya adalah pengaturan tentang permukaan bumi yang disebut tanah. Lebih dari 90% isi UUPA mengatur tentang pertanahan, sehingga hukum pertanahan menjadi bagian utama dari hukum agraria. Dari 58 pasal yang ada dalam batang tubuh UUPA hanya 2 pasal saja yang mengatur bukan tanah yaitu Pasal 47 tentang hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan, dan Pasal 48 tentang hak guna ruang angkasa. Walaupun sebagian besar isi UUPA

mengatur tanah, namun pengaturannya masih umum, oleh karena itu perlu ada suatu UU yang mengatur secara rinci bidang pertanahan secara khusus. Dalam konteks ini, maka UU tentang Pertanahan ini merupakan peraturan pelaksana dari UUPA.

Posisi yang sama seharusnya juga berlaku untuk UU sektoral di bidang kehutanan, pertambangan, sumberdaya air, perikanan, kelautan, dan sebagainya. Kedudukan ini didasarkan kepada perintah atau delegasi pengaturan dari Pasal 8 UUPA yang menyatakan, bahwa "atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, airdan ruang angkasa".

2. UU No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil

Secara substansi UU No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil (UU No. 2 Tahun 1960) merupakan pelaksana Pasal 53 UUPA yang mengatur hak atas tanah yang bersifat sementara yang akan dihapus dalam waktu dekat. Dikatakan semantara karena praktik bagi hasil ini dianggap bertentangan dengan prinsip tanah untuk petani. Sebetulnya perjanjian bagi hasil itu sendiri bertentangan dengan Pasal 10 UUPA yang menyatakan pada prinsipnya tanah pertanian harus dikerjakan sendiri oleh pemiliknya. Kalau diatur tentang perjanjian bagi hasil berarti aturan ini malah memfasilitasi adanya orang yang bukan pemilik tanah pertanian mengerjakan tanah pertanian.

Namun, secara historis UU No. 2 Tahun 1960 ini lahir mendahului UUPA itu sendiri. Dari nomornya saja sudah dapat diketahui bahwa UU No. 2 Tahun 1960 lebih dahulu lahir dari pada UUPA yaitu UU No. 5 Tahun 1960. UU No. 2 Tahun 1960 disahkan pada 7 Januari 1960, sedangkan UUPA disahkan pada 24 September 1960. Jadi UU 2/1960 merupakan UU yang istimewa bila dilihat dari kedudukan dan sejarah lahirnya. Oleh karena itu, UUPA yang lahir kemudian tidak menyatakan bahwa UU No. 2 Tahun 1960 ini dicabut, memposisikannya sebagai peraturan pelaksana UUPA.

Kedudukan UU No. 2 Tahun 1960 dapat dilihat dalam atau dihubungkan dengan Pasal 16 UUPA yang mengatur tentang hak-hak atas tanah dan Pasal 53 UUPA tentang ketentuan peralihan yang mengisyaratkan adanya perjanjian bagi hasil hanya dalam masa peralihan saja. Pasal 16 ayat (1) UUPA menyatakan, bahwa hak-hak atas tanah sebagai sebagai permukaan bumi terdiri atas: (a) hak milik, (b) hak guna usaha, (c) hak guna-bangunan, (d) hak pakai, (e) hak sewa, (f) hak membuka tanah, (g) hak memungut-hasil hutan, dan (h) hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53. (b) Pasal 53 kemudian seakan menjadi penjelasan bagi Pasal 16 ayat (1) huruf h. Sehingga Pasal 53 ayat (1) UUPA menjelaskan, bahwa hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak

menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat. Jadi hak usaha bagi hasil yang lahir berdasarkan perjanjian bagi hasil merupakan salah satu hak yang bersifat sementara yang diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan UUPA, yaitu Pasal 10 UUPA yang menegaskan tanah pertanian wajib dikerjakan sendiri oleh pemiliknya. Istimewanya hak usaha bagi hasil ini adalah bahwa ia telah diatur sebelumnya UUPA memerintahkan untuk diatur oleh UU, itulah UU No. 2 Tahun 1960. (c) Setelah 53 tahun masa transisi apakah perjanjian bagi hasil masih dipertahankan, karena UUPA memerintahkan untuk dihapus? Kalau dipertahankan untuk apa gunanya, misalnya sepanjang dimungkin adanya pengecualian tanah absentee bagi pegawai negeri dan aparat negara tertentu? Belum lagi mempertimbangkan bahwa praktik bagi hasil ini lazim terjadi di masyatakat hukum adat, dengan nama yang berbeda-beda, yang dilakukan atas tanah pertanian yang belum bersertipikat? Atau apakah UU Pertanahan ini kedepan akan mengambilalih pengaturannnya untuk disesuaikan dengan perkembangan masyarakat termasuk masyarakat hukum adat, agaknya perlu ditegaskan terlebih dahulu.

3. UU No. 51 Prp. Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya

Lain lagi halnya dengan UU No. 51 Prp. Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya (UU No. 51 Prp. Tahun 1960). UU ini lahir setelah lahirnya UUPA, dan oleh karena itu telah mencantumkan UUPA sebagai ketentuan "Mengingat". Namun semangat UU ini bukanlah secara langsung sebagai pelaksana UUPA tetapi sebagai pelaksana dari UU terkait keadaan darurat, untuk memberikan perlindungan kepada pemilik-pemilik tanah dalam keadaan darurat. Karena tanpa adanya UU ini pun tindakan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya sudah dilarang juga. Tetapi karena larangan tersebut tidak efektif berlaku dalam kondisi darurat maka pemerintah merasa perlu mengeluarkan UU No. 51 Prp. Tahun 1960.

Sekarang dalam kondisi normal, apakah UU ini masih dipertahankan, atau materi muatan UU ini digabungkan ke dalam RUU Pertanahan ini, merupakan pertanyaan yang penting untuk dijawab. Sikap politik DPR juga menentukan jawabannya, sehingga berdampak terhadap ruang lingkup materi UU Pertanahan, yang wacana akan dilakukan perubahan.

4. UU No. 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (UU No. 56 Prp Tahun 1960) lahir setelah lahirnya UUPA oleh karena itu secara eksplisit kedudukannya

sebagai pelaksana UUPA. Dilihat dari judulnya, "tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian" maka UU ini sudah jelas sebagai pelaksana Pasal 7 UUPA yang melarangan pemilikan tanah melebihi batas maksimum. Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Namun, jika dilihat ruang lingkup materi muatannya ternyata UU ini juga sebagai pelaksana Pasal 53 UUPA yang juga sudah disinggung di atas, karena juga mengatur tentang gadai tanah pertanian.

Khusus terkait dengan hak gadai yang lahir berdasarkan perjanjian gadai tanah pertanian, menurut Pasal 53 juga termasuk ke dalam hak sementara yang diatur pembatasannya dan akan dihapus. Namun, Pasal 7 UU No. 56 Prp Tahun 1960 tampaknya tidak bermaksud menghapus gadai tanah pertanian, tetapi hanya membatasi pelaksanaanya dengan pembatasan waktu selama maksimal 7 tahun. Dengan pertimbangan bahwa tanah obyek gadai dikuasai dan diambil hasilnya oleh pemegang gadai maka setelah 7 tahun tanah tersebut harus dikembalikan kepada pemilik tanpa tebusan. Jika dikembali sebelum 7 tahun pelaksanaan maka uang tebusan dikurangi secara proporsional dengan memperhitungkan waktu yang sudah berjalan.

Sayangnya ketentuan tersebut tidak berlaku efektif secara menyeluruh di Indonesia terutama di kalangan masyarakat hukum adat. Hal ini disebabkan karena kondisi dan latar belakang gadai tanah pertanian tersebut berbeda-

beda di kalangan masyarakat. Ada yang menggangap gadai itu sebagai bentuk jaminan dan ada pula gadai tersebut merupakan lembaga tolong menolong. Belum lagi dihubungkan dengan besarnya uang gadai, karena ada pada sebagian masyarakat uang gadai tersebut sama besarnya dengan harga jual tanahnya. Untunglah hakim dalam memutus perkara gadai ini tidak terpaku hanya kepada Pasal 7 UU 56/Prp/1960, sehingga putusannya bervariasi yang menggambarkan adanya penemuan hukum di dalamnya.

Utamanya UU ini memang mengatur pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian. Pembatasannya dilakukan berdasarkan tingkat kepadatan penduduk per kabupaten/kota. Sehingga di daerah padat berbeda batas maksimum tanah pertanian yang boleh dimilik dengan daerah sedang dan tidak padat penduduknya, baik tanah sawah maupun pekarangan. Terkait dengan itu, salah satu kelemahan UU ini adalah bahwa pembatasan tersebut hanya dilakukan terhadap perorangan dan keluarganya, dan belum diatur pembatasan untuk perusahaan. Pembahasan terkait hal ini bisa dilihat juga pada uraian berikutnya dari naskah ini yaitu pada pembahasan tentang UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan. Tambahan lagi bahwa No. 56 Prp Tahun 1960 hanya mengatur pembatasan pemilikan tanah pertanian belum termasuk tanah non pertanian.

5. UU No.20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya

UU ini merupakan peraturan pelaksana dari UUPA khususnya Pasal 18 yang menyatakan, bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang. Dengan adanya UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU No.2 Tahun 2012) seakan kedudukan UU ini dikaburkan karena tidak disinggung di dalamnya. UU No. 20 Tahun 1961 ini sebetulnya dimaksudkan untuk menjamin tersedianya tanah untuk kepentingan umum, untuk itu Presiden diberi kewenangan untuk mencabut hak atas tanah dengan memberikan ganti kerugian. Dalam hal ini presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan diberi kewenangan menggunakan instrumen hukum publik yaitu penetapan tertulis (beschikking) untuk mencabut hak demi kepentingan umum. Sepanjang RUU Pertanahan ini tidak mengatur tentang pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum, maka UU No. 20 Tahun 1961 tidak terpengaruh.

6. **UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah**

   UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (UU No. 4 Tahun 1996) juga merupakan peraturan pelaksana UUPA, khususnya Pasal 51. Pasal 51 UUPA menegaskan, bahwa hak

tanggungan yang dapat dibebankan pada hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan diatur dengan undang-undang. Sebelum keluarnya UU ini maka pengaturan tentang hak tanggungan masih berlaku ketentuan tentang hipotik dalam Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Per).

Secara substansi materi muatan UU No. 4 Tahun 1996 sudah sejalan dengan UUPA, karena itu tidak ada persoalan dengan UU Pertanahan ini. Jadi sepanjang UU Pertanahan tidak mengatur tentang hak tanggungan maka ia harus juga mempertimbangkan atau memedomani isi atau materi muatan UU No. 4 Tahun 1996.

7. **UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum** Sama kedudukannya dengan UU No. 20 Tahun 1961, bahwa UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU No.2 Tahun 2012) juga sebagai pelaksana UUPA. Namun delegasi pengaturannya untuk UU No. 20 Tahun 1960 lebih tegas yaitu perintah dari Pasal 18 UUPA, sementara UU No.2 Tahun 2012 tidak mengacu kepada pasal tertentu dari UUPA. Untuk itu bila dikaitkan dengan RUU Pertanahan ini, sepanjang terkait pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, cukup mengatur secara umum saja, sedangkan secara rinci mengacu kepada UU No.2 Tahun 2012. Sehingga walaupun lahirnya lebih dahulu daripada RUU Pertanahan ini, UU No.2

Tahun 2012 berkedudukan juga sebagai pelaksana RUU Pertanahan ini nantinya, terlepas dari substansi UU No.2 Tahun 2012 yang masih banyak perlu dipertanyakan.

8. **UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman**

   Sesuai dengan judulnya UU No. 1 Tahun 2011 ini bukan bermaksud mengatur pertanahan tetapi mengatur tentang perumahan dan kawasan permukiman. Namun, karena pembangunan perumahan dan kawasan permukiman itu membutuhkan tersedianya tanah maka muatan materi UU ini juga terkait dengan bidang pertanahan. Masuknya penyediaan tanah dalam rangkaian perumahan dan kawasan permukiman sudah disadari oleh pembuat UU ini. Hal itu terlihat dari pengertian "perumahan dan kawasan permukiman" adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat (Pasal 1 angka (1) UU No. 1 Tahun 2011). Dengan demikian, penyediaan tanah menjadi salah satu bab dari batang tubuh UU No. 1 Tahun 2011 yaitu Bab IX dengan judul "Penyediaan Tanah", Pasal 105 sampai dengan Pasal 117.

   Pengaturannya diawali dengan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan tanah untuk perumahan

dan kawasan permukiman termasuk melalui penetapannya di dalam rencana tata ruang wilayah (Pasal 105 UU No. 1 Tahun 2011). Pada umumnya penyediaan tanah untuk perumahan dan kawasan permukiman ini dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan berlaku di bidang pertanahan. Jadi kedudukan RUU Pertanahan ini nantinya juga harus menjadi rujukan dalam penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan kawasan permukiman.

Berbagai peluang secara hukum dimanfaatkan oleh UU No. 1 Tahun 2011 ini untuk penyediaan tanah untuk perumahan dan kawasan permukiman. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 106 yang menyatakan bahwa penyediaan tanah untuk pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman dapat dilakukan melalui:

a. Pemberian hak atas tanah terhadap tanah yang langsung dikuasai negara;
b. Konsolidasi tanah oleh pemilik tanah;
c. Peralihan atau pelepasan hak atas tanah oleh pemilik tanah;
d. Pemanfaatan dan pemindahtanganan tanah barang milik negara atau milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
e. Pendayagunaan tanah negara bekast anah terlantar; dan/atau
f. Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keenam cara penyediaan tanah untuk perumahan dan kawasan permukiman inilah yang diatur lebih lanjut dalam Pasal 107 sampai dengan Pasal 117. Rujukan pengaturannya secara prinsip terlihat sudah sejalan dengan UUPA. Misalnya terkait dengan cara pertama yaitu melalui pemberian hak atas tanah terhadapt anah yang langsung dikuasai negara. Pasal 107 UU No. 1 Tahun 2011 menyatakan bahwa penyediaan tanah untuk perumahan dan kawasan permukiman yang berasal dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah melalui pemberian hak atas tanah kepada setiap orang yang melakukan pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman. Pemberian hak tersebut didasarkan pada penetapan lokasi atau izin lokasi dari gubernur atau bupati/walikota. Tidak hanya itu, bahkan jika atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara dimaksud terdapat garapan masyarakat, maka pemberian hak atas tanah juga harus didahului dengan menyelesaikan ganti rugi atas seluruh garapan masyarakat berdasarkan kesepakatan. Dengan pemberian hak tersebut maka orang yang melakukan pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman melakukan pendaftaran tanahnya sesuai dengan hak atas tanah yang diberikan kepadanya.

Begitu juga dengan peralihan atau pelepasan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 huruf c, yang baru dapat dilakukan setelah badan hokum memperoleh izin lokasi. Lebih lanjut Pasal 114 menegaskan bahwa terdapat perbedaan antara peralihan dan pelepasan hak. Peralihan hak

atas tanah dibuat di hadapan pejabat pembuat akta tanah setelah ada kesepakatan bersama, sedangkan pelepasan hak atas tanah dilakukan di hadapan pejabat yang berwenang. Hasil penyediaan tanah tersebut baik melalui peralihan hak maupun pelepasan hak atas tanah wajib didaftarkan pada kantor pertanahan kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, sekali lagi ditegaskan bahwa kedudukan RUU Pertanahan ini nantinya menjadi pedoman bagi pelaksanaan UU No. 1 Tahun 2011 terutama terkait dengan penyediaan tanah untuk perumahan dan kawasan permukiman.

9. UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun

Secara historis UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (UU No. 20 Tahun 2011) merupakan pengganti UU No. 16 Tahun 1985 dengan judul yang sama. Namun, secara delegatif, UU ini merupakan pelaksana dari UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Oleh karena itu kedudukan RUU Pertanahan ini bagi UU No. 1 Tahun 2011 nantinya adalah sama dengan kedudukannya terhadap UU No. 1 Tahun 2011, yaitu sebagai pedoman dalam penyediaan tanah untuk rumah susun. Oleh karena itu, ketentuan terkait pertanahan di dalam UU No. 1 Tahun 2011 ini juga tidak boleh bertentangan dengan UUPA dan UU di bidang pertanahan lainnya.

Sesuai dengan judulnya "tentang Rumah Susun" maka UU ini fokus mengatur rumah susun itu sendiri. Rumah susun adalah

bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertical dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama {Pasal 1 angka (1) UU No. 1 Tahun 2011}.

Terkait dengan tanah tempat dibangunnya rumah susun, Pasal 17 UU No. 1 Tahun 2011 menyatakan,bahwa rumah susun dapat dibangun di atas tanah:

a. hak milik;
b. hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah negara; dan
c. hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan.

Selain itu, khusus rumah susun umum, yaitu rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah, dan/atau rumah susun khusus, yaitu rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus, dapat dibangun dengan pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah; atau pendayagunaan tanah wakaf (Pasal 18 UU No. 1 Tahun 2011).

10. Undang-Undang dan Perundangan Lainnya Terkait dengan Bidang Pertanahan

a. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memuat aturan tentang Pertanahan. Dalam pasal 13 dan Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan Daerah meliputi 16 bidang urusan, salah satunya adalah "pelayanan bidang pertanahan".

b. UU No. 11 Tahun 2020 tentang Omnibus Cipta Kerja

Lahan dan hak atas tanah merupakan klaster 7 dari 11 klaster yang ada dalam peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Klaster "Lahan dan Hak Atas Tanah" tersebut diimplementasikan dalam lima Peraturan Pemerintah (PP) yang baru.

Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Airlangga Hartarto menegaskan, "PP dan Perpres yang telah disahkan sebagai aturan pelaksanaan UU Cipta Kerja tersebut telah dapat dioperasionalkan atau diimplementasikan, namun kementerian/lembaga akan melakukan penyesuaian untuk petunjuk teknis pelaksanaan (misalnya terkait SDM, anggaran, dan organisasi). Pengaturan teknis tersebut tidak akan mengganggu implementasi PP dan Perpres."

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) telah menyelesaikan lima Rancangan

Peraturan Pemerintah (RPP) terkait Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. PP yang telah disusun antara lain Penyelenggaraan Tata Ruang; Bank Tanah; Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun (Sarusun) dan Pendaftaran Tanah; Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum; serta Kawasan dan Penertiban Tanah Terlantar.

Kelima peraturan pemerintah turunan Undang-Undang Cipta Kerja terkait tanah tersebut adalah PP No. 18/2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun (Sarusun) dan Pendaftaran Tanah; PP No. 19/2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum; PP No. 20/2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar; PP No. 21 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang; serta PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.

Dengan demikian, hadirnya PP turunan Undang-Undang Cipta Kerja akan mencabut beberapa pasal dari PP sebelumnya. "Setelah serap aspirasi, dicabut 31 pasal (dari 64 pasal) dalam PP Nomor 40 Tahun 1996, lalu untuk PP Nomor 24 Tahun 1997 dicabut 7 pasal dari 66 pasal yang ada dalam PP tersebut dan pada PP Nomor 103 Tahun 2015 dicabut 3 pasal dari 13 pasal yang ada di peraturan tersebut," (Direktorat Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah (PHPT), Kementerian ATR/BPN)

Hadirnya PP baru dalam urusan pertanahan ini dimaksudkan guna menunjukkan beberapa terobosan dalam PP turunan UU Cipta Kerja di bidang penataan ruang dan pertanahan. Di antaranya, PP No. 18/2021. "Penguatan dari hak tersebut mencerminkan kehadiran negara untuk menata sekaligus mempertahankan keberadaan tanah negara serta tanah ulayat.

Dalam PP Hak Atas Tanah, Sarusun dan Pendaftaran Tanah utamanya memuat terobosan penguatan pertanahan, yaitu penguatan Hak Pengelolaan, Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah, Sarusun serta Penggunaan Dokumen Elektronik Dalam Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah.

Selain itu, terdapat jaminan bagi pelaku usaha untuk bisa mempunyai hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan tanpa dipusingkan dengan perolehan tanah, karena tanahnya sudah disediakan dalam bentuk hak pengelolaan.

Itu sebabnya, PP No. 19/2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum akan menjawab kendala dan permasalahan yang ada. Selain itu, dapat memberi kepastian bahwa masalah pengadaan tanah tidak menjadi penghambat dalam kegiatan pembangunan nasional. Salah satu hal baru yang dikenalkan dalam PP tersebut adalah adanya transparasi dalam pelaksanaan pengadaan tanah dengan memuat substansi yang lebih jelas antara lain mengatur tentang penetapan

tanah negara, pengumpulan data fisik dan data yuridis, serta penitipan uang ganti kerugian.

Dari aspek pendaftaran tanah, juga diatur dalam PP ini akan mewajibkan masyarakat untuk ikut serta Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yang tujuannya menciptakan kepastian hukum hak atas tanah.

c. UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf

Sepanjang terkait dengan wakaf tanah UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf (UU No. 41 Tahun 2004) juga bersinggungan dengan dengan RUU Pertanahan ini. Perwakafan tanah milik sebetulnya sudah dijamin oleh UUPA, tanpa UU No. 41 Tahun 2004pun wakaf tanah sudah berjalan dan sudah didaftarkan pada instansi pemerintah terkait, sekarang kantor pertanahan. UU No. 41 Tahun 2004sebetulnya ingin mengembangkan obyek wakaf yang selama ini hanya benda tetap seperti tanah, bangunan dan tanaman, juga meliputi benda bergerak.

d. UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU No. 25 Tahun 2007) juga tidak terkait langsung dengan pemilikan dan penguasaan tanah, karena UU ini mengatur penanaman modal. Namun demikian, pada saat UU ini mengatur tentang fasilitas dan kemudahan yang diberikan kepada penanam modal, berkaitan salah satunya dengan tanah karena salah satu kemudahan yang diberikan kepada penanam modal adalah dalam perolehan hak atas tanah.

Pasal 21 UU No. 25 Tahun 2007 menyatakan bahwa selain fasilitas pemerintah memberikan kemudahan pelayanan dan/atau perizinan kepada perusahaan penanaman modal untuk memperoleh: (a) hak atas tanah; (b) fasilitas pelayanan keimigrasian; dan (c) fasilitas perizinan impor.

Dalam rangka pemberian kemudahan pelayanan hak atas tanah maka Pasal 22 UU No. 25 Tahun 2007 bahkan melahirkan ketentuan baru bidang pertanahan khususnya terkait dengan jangka waktu hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), dan hak pakai (HP). Berikut isi Pasal 22 ayat (1): (1) Kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus dan dapat diperbarui kembali atas permohonan penanam modal, berupa:

a. Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun;
b. Hak Guna Bangunan dapat diberikan dengan jumlah 80 (delapan puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 30 (tiga puluh) tahun; dan
c. Hak Pakai dapat diberikan dengan jumlah 70 (tujuh puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan

diperpanjang di muka sekaligus selama 45 (empat puluh lima) tahun dan dapat diperbarui selama 25 (dua puluh lima) tahun.

e. UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU No. 26 Tahun 2007) sebetulnya juga tidak mengatur tanah, tetapi mengatur tentang ruang dan fungsi ruang bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, UU No. 26 Tahun 2007 tidak menentukan pemilikan dan penguasaan tanah. Namun demikian, dalam penetapan fungsi ruang oleh pemerintah terutama di ruang daratan, adakalanya berpengaruh terhadap pemilikan dan penguasaan tanah. Terkait dengan itu, pada umumnya ketentuan UU No. 26 Tahun 2007 mengacu kepada hukum pertanahan yang besumber pada pokoknya pada UUPA. Hak atas tanah orang yang sudah ada sebelum penetapan ruang atau hak atas tanah orang yang dirugikan akibat dari penetapan ruang tetap diakui, sehingga kepada pemegang hak diberikan penggantian.

Pengakuan hak atas tanah di dalam UU No. 26 Tahun 2007 diawali dengan ketentaun Pasal 7 ayat (3) yang menyatakan, penyelenggaraan penataan ruang dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.Hak yang dimiliki orang dimaksud bahkan mencakup pula hak yang dimiliki masyarakat adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Penjelasan Pasal 7 ayat (3) UU No. 26

Tahun 2007). Sejalan dengan itu jika rencana tata ruang yang telah ditetapkan ditinjau kembali atau direvisi, maka revisi rencana tata ruang dilaksanakan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan Pasal 16 ayat (3) UU No. 26 Tahun 2007). Tidak hanya itu, Insentif dan disinsentif dalam pelaksanaan pemanfatan ruang pun diberikan dengan tetapmenghormati hak masyarakat (Pasal 38 ayat (4) UU No. 26 Tahun 2007). Sehingga, apabila jangka waktu 20 (dua puluh) tahun rencana tata ruang berakhir, maka dalam penyusunan rencana tata ruang yang baru hak yang telah dimiliki orang yang jangka waktunya melebihi jangka waktu rencana tata ruang tetap diakui (Pasal 20 ayat (3) UU No. 26 Tahun 2007).

Menurut UU UU No. 26 Tahun 2007, rencana tata ruang berpengaruh terhadap pelayanan adminsitrasi pertanahan. Pasal 26 ayat (3) menegaskan, bahwa rencana tata ruang wilayah kabupaten menjadidasar untuk penerbitan perizinan lokasipembangunan dan administrasi pertanahan. Jadi peruntukan ruang menentukan pelayanan administrasi pertanahan, misalnya sertipikat hak tanah tidak boleh diberikan di atas kawasan lindung. Oleh karena itu, jika akibat dari penetapan ruang ada orang yang kehilangan haknya yang telah diberikan sebelumnya harus diberi ganti kerugian.

f. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Implementasi PP 18 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah mengandung ketentuan 3R yakni R*ight, Restriction and Responsibility*. PP 18 tahun 2021 ini dibuat berdasarkan amanat UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) untuk melakukan simplifikasi regulasi dan perizinan demi mendorong iklim investasi. Pemerintah akan memberikan kemudahan pada beberapa detail kebijakan Hak Pengelolaan, Satuan Rumah Susun, Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah namun tetap memberikan pengawasan dan evaluasi yang ketat.

PP 18 2021 mengganti beberapa PP dan sejumlah pasal seperti PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Atas Tanah, PP Nomor 103 Tahun 2015 tentang Kepemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia dan 2 pasal di PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

PP ini adalah ketentuan lebih lanjut dari pasal 136-142 tentang Penguatan Hak Pengelolaan, Pasal 143-145 tentang Satuan Rumah susun, Pasal 146 tentang Hak Pengelolaan/Hak Atas Tanah pada Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah serta Pasal 147 dan Pasal 175 tentang Penggunaan Dokumen Elektronik. Dalam konteks Hak

Pengelolaan, diharapkan negara dapat berperan untuk mengatur lahan demi mengendalikan permasalahan keterbatasan tanah dan ruang. Tak hanya itu, negara dapat mengatur kepemilikan tanah dan kebermanfaatan tanah agar diatur sebagaimana mestinya, agar tanah tetap bermanfaat bagi negara sesuai fungsi.

Selain itu, dalam PP 18 2021 juga mengatur mengenai siklus jangka waktu bagi Hak Atas Tanah (HAT). Satu siklus itu terdiri dari pemberian, perpanjangan dan pembaharuan hak. Kemudahan yang diberikan pemerintah yakni, pemerintah akan memberi perpanjangan HAT setelah tanahnya telah digunakan atau dimanfaatkan. Jika dulu misal masa HAT-nya 30 tahun dan dapat diperbarui, kalau sekarang tidak, tanah harus sudah dimanfaatkan.

g. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 13 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan rumah susun.

Kini penyelenggaraan rumah susun diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2021 (PP 13 Tahun 2021) tentang Penyelenggaraan Rumah Susun ("PP 13 Tahun 2021") yang merupakan mandat dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ("UU 11/2020").

Dengan disahkannya PP 13 Tahun 2021, kami mencatat beberapa hal penting yang dapat dijadikan acuan bagi para pelaku bisnis yang berencana melakukan investasi terhadap pembangunan rumah susun dalam mengimplementasikan

ketentuan baru ini. Adapun hal-hal yang dapat kami sampaikan akan dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut :

Pelaku Pembangunan Rumah Susun

Setiap orang dapat melakukan pembangunan atas rumah susun, yang dimaksud dengan setiap orang disini tidak hanya orang perorangan namun juga termasuk badan hukum. Pembangunan rumah susun juga dapat dilakukan melalui penanaman modal asing.

Fungsi dan Jenis Rumah Susun

Jenis rumah susun meliputi :

1. Rumah susun umum merupakan rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah;
2. Rumah susun khusus merupakan rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus;
3. Rumah susun negara merupakan rumah susun yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian, sarana pembinaan keluarga, serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri; dan
4. Rumah susun komersial merupakan rumah susun yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan.

Pelaku pembangunan harus membangun rumah susun sesuai dengan izin rencana fungsi dan pemanfaatannya.

Pemanfaatan rumah susun dapat dilaksanakan untuk fungsi hunian atau fungsi campuran, yang dimaksud dengan fungsi campuran adalah campuran dari fungsi hunian dan bukan hunian (tempat pertemuan, berusaha, dan sebagainya).

Penyediaan Rumah Susun

Setiap pelaku pembangunan Rumah Susun Komersial wajib menyediakan Rumah Susun Umum dengan luas paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai Rumah Susun Komersial yang hendak dibangun. Pembangunan Rumah Susun Umum tidak harus dalam satu kawasan selama masih dalam satu kabupaten/kota. Pembangunan Rumah Susun Umum ini dapat dikonversikan dalam bentuk dana untuk pembangunan dengan mengajukan perhitungan konversi kepada badan percepatan penyelenggaraan perumahan. Dalam hal pelaku pembangunan tidak memenuhi kewajiban ini, yang bersangkutan dapat dikenakan sanksi administratif.

Pembangunan Rumah Susun Umum dan Rumah Susun Komersial dapat dibangun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah negara, dan hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan.

Pelaku pembangunan wajib memisahkan Rumah Susun atas Satuan Rumah Susun ("Sarusun"), Benda Bersama, Bagian Bersama, dan Tanah Bersama. Pemisahan ini penting untuk memberikan kejelasan atas batasan Sarusun yang dapat digunakan secara terpisah untuk setiap pemilik dan batas bagian bersama dan benda bersama yang menjadi hak setiap Sarusun. Pemisahan ini wajib dituangkan kedalam Akta Pemisahan.

Pengelolaan Rumah Susun harus dilaksanakan oleh pengelola yang berbadan hukum, dalam hal ini pengelola harus

terdaftar dan memiliki izin berusaha. Tanggung jawab pengelolaan ini dibebankan kepada Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun ("PPPSRS") untuk membentuk atau menunjuk Badan Hukum yang mampu untuk melakukan pengelolaan rumah susun. Cakupan pengelolaan rumah susun meliputi *kegiatan operasional, pemeliharaan, perawatan Bagian Bersama, Benda Bersama, dan Tanah Bersama*.

Standar Pembangunan Rumah Susun

Pelaku pembangunan dalam membangun rumah susun harus mengikuti standar pembangunan, standar pembangunan rumah susun meliputi persyaratan administratif, persyaratan teknis, dan persyaratan ekologis.

Persyaratan administratif meliputi :

1. status hak atas tanah; dan
2. persetujuan bangunan gedung (PBG).

Selanjutnya persyaratan teknis meliputi :

1. tata bangunan yang terdiri dari arsitektur dan ketentuan peruntukkan dan insensitas; dan
2. keandalan bangunan yang meliputi aspek keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan.

Terakhir, persyaratan ekologis meliputi keserasian dan keseimbangan fungsi lingkungan.

Prosedur Penerbitan Sertifikat Hak Milik ("SHM") dan Peralihan SHM

Sebelum sarusun terjual, pelaku pembangunan mengajukan permohonan penerbitan SHM Sarusun kepada instansi pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan. Dalam permohonan, pemohon harus melampirkan :

1. Akta pemisahan yang dilampiri dengan Pertelaan;
2. Sertipikat hak atas Tanah Bersama;
3. PBG;
4. Sertifikat laik fungsi; dan
5. Identitas pelaku pembangunan.

SHM akan diterbitkan dengan atas nama pelaku pembangunan. Dalam hal Sarusun telah terjual, pelaku pembangunan mengajukan pencatatan peralihan SHM Sarusun atas nama Pemilik kepada instansi pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan.

Dalam hal terjadi peralihan SHM Sarusun melalui jual beli ataupun warisan, peralihan tersebut harus dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah ("PPAT").

Insentif Kepada Pelaku Pembangunan Rumah Susun Umum

Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah dapat memberikan insentif kepada Pelaku Pembangunan Rumah Susun Umum berupa :

1. Fasilitasi dalam pengadaan tanah;
2. Fasilitas dalam proses sertifikasi tanah;
3. Fasilitasi dalam perizinan;

4. Fasilitasi kredit konstruksi dengan suku bunga rendah;
5. Insentif perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
6. Bantuan penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum.

Sanksi

Dalam pengimplementasian PP 13/2021 Pemerintah melakukan pengawasan atas setiap proses penyelenggaraan rumah susun, apabila terdapat pihak-pihak yang melanggar ketentuan PP 13/2021, dapat dikenakan sanksi administratif mulai dari peringatan tertulis sampai pencabutan izin usaha. Pembebanan sanksi administratif juga tidak menghilangkan tanggung jawab pemulihan dan sanksi pidana.

h. Peratutan Pemerintah (PP) Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah

Badan Bank Tanah atau Bank Tanah adalah badan khusus (*sui generis*) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah. Bank Tanah di atur dengan PP 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Kekayaan Bank Tanah adalah semua kekayaan yang dikuasai Bank Tanah baik berwujud atau tidak berwujud yang bernilai atau berharga akibat kejadian di masa lalu yang memberikan manfaat di masa yang akan datang.

Bank Tanah dalam PP 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah memiliki fungsi reforma agraria. "Reforma Agraria" adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan disertai dengan penataan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Reforma agraria yang dilakukan oleh Bank Tanah dilaksanakan di luar kawasan hutan.

PP 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah menjadi dasar pembentukan Bank Tanah. Bank Tanah memiliki kewenangan khusus untuk menjamin ketersediaan tanah untuk mewujudkan ekonomi yang berkeadilan. Konstitusi telah memberikan pengaturan yang jelas mengenai pertanahan di Indonesia. Ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa kekuasaan yang diberikan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya ada pada negara, dan untuk itu negara wajib mengatur kepemilikan dan memimpin penggunaannya. Tujuannya adalah agar semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa Indonesia dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ekonomi berkeadilan menurut bank tanah yang diatur dalam PP 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah adalah tanah untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi

lahan dan reforma agraria. Bank Tanah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Komite. Kekayaan Bank Tanah merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Bank Tanah berkedudukan di Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dapat memiliki kantor perwakilan di seluruh wilayah NKRI.

PP 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah menyebutkan fungsi bank tanah adalah dalam hal perencanaan, perolehan tanah, pengadaan tanah, pengelolaan tanah, pemanfaatan tanah, dan pendistribusian lahan.

Tugas Bank Tanah dalam PP 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah adalah:

a. melakukan perencanaan'kegiatan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan;
b. melakukan perolehan tanah yang dapat bersumber dari penetapan pemerintah dan pihak lain;
c. melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung;
d. melakukan pengelolaan tanah dari kegiatan pengembangan, pemeliharaan dan pengamanan, dan pengendalian tanah;
e. melakukan pemanfaatan tanah melalui kerja sama pemanfaatan dengan pihak lain; dan
f. melakukan pendistribusian tanah dengan melakukan kegiatan penyediaan dan pembagian tanah.

Bank Tanah melakukan pendistribusian tanah. Pendistribusian tanah ala Bank Tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64

tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah adalah pelaksanaan tugas Bank Tanah dalam rangka pemenuhan ketersediaan tanah untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi tanah dan reforma agraria. Pendistribusian tanah yang dilakukan oleh Bank Tanah berbeda dengan redistribusi tanah yang merupakan pembagian tanah secara langsung kepada orang atau entitas oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang.

Peraturan Pemerintah Nomor 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah ditetapkan Presiden Joko Widodo pada tanggal 29 April 2021 di Jakarta. Peraturan Pemerintah Nomor 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah diundangkan Menkumham ad interim Mohammad Mahfud MD pada tanggal 29 April 2021 di Jakarta.

Peraturan Pemerintah Nomor 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah ditempatkan pada Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 109. Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah ditempatkan pada Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6683. Agar setiap orang mengetahuinya.

i. PP Nomor 19 Tahun 2021 tentang penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Keempat siklus pengadaan tanah diatur dalam PP Nomor 19 Tahun 2021. "Dalam PP tersebut, untuk dokumen perencanaan pengadaan tanah, baik skala kecil maupun skala besar harus diperhatikan juga kesesuaian tata ruang. Tata ruang ini menjadi landasan utama dan ini perlu diperhatikan dalam aspek perencanaan.

Dalam tahapan persiapan, PP Nomor 19 Tahun 2021 menekankan bahwa harus terdapat kesepakatan lokasi dengan pihak yang berhak maupun pengelola barang serta pengguna barang. Kesepakatan lokasi tersebut didapat melalui konsultasi publik. Dalam tahapan ini peran gubernur penting karena bagaimana mewujudkan bahwa lokasi yang ditetapkan akan dilakukan pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Adanya kesepakatan lokasi ini, harapannya tidak ada masyarakat yang menolak karena sebenarnya kesepakatan sudah dicapai melalui konsultasi publik tadi.

PP Nomor 19 tahun 2021 juga menuliskan tahapan pelaksanaan, nilai ganti kerugian adalah layak dan adil, yang menjadi obyek penilaian adalah tanah, ruang atas tanah dan ruang bawah tanah, bangunan, tanaman, serta benda yang berkaitan dengan tanah. Selain mengganti kerugian fisik, PP Nomor 19 Tahun 2021 juga menilai ganti rugi non fisik. Kerugian non fisik antara lain kehilangan pekerjaan, bisnis/alih profesi, kerugian emosional (solatolium), dan kerugian karena sisa tanah dan fisik lainnya. Lalu dikenal juga beban masa tunggu. Dalam hal ini, terdapat jarak masa tunggu antara penlok dengan syarat pembayaran ganti

kerugian. Dengan adanya ganti rugi fisik, ganti rugi non fisik maupun masa tunggu tadi, seharusnya nilai ganti kerugian tidak lebih rendah dari nilai property.

j. PP No. 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar

PP 20 tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar dalam penjelasannya mengatakan bahwa dalam rangka untuk menertibkan Tanah Terlantar, pada masa awal reformasi telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penerbitan dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Namun belum dapat berjalan secara efektif sehingga diganti dengan PP 11 tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar.

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar terbit pada tanggal 22 Januari 2010 dan telah ditindaklanjuti dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar juncto Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar, dan Peraturan Kepala Badan

Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar. Namun juga belum dapat untuk menyelesaikan permasalahan yang berkaitan dengan objek, jangka waktu peringatan, tata cara untuk mengeluarkan tanah-tanah yang sudah dimanfaatkan dari basis data tanah terindikasi telantar, dan sebagainya. Demikian penjelasan dalam PP 20 tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar.

Dijelasakan juga oleh PP 20 tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar bahwa selain Tanah Telantar, saat ini berdasarkan fakta di lapangan juga terdapat cukup banyak Kawasan Telantar. Kawasan Telantar tersebut yaitu kawasan non kawasan hutan yang belum dilekati Hak Atas Tanah yang telah memiliki Izin/Konsesi/Perizinan Berusaha, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/atau tidak dimanfaatkan. Apabila tidak segera ditangani, penelantaran kawasan dapat mengakibatkan semakin tingginya kesenjangan sosial dan ekonomi serta semakin menurunnya kualitas lingkungan. Oleh karena itu, diperlukan adanya suatu pengaturan untuk mengantisipasi atau meminimalisasi dampak negatif dari penelantaran kawasan.

PP 20 tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar merupakan amanat dan aturan pelaksanaan dari Pasal 180 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. UU Cipta Kerja Omnibus Law didalamnya juga mengubah dan memperbaharui kebijakan-kebijakan yang perlu diselesaikan terkait Kawasan dan Tanah Telantar,

terkait dengan UU 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar ditetapkan Presiden Joko Widodo pada tanggal 2 Februari 2021 di Jakarta. Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar diundangkan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Yasonna H. Laoly pada tanggal 2 Februari 2021 di Jakarta.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar ditempatkan pada Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 30. Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar ditempatkan pada Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6632. Agar setiap orang mengetahuinya.

k. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021. Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Agraria dan Tata ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang pendaftaran ketiga atas peraturan menteri

agraria/ kepala badan pertanahan nasional nomor 3 tahun 1997 tentang ketentun pelaksanaan peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Pada dasarnya Permen ini ATR 16 Tahun 2021 mengatur pengukuran bidang tanah di daerah yang telah tersedia peta dasar pendaftaran berupa pada foto atau citra, dilaksanakan dengan cara identifikasi bidang tanah yang batasnya telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

l. Permen Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara penetapan Hak Pengelolaan dan Atas Tanah

Permen 18/ 2021 membahas aturan perihal permohonan hak pengelolaan dan hak atas tanah, menyangkut peruntukkan, penggunaan dan pemanfaatannya serta perpanjagan hak. Persyaratan untuk mengurus bagaimana kepemilikan dsb.

Untuk menetapkan tata cara pemberian hak atas tanah yang rinci, sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional ("Menteri") No. 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah ("Peraturan 18/2021"), Menteri telah mengeluarkan Keputusan No. 1339/SK-HK.02/X/2022 Tahun 2022 tentang Pemberian Hak Atas Tanah Secara Umum ("Keputusan 1339/2022"). Selanjutnya

Menteri juga telah mengeluarkan Surat No. HT.03/1011-400/X/2022 tentang Petunjuk Pelaksanaan Keputusan 1339/2022 ("Surat Petunjuk").

m. Peraturan Menteri ATR/Ka BPN Nomor 19 Tahun 2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Permen ATR 19/2021 memuat studi kelayakan, dokumen pengadaan tanah, tata laksana penyusunan dokumen perencanaan pengadaan tanah. Verifikasi dan tata laksana pengadaan tanah.

Permen ATR/KA BPN Nomor 19 tahun 2021, sebagai regulasi teknis pelaksanaan dari PP Nomor 19 tahun 2021 tentang penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan kepentingan umum. Didalamnya dibahas detil tata pelaksanaan. Dari tahap perencanaan pengadaan, persiapan (yang mana dilakukan oleh gubernur),pendataan awal lokasi rencana pembangunan dst, penentuan lokasi dll.

n. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Provinsi Jawa Tengah

Provinsi Jawa Tengah memiliki Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Provinsi Jawa Tengah

RP3KP sebagai dokumen pembangunan dan pengembangan perumahan
dan kawasan permukiman memuat:
a. Visi dan Misi;
b. Tujuan dan Sasaran;
c. Kebijakan dan Strategi;
d. Rencana Pembangunan dan Pengembangan;
e. Rencana Peningkatan Kualitas Kawasan Permukiman Kumuh;
f. Rencana Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman dengan Hunian Berimbang
g. Rencana Penyelenggaraan PSU Permukiman;
h. Rencana Penyediaan Tanah;
i. Rencana Pembiayaan Pembangunan;
j. Rencana Kerjasama Pembangunan dan Pengembangan;
k. Rencana Pembentukan, Pengembangan dan Pengelolaan Kelembagaan

o. Peraturan Daerah (PERDA) Provinsi Jawa Tengah Nomor 16 Tahun 2019. Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2010

Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029

Penyusunan RTRW dilakukan pada ruang lingkup wilayah kabupaten/kota (RTRWK), provinsi (RTRWP), dan nasional (RTRWN). Hasil penyusunan RTRW dapat digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). RTRW Provinsi Jawa Tengah telah diatur dalam Perda Prov Jateng Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029.

Dalam RTRW provinsi termuat Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi. Rencana struktur ruang wilayah provinsi meliputi sistem perkotaan yang berkaitan dengan kawasan pedesaan.

Tujuan dari RTRW yakni melakukan perencanaan yang dibuat untuk menentukan penggunaan lahan pada suatu area. RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) memiliki fungsi untuk mengoptimalkan suatu lahan agar berfungsi secara baik.

Muatan RTRW a. tujuan, kebijakan dan strategi penataan ruang; b. rencana struktur ruang; c. rencana pola ruang; d. penetapan kawasan strategis; e. arahan pemanfaatan ruang; dan f. arahan pengendalian pemanfaatan ruang.

p. Peraturan Gubernur (PERGUB) Provinsi Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2021. Petunjuk Teknis

Penyelenggaraan Persiapan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Pemerintah Provinsi Jawa Tengah menerbitkan Pergub 10 tahun 2021 tentang Juknis Penyelenggaraan Persiapan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Petunjuk Teknis Pengadaan Tanah di Jateng ini merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, dimana Gubernur melaksanakan tahapan persiapan pengadaan tanah.

Peraturan Gubernur Jateng Nomor 10 tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Persiapan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dimaksudkan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan tahapan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum di Daerah.

Tujuan Pergub ini adalah untuk meningkatkan terselenggaranya tertib administrasi penyelenggaraan tahapan persiapan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Daerah dengan prinsip efisiensi, efektifitas, berdayaguna, dan berhasilguna; dan mensinergikan penyelenggaraan tahapan persiapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum antar pemangku kepentingan di Daerah.

Pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah berupa perseorangan, badan hukum, badan

sosial, badan keagamaan, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa, Bank Tanah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Usaha Milik Desa yang memiliki bukti yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang yang membuktikan adanya penguasaan atas bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Dasar kepemilikan bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah dibuktikan dengan alat bukti berupa izin mendirikan bangunan dan/atau kartu inventaris barang untuk bangunan milik Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah dan/atau bukti fisik bangunan; surat pernyataan penguasaan fisik; surat pemberitahuan pajak terhutang pajak bumi dan bangunan; dan/atau bukti tagihan atau pembayaran listrik, telepon, atau perusahaan air minum, dalam 3 (tiga) bulan terakhir.

Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan ruang bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai. Hak Atas Tanah adalah hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah termasuk ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan, serta memelihara tanah, ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah. Kepentingan Umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh

Pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Ruang lingkup Pergub Jateng 10 tahun 2021 ini meliputi Persiapan Pengadaan Tanah; Pendelegasian Persiapan Pengadaan Tanah; Pengadaan Tanah Skala Kecil; Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Persiapan Pengadaan Tanah; dan Evaluasi dan Pelaporan Persiapan Pengadaan Tanah.

Peraturan Gubernur Jateng Nomor 10 tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Persiapan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum ditetapkan di Semarang pada tanggal 18 Mei 2021 oleh Gubernur Jawa Tengah Ganjar Pranowo. Peraturan Gubernur Jateng Nomor 10 tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Persiapan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum diudangkan Pjs. Sekda Provinsi Jateng Prasetyo Ariwibowo pada tanggal 18 Mei 2021 di Semarang.

5.2. Pelayanan Pertanahan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Menurut rumusan UU No. 23 Tahun 2014, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahan konkuren. Adapun urusan pemerintahan konkuren terbagi atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh

semua daerah. Sedangkan, urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah. Selanjutnya, urusan pemerintahan wajib terbagi atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Pasal 12 UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa:

1) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:
   a. Pendidikan;
   b. Kesehatan;
   c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
   d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
   e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
   f. Sosial.
2) Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:
   a. Tenaga kerja;
   b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
   c. Pangan;
   d. Pertanahan;
   e. Lingkungan hidup;
   f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
   g. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
   h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
   i. Perhubungan;
   j. Komunikasi dan informatika;
   k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
   l. Penanaman modal;
   m. Kepemudaan dan olah

raga;
n. Statistik;
o. Persandian;
p. Kebudayaan;
q. Perpustakaan; dan
r. Kearsipan.

3) Urusan pemerintahan pilihan meliputi:
a. Kelautan dan perikanan;
b. Pariwisata;
c. Pertanian;
d. Kehutanan;
e. Energi dan sumber daya mineral;
f. Perdagangan;
g. Perindustrian; dan
h. Transmigrasi.

Berdasarkan Pasal 12 UU No 23 Tahun 2014, urusan pertanahan merupakan bagian dari urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Dalam lampiran UU No. 23 Tahun 2014, ada 9 (sembilan) sub urusan yang menjadi kewenangan pemerintah di bidang pertanahan, baik pemerintah pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota. kesembilan sub urusan tersebut terdiri atas: sub urusan *izin lokasi, sub urusan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sub urusan sengketa tanah garapan, sub urusan ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, sub urusan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan tanah maksimum dan tanah absentee, sub urusan tanah ulayat, sub urusan tanah kosong, sub urusan izin membuka tanah, dan su urusan penggunaan tanah.*

Adapun Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah pusat diselenggarakan:

1. Sendiri oleh pemerintah pusat;
2. Dengan cara melimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat atau kepada instansi vertikal yang ada didaerah berdasarkan asas dekonsentrasi; atau
3. Dengan cara menugasi daerah berdasarkan asas tugas pembantuan.

Sedangkan, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah provinsi diselenggarakan:

1. Sendiri oleh daerah provinsi;
2. Dengan cara menugasi daerah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan; atau
3. Dengan cara menugasi desa.

dan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota diselenggarakan sendiri oleh daerah kabupaten/kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada desa.

Ketentuan diatas jika dikaitkan dengan Pasal 2 Ayat (4) UUPA yang mengatakan bahwa "hak menguasai dari Negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah- daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah". Penjelasan pasal ini semakin menyatakan bahwa kewenangan pertanahan sesungguhnya merupakan kewenangan pemerintah pusat yang menyatakan bahwa soal agraria menurut sifatnya dan pada asasnya merupakan tugas

pemerintah pusat. Dengan demikian, pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan Negara atas tanah itu adalah merupakan tugas pembantuan (*medebewind).* Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional.

A. Kewenangan Pemerintah Pusat di Bidang Pertanahan

Kewenangan bidang pertanahan oleh pemerintah pusat yang termuat dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014, yaitu:

1. Sub Urusan Izin Lokasi

   Kewenangan pemerintah pusat: pemberian izin lokasi lintas daerah provinsi.

2. Sub Urusan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

   Kewenangan pemerintah pusat: pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

3. Sub Urusan Sengketa Tanah Garapan

   Kewenangan pemerintah pusat: penyelesaian sengketa tanah garapan lintas daerah provinsi.

4. Sub Urusan Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan Kewenangan pemerintah pusat: penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh pemerintah pusat.
5. Sub Urusan Subjek dan Objek Redistribusi Tanah, serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah *Absente*

Kewenangan pemerintah pusat: penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee.*

6. Sub Urusan Tanah Ulayat

   Pemerintah pusat tidak punya kewenangan.

7. Sub Urusan Tanah Kosong

   Pemerintah pusat tidak punya kewenangan.

8. Sub Urusan Izin Membuka Tanah

   Pemerintah pusat tidak punya kewenangan.

9. Sub Urusan Penggunaan Tanah

   Kewenangan pemerintah pusat: perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya lintas daerah provinsi.

Dari 9 (sembilan) sub urusan di atas, pemerintah pusat tidak memiliki kewenangan pada urusan tanah ulayat, urusan tanah kosong, dan urusan izin membuka tanah.

B. Kewenangan Pemerintah Provinsi di Bidang Pertanahan

Gubernur di samping sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap

penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.

Berdasarkan Lampiran UU No. 23 Tahun 2014, **kewenangan pemerintah provinsi di bidang pertanahan yaitu:**

1. **Sub Urusan Izin Lokasi**

   Kewenangan pemerintah provinsi: *pemberian izin lokasi lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi*.

2. **Sub Urusan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum**

   Kewenangan pemerintah provinsi: *penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum provinsi.*

3. **Sub Urusan Sengketa Tanah Garapan**

   Kewenangan pemerintah provinsi: *penyelesaian sengketa tanah garapan lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi*.

4. **Sub Urusan Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan Kewenangan pemerintah provinsi**: *penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh pemerintah daerah provinsi*.

5. **Sub Urusan Subjek dan Objek Redistribusi Tanah, serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah *Absente* Kewenangan pemerintah provinsi**: *penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee lintas daerah kabupaten/kota dalam 1*

(satu) daerah provinsi.

6. **Sub Urusan Tanah Ulayat**

   Kewenangan pemerintah provinsi: *penetapan tanah ulayat yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi*.

7. **Sub Urusan Tanah Kosong**

   Kewenangan pemerintah provinsi: *penyelesaian masalah tanah kosong lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi; inventarisasi dan pemanfaatan tanah kosong lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi*.

8. **Sub Urusan Izin Membuka Tanah**

   Pemerintah Provinsi tidak punya kewenangan.

9. **Sub Urusan Penggunaan Tanah**

   Kewenangan pemerintah provinsi: *perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi*.

Dari 9 (sembilan) sub urusan di atas, pemerintah provinsi juga tidak punya kewenangan dalam urusan izin membuka tanah sama halnya dengan pemerintah pusat. Akan tetapi, **pemerintah provinsi punya kewenangan dalam urusan tanah ulayat dan urusan tanah kosong yang tidak dimiliki oleh pemerintah pusat.**

BAB VI
PENUTUP

6.1 Kesimpulan :

1. *Diperlukannya inventarisasi Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan terkait dengan hukum lahan dan pertanahan, serta analisis terhadap materi muatan produk hukum dan atau perundang-undangan serta peraturan kebijakan terkait lahan pertanahan* :

   Menjawab rumusan permasalahan pertama dan kedua yang peneliti sampaikan pada Bab I tersebut, telah peneliti jabarkan dalam Bab V, tentang analisis perundang-undangan terkait sektor lahan dan pertanahan, secara terperinci dari UU Pokok Agraria, hingga turunannya; UU sektoral lainnya terkait lahan dan pertanahan, hingga peraturan perundangan sampai pada produk hukum daerah, peraturan daerah dan pergub di Jawa Tengah.

2. *Terhadap materi muatan produk hukum dan atau peraturan perundang-undangan serta peraturan kebijakan terkait lahan pertanahan, jika ditinjau dari penilaian: ketepatan jenis peraturan Perundang-undangannya; potensi tumpang tindih atau disharmoni; pemenuhan asas kejelasan rumusan; kesesuaian norma dengan asas materi*

muatan perundang-undangan; dan efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan?

Telah pula peneliti jabarkan pada Bab V dan disertai pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait pertanahan. Sebagaimana dalam kesimpulan ini kembali dikutip :

Berdasarkan Lampiran UU No. 23 Tahun 2014, kewenangan pemerintah provinsi di bidang pertanahan yaitu:

1. *Sub Urusan Izin Lokasi*

Kewenangan pemerintah provinsi:

Pemberian izin lokasi lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi. Adanya UU Cipta kerja yang memeberikan dampak pada banyak urusan salah satunya klaster Pertanahan. Turut memberikan pemisahan urusan pusat dan daerah. Urusan-urusan pertanahan di Provinsi ada dalam kendali pusat. Sementara urusan provinsi adalah kewenangan pada kabupaten kota dalam wilayahnya.

2. *Sub Urusan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*

Kewenangan pemerintah provinsi:

Penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum provinsi. Sementara pengadaannya langsung oleh pemerintah pusat, dalam hal ini Kementerian ATR/BPN.

3. *Sub Urusan Sengketa Tanah Garapan*

Kewenangan pemerintah provinsi:

Penyelesaian sengketa tanah garapan lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.

4. *Sub Urusan Ganti Kerugian dan Santunan Tanah untuk Pembangunan*

Kewenangan pemerintah provinsi:

Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan oleh pemerintah daerah provinsi.

5. *Sub Urusan Subjek dan Objek Redistribusi Tanah, serta Ganti Kerugian Tanah Kelebihan Maksimum dan Tanah Absente* Kewenangan pemerintah provinsi:

Penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.

6. *Sub Urusan Tanah Ulayat*

Kewenangan pemerintah provinsi:

Penetapan tanah ulayat yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.

7. *Sub Urusan Tanah Kosong*

Kewenangan pemerintah provinsi:

Penyelesaian masalah tanah kosong lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi; inventarisasi dan pemanfaatan tanah kosong lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.

8. *Sub Urusan Izin Membuka Tanah*

Dalam hal ini Pemerintah Provinsi tidak mempunyai kewenangan.

9. *Sub Urusan Penggunaan Tanah*

Kewenangan pemerintah provinsi:

Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.

Dari 9 (sembilan) sub urusan di atas, pemerintah provinsi juga tidak punya kewenangan dalam urusan izin membuka tanah sama halnya dengan pemerintah pusat. Akan tetapi, ***pemerintah provinsi punya kewenangan dalam urusan tanah ulayat dan urusan tanah kosong yang tidak dimiliki oleh pemerintah pusat***.

3. Dibutuhkannya Rekomendasi apakah yang harus ditindaklanjuti terhadap Peraturan perundang-undangan yang terinvetarisir tersebut, berdasarkan hasil analisis dan evaluasi?

6.2. Rekomendasi

1. Sebagaimana lahirnya Peraturan Presiden Klaster Pertanahan UU Cipta Kerja, maka perlu ditindaklanjuti oleh pembentukan Perda Provinsi Jawa tengah tentang Penyelenggaraan Urusan Pertanahan di Jawa Tengah

2. Perlunya Analisis Kebutuhan Perda Provinsi Jawa Tengah yang berkaitan dengan sektor Lahan dan Pertanahan oleh Bapemperda DPRD Provinsi Jawa Tengah. (*ada dalam*

lampiran)

3. Tidak kalah penting, Perda tentang Penyelenggaraan Rumah Susun perlu untuk segera disusun.
4. Diperlukannya pembentukan Perda penyelenggaraan Tanah bagi kepentingan Umum, yang mana sudah lebih dulu lahir Peraturan Gubernur (PERGUB) Provinsi Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2021. Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Persiapan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
5. Perda tentang penertiban kawasan dan tanah terlantar
6. Perda tentang Badan Bank Tanah, apabila diperlukan (atau menjadi bagian dalam Perda Penyelenggaraan Urusan Pertanahan).

Lampiran Analisis Kebutuhan Perda Sektor Lahan dan Pertanahan

MATRIK REKOMENDASI

NO	ASPEK	JANGKAUAN	TINDAK LANJUT
1.	**KEWENANGAN**		
	Izin Lokasi	(kewenangan pusat) ***Pemda :*** Pemberian izin lokasi lintas kab/kota	*(masuk dalam satu aturan atau payung hukum penyelenggaraan pertanahan di Jawa Tengah)*
	Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum	***Pemda :*** Penetapan lokasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum provinsi	**Perlunya Perda Pengadaan tanah untuk keperluan umum.**
	Sengketa Tanah	***Pemda :*** Penyelesaian sengketa tanah garapan lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 provinsi	*(urusan sengketa, ganti kerugian, bisa dijadikan satu kedalam satu perda Penyelenggaraan Pertanahan di Jawa Tengah)* *Sd/a,* *Lebih lanjut bisa diatur secara teknis dalam Pergub selepas Perda Pertanahan terbentuk*
	Ganti Kerugian, Santunan Tanah untuk Pembangunan	***Pemda :*** Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah oleh pemda provinsi	
	Sub Urusan Subjek dan Objek Redistribusi Tanah	***Pemda :*** Penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 provinsi	
	Tanah Ulayat	***Pemda :*** Penetapan tanah	***Keterangan :*** Pengaturan tanah urusan

		ulayat yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 provinsi	ulayat ini bisa dimasukkan dalam substansi Perda tentang Penyelenggaraan Pertanahan di Jawa Tengah; apabila dirasa banyak aturan masih bisa dirangkum menjadi satu dalam Perda master tentang Pertanahan.
	Tanah Kosong	***Pemda :*** Penyelesaian masalah tanah kosong lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi; inventarisasi dan ***Pemanfaatan tanah kosong lintas daerah*** kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.	**Perlunya Perda Kawasan Tanah terlantar**
	Izin Membuka Tanah	***Pemda :*** **Tidak Memiliki Kewenangan**	-
	Penggunaan Tanah	***Pemda :*** Perencanaan penggunaan tanah yang hamparannya lintas daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi.	Sebagai tindaklanjut Permen Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara penetapan Hak Pengelolaan dan Atas Tanah; perlu disusun Perda serupa.
2.	**REGULASI**	**SUBSTANSI**	**KEBUTUHAN (PERUNDANGAN)**
	Klaster Pertanahan		
	PP Nomor 18 Tahun 2021, tentang :	*PP 18 tahun 2021 ini dibuat berdasarkan*	**-** Pencabutan Perda Pemakaian Tanah dalam

	Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah	*amanat UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) untuk melakukan simplifikasi regulasi dan perizinan demi mendorong iklim investasi. Pemerintah akan memberikan kemudahan pada beberapa detail kebijakan Hak Pengelolaan, Satuan Rumah Susun, Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah namun tetap memberikan pengawasan dan evaluasi yang ketat.*	Penguasaan atau milik Provinsi Jawa Tengah (Perda No.6/ 1960) → "Perda Pendaftaran atas Tanah". - Peninjauan terhadap Perda Pengambilan Air Bawah Tanah (ABT), yaitu Perda No.6/2002; jika sudah tidak aktif, karena di JDIH tidak tersebut status, oleh Perda 5/ 2018, maka juga perlu penyesuaian. - Perubahan/ Pencabutan Peraturan daerah tentang 8 Izin Penggunaan Air Permukaan tanah di Prov, Perda Nomor 8 Tahun 2002. (s/da. Karena telah diatur juga dalam Perda 5/ th. 2018 ttg pengelolaan air tanah) - Perda No. 9 tahun 1995 tentang Uang Perangsang Pemungutan Beaya hak atas Tanah **Rekomendasi Lainnya:** Diperlukannya pembentukan Perda tentang Penyelenggaraan Rumah Susun di Jawa Tengah
	PP Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan	***Penjelasan :*** PP Penyelenggaraan Pengadaan Tanah	- Perubahan Perda Usaha Pertambangan Bahan Galian C, Perda Prov

	Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum,	Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. PP terdiri atas 7 Bab dan 143 Pasal dan Penjelasan; ***Ruang Lingkup :*** a. Penyelenggaraan Pengadaan Tanah; b. Kemudahan Pengadaan Tanah untuk Proyek Strategis Nasional. *<u>Pertama</u>, Pasal 123, UU Nomor 11/ Tahun 2020:* Tambahan 6 (enam) Jenis Kepentingan Umum : 1. ***kawasan Industri Hulu dan Hilir Minyak dan Gas*** ***2. kawasan Ekonomi Khusus*** ***3. kawasan Industri*** ***4. kawasan Pariwisata*** ***5. kawasan Ketahanan Pangan*** ***6. kawasan pengembangan teknologi*** yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah,	Jateng No.6/ Th. 1999 - Perubahan atas Perda Irigasi, No. 8 Tahun 2009 - Perubahan Perda No.6 Tahun 1991 tentang Usaha pencegahan dan Pemadaman Kebakaran Hutan di Provinsi Jateng. - Perda No. 7 Tahun 1994 tentang Pemakaian tanah Pengairan. **- Perubahan** Perda Pengelolaan Panas Bumi di Provinsi Jawa Tengah - Perubahan Perda Nomor 1 tahun 2010 tentang izin pemanfaatan hasil hutan kayu lintas kabupaten/kota. - Perda tentang Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Prov Jateng (No.14/ Th. 2004) juga perlu dilakukan penyesuaian. - Perda pengelolaan Kawasan Lindung di provinsi Jawa Tengah. - Perda pemanfaatan Flora dan Fauna yang tidak dilindungi lintas kab/kota. - Penyesuaian terhadap

		BUMN, atau BUMD. *Kedua*, Pasal 124 UU 11/2020 Pengaturan Proses Pengadaan Tanah dalam Kawasan Hutan, Lahan Pertanian/LP2B, Tanah Kas Desa, Tanah Wakaf, Tanah Asset dan Tanah Negara. *Ketiga* Pasal 173 UU 11/2020 - Pengadaan Tanah untuk PSN dapat dilakukan oleh Badan Usaha. - Proyek Strategis Nasional belum dimuat dalam Rencana Tata Ruang, Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang diberikan dalam bentuk Rekomendasi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang; - Pengadaan Tanah untuk PSN melalui mekanisme pengadaan tanah bagi	Perda No. 4 tahun 2010 tentang izin pemanfaatan hasil kayu hutan lintas kab/kota. - Perlu dilakukan pengkajian terhadap Perda Nomor 7 tahun 2017, tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara di Jawa Tengah (lihat UU sektoral Minerba; dan apakah Batubara memang memungkinkan diatur di Jawa Tengah) - Melihat kembali Perda Ketenagalistrikan (ada UU sektoralnya), sekira perlu dilakukan penhkajian. - Perlu dilihat kembali tentang perda Nomor 7 tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan dan Pengembangan Perumahan dan Kawasan Permukiman Prov Jateng 2019-2039 - ***Rekomendasi :*** Diperlukannya pembentukan Raperda menyeluruh tentang Pengadaan tanah untuk Kepentingan Umum. - Perlunya Perda tentang

		pembangunan untuk kepentingan umum;	Penyelenggaraan Wakaf oleh Pemerintah Daerah di Jawa Tengah.
	PP Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar,	***Untuk pendayagunaan tanah telantar, menurut PP Nomor 20 Tahun 2021 Tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar, dapat didayagunakan melalui Reforma Agraria, Proyek Strategis Nasional, Bank Tanah serta untuk cadangan negara lainnya," PP Nomor 20 Tahun 2021 ini terdiri dari Sembilan bab dan empat puluh pasal. Dalam pasal pertama, dijelaskan perbedaan kawasan telantar dan tanah telantar.*** kawasan telantar adalah kawasan nonkawasan hutan yang belum dilekati hak atas tanah yang telah memiliki izin, konsesi, atau perizinan berusaha, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/atau tidak dimanfaatkan, sedangkan tanah telantar adalah adalah tanah hak, tanah hak pengelolaan, dan tanah yang diperoleh	**<u>Rekomendasi :</u>** Diperlukannya Pembentukan Perda Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar di Jawa Tengah

		berdasarkan dasar penguasaan atas anah, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara.	
	PP Nomor 21 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.	***Ruang lingkup perencanaan tata ruang, antara lain, mengatur:*** ***ketentuan mengenai Rencana Tata Ruang (RTR) sebagai acuan, salah satunya, bagi penerbitan perizinan berusaha terkait pemanfaatan di laut (Pasal 8);*** ***ketentuan bahwa muatan ruang laut sebagai bagian dari Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional perlu dirumuskan berdasarkan materi teknis yang disusun oleh Menteri Kelautan dan Perikanan (Pasal 10);*** ***ketentuan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional harus***	**-** Perlu ditilik kembali Perda Nomor 15 tahun 2014 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai - Perlunya dilakukan penyesuaian atas Perda Prov Jateng Nomor 13 Tahun 2018 tentang Rencana Zonasi Wilayah Pesisir 2018-2028; - Perda pengendalian Lingkungan Hidup juga diperlukan penyesuaian (pembahasannya sudah ada di Propemperda 2022/ 2023 - Perubahan RTRW dari Perda 6 tahun 2010 menjadi Perda 16 tahun 2019 tentang Tata Ruang perlu dilakukan perubahan kembali. Dalam Perda RTRW nantinya diperlukannya penambahan substansi tentang pemenfaatan Ruang Atas Tanah (RAT) yang ada dipermukaan, dan juga RBT atau Ruang Bawah Tanah, yang meliputi apa-apa saja

		memperhatikan ketentuan hukum laut internasional dan pemanfaatan ruang laut (Pasal 11);	yang ada didalam tanah. **<u>Lainnya :</u>** - Diperlukannya Perda Perubahan RPJMD 2018-2023 (secara mekanisme). - Kemudian, perlu perubahan RPJPD, sebagai dampak hadirnya amanat Ciptaker 11/ th. 2020
	PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.	***PP 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah menyebutkan fungsi bank tanah adalah dalam hal perencanaan, perolehan tanah, pengadaan tanah, pengelolaan tanah, pemanfaatan tanah, dan pendistribusian lahan.***	Jika dirasa dibutuhkan, maka perlu dipikirkan rencana Raperda tentang Pembentukan Badan Bank Tanah di Jawa Tengah. - Ditambahkannya Pergub tentang Tata cara penyelenggaraan Bank Tanah di Jawa Tengah. - Ditambah Pergub tentang Penanaman Modal/ Investasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alrip, Ismail, Farida Patittingi, Faisal Abdullah, Pengaturan Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
- Bachriadi, Dianto, 1998, Sengketa Agraria dan Perlunya Menegakkan Lembaga Peradilan Agraria yang Independen, dalam Konsorsium Pembaruan Agraria, 1998, Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan KPA, Jakarta.
- Harsono, Boedi, 1999, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta.
- Hartadi, Irvan Surya, "Pentingnya Penyempurnaan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria", http://unisys.uii.ac.id/index.asp?u=131&b=I&v=1&j=I&id=6
- Hasan, Djuhaendah, 1996, Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan Benda Lainnya yang Melekat pada Tanah dalam Konsep Penerapan Asas pemisahan horizontal, Aditya Bakti, Bandung.
- Hutagalung, Arie S., 2012, Risalah Rapat Panitia Kerja Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan, Senin, 19 September 2012.
- Ismail, Nurhasan, 2007, Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik, HuMa dan Magister Hukum UGM, Jakarta,.

- Konsorsium Pembaharuan Agraria, 1998, Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan KPA, Jakarta.
- Konsorsium Pembaruan Agraria, 2002. "Komite Nasional untuk Pembaruan Agraria", usulan KPA kepada Presiden Republik Indonesia,
- Konsorsium Pembaruan Agraria, 2004, Naskah Akademik "Penyelesaian Konflik Agraria dan Usulan Pelembagaannya di Indonesia", Juli 2004.
- Kusumaatmadja, Mochtar, 2006, Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan, PT. Alumni, Bandung.
- Mahfud MD, Moh, 2011, Politik Hukum di Indonesia, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Noor, Aslan, 2006, Konsepsi Hak Milik atas Tanah bagi Bangsa Indonesia, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Notonegoro, 1984, Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia, Bina Aksara, Jakarta.
- Nurlinda, Ida, 2009, Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria, Perspektif Hukum, Rajawali Press, Jakarta.
- Parlindungan, A. P., 1991, Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria, Mandar Maju, Bandung.
- Rachman, Noer Fauzi, 2012, Land Reform dari Masa Ke Masa, Penerbit Tanah Air Beta, Yogyakarta.
- Reksodiputro, Mardjono, "Hukum Agraria 1960 dan Masyarakat hukum Adat (Perlukah Reformasi Hukum Adat?)",
- Sembiring, Julius, 2012, Tanah Negara, STPN Press, Yogyakarta,.
- Sitorus, Oloan, Ig. Indradi, Rakhmat Riyadi, Sapardiyono, Deden Dani Saleh dan Dominikus B. Insantun, 2008, "Aspek Hukum Tanah Negara Bekas Hak Guna Usaha Perkebunan di Provinsi

Sumatera Utara", dalam Bhumi, Jurnal STPN, Nomor 24 Tahun 8, Desember 2008.

- Soebagjo, Felix O. (ed), 1995, "Arbitrase di Indonesia" , Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Soetiknjo, Iman, 1987, Proses Terjadinya UUPA, Peranserta Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Sudiyat, Iman, 2012, Hukum Adat Skesta Asas, Cetakan ke-7, Liberty, Yogyakarta.
- Sumardjono, Maria S. W., 1982, Puspita Serangkum: Aneka Masalah Hukum Agraria, Andi Offset, Yogyakarta.
- _____., 1991, "Redefinisi Hak atas Tanah: Aspek Yuridis dan Politis Pemberian Hak di Bawah Tanah dan Ruang Udara", dalam Seminar Nasional Hak Atas Tanah dalam Konteks Masa Kini dan yang akan Datang, Kerjasama BPN-Fak. Hukum UGM, Yogyakarta, 15 Oktober 1991.
- _____, 2002, UU Agraria: Menyelesaikan Pekerjaan Rumah, dalam Endang Suhendar et.al. (ed) Menuju Keadilan Agraria, Yayasan Akatiga, Bandung.
- _____, Nurhasan Ismail dan Isharyanto, 2008, Mediasi Sengketa Tanah, cetakan kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- _____, 2009, Hak Pengelolaan, Perkembangan, Regulasi, dan Implementasi, dalam Maria Sumardjono, Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, cetakan kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta
- _____, 2009, Kebijakan Pertanahan, Antara Regulasi dan Implementasi, cetakan keenam, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

- _____, 2010,Tanah untuk Kesejahteraan Rakyat, Bagian Hukum Agraria UGM, Yogyakarta.
- _____, 2010 "Quo vadis" UUPA, opini dalam SKH Kompas, Jakarta, 24 September 2010.
- _____, Nurhasan Ismail, Ernan Rustiadi, Abdullah Aman Damai, 2011, Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia, Antara yang Tersurat dan Tersirat, Fakultas Hukum UGM bekerjasama dengan Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- _____, 2011, "Tanah Negara, Barang Milik Negara/ Daerah (BMN/D), dan Penghunian/Penggarapan oleh Masyarakat di atas BMN/D", Bahan diskusi Rakertas "Konsepsi Penyelesaian Sengketa Tanah Negara", diselenggarakan oleh Sekjen Dewan Ketahanan Nasional, Jakarta, 29 November 2011.
- _____, 2012, "Pembaruan Agraria dan Penyelesaian Sengketa Pertanahan", makalah pada RDPU Komisi II DPR-RI, Jakarta, 9 Februari 2012
- _____, 2012, "Penyelesaian Konflik/Sengketa Pertanahan", Presentasi pada RDPU Komisi II DPR RI, Jakarta 9 Februari 2012, diupdate untuk FGD UKP-PPP, Jakarta 28 Februari 2012.
- _____, 2012, Pragmatisme Pengadaan Tanah, Opini dalam SKH Kompas tanggal 7 Juni 2012.
- _____, 2012, "Kepastian Hukum dan Pemanfaatan Tanah Aset PT KAI", makalah dalam workshop "Permasalahan Hukum Pertanahan atas Aset Milik PT Kereta Api Indonesia (Persero)", Bandung, 13 September 2012.
- _____, 2012, "UUPA, Pekerjaan Rumah yang Belum Selesai", makalah disampaikan dalam "Pembekalan dan

Ujian Kode Etik Profesi bagi Para Calon PPAT", diselenggarakan oleh PP IPPAT, Jakarta, 19 September 2012.

- _____, 2012, "Redistribusi Tanah", presentasi pada Seminar Publik "Kebijakan Redistribusi Lahan di Indonesia: Implementasi, Manfaat dan Permasalahan", Panitia Rakernas IKA UNDIP 2012, 1 Desember 2012.
- Ter Haar, Bzn, 1994, Asas dan Susunan Hukum Adat, cetakan kesebelas, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Wahyono, Ary, 2000, Hak Ulayat Laut di Kawasan Timur Indonesia, Media Pressindo, Yogyakarta.
- Warman, Kurnia, 2010, Hukum Agraria Dalam Masyarakat Majemuk, Huma-van Vollenhoven Institute-KITLV, Jakarta.
- Wiradi, Gunawan, 2000, Reforma Agraria, Perjalanan yang Belum Berakhir, dalam Noer Fauzi (ed), Insist Press bekerjasama dengan KPA, Yogyakarta.
- Bahar, Saafroedin, et al. (edit), 1995, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945], edisi ke-3, Jakarta, Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Haar, Barend ter, 1948, Adat Law in Indonesia. Translated from the Dutch. Edited. with an introduction by E. Adamson Hoebel and A. Arthur Schiller, New York, International Secretariat, Institute of Pacific Relations.
- Spruyt, J dan Robertson, J B, 1973, History of Indonesia the Timeless Islands, Australia, Macmillan. Sumardjono, Maria S.W., 2005, Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.

- Von Benda-Beckmann, Franz and Keebet, 2009, The Social Life of Living Law in Indonesia, Hertogh, Marc (edit), Living Law. Reconsidering Eugen Ehrlich, Oxford, Hart Publishing.

Jurnal

- Burns, Peter, 1989, The Myth of Adat, Journal of Legal Pluralism, nr. 28.
- Rahmi, Elita, 2010, Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Indone-sia, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 10 No. 3.
- Santoso, Urip, 2012, Kewenangan Pemerint ah Daerah Terhadap Hak Penguasaan Atas Tanah, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12 No. 1.

Disertasi

- Kusumadara, Afifah, 2000, Analysis of the Failure of the Implementation of Intellectual Property Laws in Indonesia, University of Sydney.

Paper/Makalah

- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 2013, United Nations Special Rapporteur on Adequate Housing as A Component of the Right to An Adequate Standard of Living, And on the Right to Non-discrimination In This Context, Ms. Raquel Rolnik Official Mission to the Republic of Indonesia, Preliminary findings. Media Statement.
- Von Benda Beckmann, Keebet and Franz, 2008, Traditional Law in A Globalising World. Myths, Stereotypes, and Transforming Traditions. Van Vollenhoven Lecture 2008. Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Development. Faculty of Law, Leiden University.

SURAT KABAR

- Dari Ulang Tahun ke-23 REI. Menggugat Hak Atas Penguasaan Tanah. KOMPAS, Senin 27 Maret 1995.
- Editorial. Rumah Untuk Rakyat. KOMPAS, 14 Mei 2013.
- Ismail, Nurhasan, Mengkaji Ulang Konsep Tanah Negara, KOMPAS, 21 Juni 1994. Parlindungan, A.P., Tanah yang Dikuasai oleh Negara, KOMPAS, 24 September 1993. Sumardjono, Maria SW, RUU Pertanahan, Urgensi dan Isu, KOMPAS, 1 Juni 2013. Internet
- Eksploitasi Tambang Kian Mengkhawatirkan, http://cetak.kompas.com/read/2013/01/ 16/03523056/Eksploitasi.Tambang.Kian.Mengkhawatirkan
- Swasta Kuasai Lahan, http://cetak.kompas.com/read/2011/08/02/0508363/ swasta.kuasai.lahan.
- KOMNAS HAM, Tersebar Di 98 Kabupaten, Konflik Agraria Didominasi Sektor Perkebunan Dan Kehutanan, http://www.komnasham.go.id/informasi/images-portfolio-6/rekam-media/item/ 389-tersebar-di-98-kabupaten-konf lik-agraria-didominasi-sektor-perkebunan-dan-kehut-anan?tmpl=component&print=1&page=
- Palmer, Tom G., 2012, The Origins of State and Government, Cato's Letter, Vol. 10, No. 4, USA: CATO Institute, http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/catosletterv10n4.pdf

Peraturan perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor V/MPR/2003 tentang Saran Kepada Presiden dan DPR Bagi Pelaksanaan Reformasi Agraria
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA)
- Undang-Undang Nomor 51 Prp. Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya
- Undang-Undang Nomor 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Perlindungan Sumberdaya Alam Hayati dan Ekosistemnya
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADS)
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumberdaya Air
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil
- Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Pemerintah

- Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Barang Milik Daerah
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permenag) Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan