

MEMPERJELAS 'TANAH NEGARA' BEBERAPA REKOMENDASI UNTUK RUU PERTANAHAN

Oleh:
Ahmad Nashih Luthfi

RINGKASAN EKSEKUTIF

Selama ini terjadi kesalahkaprahan terhadap istilah tanah negara. Tanah negara seakan-akan adalah tanah yang dimiliki negara. Sejatinya, rakyat Indonesia, sebagai bangsa yang memiliki tanah. Terdapat sejumlah persoalan terkait dengan tanah negara. Tulisan ini mengidentifikasi tiga di antaranya. Pertama adalah kecenderungan penegeraan tanah-tanah rakyat dalam praktik pendaftaran tanah. Kedua adalah ketidakjelasan status hak pada wilayah pesisir, tanah timbul, dan tanah reklamasi. Hal ini acap menimbulkan konflik. Terakhir terkait dengan hak pengelolaan sebagai wujud pelaksanaan kewenangan negara atas tanah. Bagaimana memaknai hak pengelolaan dan entitas hukum apa yang dapat menjadi pemangkunya adalah bagian dari pembahasan ini.

Penulis adalah pengajar di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Penulis dapat dihubungi melalui alamat e-mail: anasluthfi@stpn.ac.id

Naskah ini mengusulkan agar RUU Pertanahan menegaskan kembali konsep sejati dari tanah negara. Tanah negara itu sesungguhnya adalah 'tanah bangsa' yang belum atau tidak dilekati hak atas tanah atau hak ulayat. Berbagai kekeliruan dan ketidakjelasan pengaturan terhadap tanah negara perlu diluruskan dalam RUU Pertanahan. Pendaftaran tanah hak dengan pendaftaran tanah negara harus berjalan secara bersamaan untuk menghindari tindakan penegeraan tanah rakyat.



Jalan Jati Padang Raya No. 25, Jakarta 12540.
Telepon: 021-78832167
Faksimile: 021-78830500
E-mail: epistema@epistema.or.id
www.epistema.or.id



Terbentuknya Tanah Negara

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) tidak mengenal istilah 'tanah negara'. UUPA secara tegas menghapus segala pemaknaan mengenai pernyataan kepemilikan tanah oleh negara dalam doktrin hukum agraria kolonial, *domein verklaring*. UUPA memperkenalkan istilah baru berupa Hak Menguasai Negara (Pasal 2). Di dalam konsep tersebut, negara dipahami sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia, yang menurut Mahkamah Konstitusi, memiliki kewenangan publik untuk mengelola (*beheersdaad*), merumuskan kebijakan (*beleid*), mengatur (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*) hubungan-hubungan hukum antara orang dengan tanah. Ini untuk menegaskan bahwa hak menguasai oleh negara itu sejatinya bukanlah hak namun kewenangan.

RUU Pertanahan¹ menyatakan bahwa tanah negara merupakan obyek pendaftaran tanah. Tanah negara merupakan tanah yang tidak ada hak atas tanah ataupun hak ulayat di atasnya. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa pendaftaran tanah negara dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah dalam daftar tanah tanpa diterbitkan sertipikat dikarenakan ia bukanlah hak atas tanah. Di sini tidak ada persoalan jika yang dimaksud adalah terhadap tanah negara 'baru' yang terbentuk karena Undang-Undang, penetapan, perbuatan hukum, atau pelepasan dari tanah hak (seperti tanah hak konversi dari hak barat, tanah partikelir, dan tanah yang dilepaskan menjadi tanah negara). Akan tetapi menjadi tidak mudah jika pendaftarannya dilakukan terhadap klaim tanah 'yang sejak mula' merupakan tanah negara, yang sejak berdirinya negara Indonesia tanah-tanah tersebut tidak dilekati suatu hak apapun.

Pendaftaran tanah oleh Badan Pertanahan Nasional melalui program Inventarisasi Pemilikan, Penguasaan, Pemanfaatan dan Penggunaan Tanah (IP4T) secara rutin tiap tahun/desa dilakukan dengan cara melakukan pendaftaran tanah atas tanah-tanah hak terlebih dahulu. Sisa dari tanah hak serta tanah ulayat itulah yang kemudian dinyatakan sebagai 'tanah negara'.

Kepastian keberadaan tanah negara terletak pada kepastian tanah hak dan tanah ulayat. Sepanjang tanah hak dan tanah ulayat belum diakui secara keseluruhan maka belum dapatlah dikatakan telah ada tanah negara. Namun, kenyataannya tidak demikian. Banyak warga negara dan masyarakat hukum adat yang dianggap tidak dapat menunjukkan bukti alas hak atas tanah selain bukti penguasaan fisiknya, keberadaan hak dan hak ulayatnya terancam sewaktu-waktu dimasukkan dalam kategori tanah negara (*become state land by default*).

Dalam pelaksanaan IP4T, otoritas pertanahan cenderung untuk menyebut tanah-tanah yang tidak ada alas haknya sebagai tanah adat. Ketika akan diformalisasi, masyarakat diminta melepaskan haknya sehingga tanah menjadi tanah negara dimana kemudian dilakukan pemberian hak atas tanah. Pada saat itulah terjadi penegeraan tanah (hak dan ulayat). Pemohon kemudian wajib membayar Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Cara menyatakan tanah negara dan praktik pendaftaran tanah sebagaimana dijelaskan di atas masih berciri *domein verklaring*. Setelah tanah dinegaraisasi, berdasarkan kewenangan pejabat publik tanah tersebut kemudian diberikan hak atau izin penggunaannya kepada pihak lain, utamanya untuk konsesi industri ekstraktif (Rachman 2012: 3).

1 Tulisan ini mengacu pada RUU Pertanahan yang berasal dari DPR-RI (versi Februari 2014) dan RUU dari DPD-RI (versi 8 Juni 2015).

Penegaraan tanah ini juga menunjukkan praktik, institusi, dan hukum yang menghapus hak-hak serta klaim rakyat atas tanah. Penegaraan tanah ini menjadi cara efektif bagi pembentukan wilayah terdepan baru (*new frontiers*) bagi kebutuhan tanah skala besar kapitalistik (Kelly dan Peluso 2015: 273). Klaim tanah negara akan naik di tengah proses pembangunan infrastruktur dan pembukaan konsesi. Selain itu, pembentukan

kawasan hutan yang disalahartikan hanya merupakan hutan negara mempertegas penegaraan tanah ini. Salah kaprah terhadap kawasan hutan itu menyebabkan status tanah negara, tanah hak dan tanah ulayat di dalam kawasan hutan tidak jelas.

Konflik di Wilayah Pesisir, Tanah Timbul dan Tanah Reklamasi

Jika kita mengacu pada Undang-Undang (UU) Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil juncto UU Nomor 1 Tahun 2014, memang tidak ada kejelasan status tanah pesisir. Kedua UU ini sama dalam mendefinisikan wilayah pesisir, "Wilayah Pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut". Di dalamnya tidak disebutkan luasan batas wilayah pesisir mengingat sifatnya yang mengalami perubahan secara 'alamiah' seperti terjadinya tanah timbul, abrasi, tsunami; maupun akibat tindakan manusia. Perubahan-perubahan itu berpengaruh pada status penguasaan-pemilikan atas wilayah pesisir. UU Nomor 1 Tahun 2014 tidak menunjukkan status dan jenis hak atas wilayah pesisir, namun membuat kategorisasi bentuk dan fungsinya: ekosistem, bioekoregion; kawasan, dan zona. UU ini memberi penekanan pada wilayah perairannya daripada wilayah daratannya. Status wilayah daratan pesisir tidak jelas. Hal ini yang semestinya diatur dalam RUU Pertanahan.

tanah pesisir mulai dari 500 meter dari bibir pantai tanpa alas hak. Tanah itu digunakan sebagai tempat latihan dan pengujian senjata. Otoritas pertanahan belum pernah mengeluarkan hak atas tanah terhadap institusi TNI AD. Sementara masyarakat telah menguasai dan memanfaatkannya berpuluh-puluh tahun sebelumnya. Bahkan bidang tanah pesisir yang batas garisnya langsung dengan laut, terdapat sertipikat hak milik (tahun 1969) dengan keterangan berasal dari *tanah yasan* (Luthfi dalam Cahyati 2014).

Tanah yang juga acap jadi obyek sengketa adalah tanah timbul dan tanah reklamasi. Tanah timbul dan tanah reklamasi tidak diatur dalam UUPA. Namun Surat Edaran Kepala BPN Nomor 410/1293 Tahun 1996 tentang Penertiban Status Tanah Timbul dan Tanah Reklamasi menyatakan bahwa keduanya dinyatakan sebagai tanah negara. Dalam kasus di Cilacap, masyarakat setempat yang semula menjadi nelayan dan masyarakat pendatang membuka tanah pertanian dan perkampungan di atas tanah timbul di Nusakambangan. Lembaga Permasyarakatan Nusa Kambangan melakukan intimidasi dan pengusiran terhadap masyarakat menggunakan klaim tanah negara (Khuriyati 2009).

Ketidakjelasan penguasaan tanah di wilayah pesisir memicu konflik. Salah satunya adalah yang terjadi di Urutsewu, Kebumen, Jawa Tengah. TNI Angkatan Darat menguasai

Hak Prioritas untuk Siapa?

Tanah negara bekas hak ternyata juga tidak mudah kembali kepada kewenangan negara. Selama ini terdapat kebijakan mengutamakan pihak tertentu dalam memberikan Hak Guna Usaha yang didasarkan pada tafsir mengenai 'hak prioritas'. Dengan istilah itu, BPN memprioritaskan pemegang hak yang ada (*existing*), yakni perusahaan, memperpanjang dan memperbarui hak tersebut. Perusahaan sebagai subyek hak yang telah berinvestasi di atas tanah HGU tersebut lebih diprioritaskan daripada (calon) subyek hak yang lain, meskipun keberadaan tanah tersebut ditelantarkan atau telah direklaim dan menjadi sumber konflik di masyarakat. BPN menganggap bahwa tanah tersebut sulit dilepaskan sebab masih melekat hak prioritas bagi pemegangnya semula.

Ketentuan yang selama ini dirujuk untuk menjelaskan adanya tafsir mengenai hak prioritas adalah PP Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah, yang di dalamnya mengatur 'perpanjangan dan pembaharuan' hak. Inilah yang melahirkan tafsir mengenai hak prioritas.

Peraturan sebelumnya justru menitikberatkan pada 'prioritas bagi rakyat'. Pasal 4 Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 32 Tahun 1979 menyatakan bahwa "Tanah-tanah Hak Guna Usaha asal konversi hak Barat yang sudah diduduki oleh rakyat dan ditinjau dari sudut tata guna tanah dan keselamatan lingkungan hidup lebih tepat diperuntukkan untuk pemukiman atau kegiatan usaha pertanian, akan diberikan hak baru kepada rakyat yang mendudukinya".

Pasal 4 Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 32 Tahun 1979 menyatakan bahwa

"Tanah-tanah Hak Guna Usaha asal konversi hak Barat yang sudah diduduki oleh rakyat dan ditinjau dari sudut tata guna tanah dan keselamatan lingkungan hidup lebih tepat diperuntukkan untuk pemukiman atau kegiatan usaha pertanian, akan diberikan hak baru kepada rakyat yang mendudukinya".

PP Nomor 40 Tahun 1996 dan tafsir mengenai hak prioritas (perpanjangan hak) terhadap perusahaan HGU tersebut dipraktikkan hampir serupa dengan *erfpacht* pada masa kolonial. Monopoli tanah negara bekas hak kepada perusahaan melalui pemahaman tentang 'hak prioritas' praktis tidak membuat berarti lagi perubahan jangka waktu hak, karena perusahaan berpeluang memiliki HGU hampir seusia *erfpacht* seperti pada masa kolonial, serta menutup peluang peralihan hak kepada pihak lain. Ia juga terbukti menyandera kewenangan negara menguasai kembali tanah bangsa. Menyebut prioritas itu sebagai 'hak' juga tidak tepat. Hal ini perlu mendapat koreksi oleh RUU Pertanahan.

Hak Pengelolaan

Hak Pengelolaan (HPL) merupakan bagian dari hak menguasai negara yang dilaksanakan oleh instansi pemerintahan, RUU Pertanahan usulan DPD RI menyatakan “Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya dan dipergunakan untuk pelayanan umum.” Hak pengelolaan adalah fungsi pelayanan-publik kepada pihak lain. Perlu penegasan ‘fungsi’ pelayanan tersebut sebagai bentuk dari Hak Menguasai oleh Negara, bukan sebagai ‘hak’ dengan kewenangan keperdataan.

Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, HPL hanya dapat diberikan kepada (Pasal 67 angka 1): Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah; Badan Usaha Milik Negara; Badan Usaha Milik Daerah; PT. Persero; Badan Otorita; Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah. Dalam pelaksanaannya HPL ini mengalami pergeseran. Watak privat dan mencari profit lebih mengemuka daripada

fungsi pelayanan publik. RUU Pertanahan perlu mengembalikan HPL kepada watak aslinya sebagai 'tanah negara' yang dikelola instansi pemerintah untuk menjalankan tugasnya melayani publik.

Persoalan lain dengan HPL adalah apa yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 2 ayat 4 UUPA. Di situ dinyatakan bahwa pelaksanaan Hak Menguasai Negara dapat dikuasakan kepada daerah dan masyarakat hukum adat. Bilamana dan dalam hal apa masyarakat hukum adat dapat menerima pendelegasian kewenangan menguasai Negara itu? Bagaimana menafsirkan kaitan antara Pasal 2 ayat (4) UUPA dengan Pasal 3 yang mengakui keberadaan hak ulayat?

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa tanah adalah salah satu bentuk aset desa. Apakah bentuk hak yang tepat bagi desa terhadap tanahnya itu tidak diatur dalam UU Desa? RUU Pertanahan berpeluang menjawab hal ini dengan memungkinkannya HPL bagi desa.



REKOMENDASI

1. RUU Pertanahan perlu menegaskan berakhirnya sesat pikir terhadap tanah negara yang acap diartikan sebagai tanah milik negara. Tanah negara merupakan objek pelaksanaan wewenang negara bukan hak negara memiliki tanah. Oleh karena itu perlu diubah penyebutan tanah negara menjadi tanah bersama bangsa (tanah bangsa) yang belum ada hak atau tidak termasuk tanah ulayat.
2. Pendaftaran tanah harus dilakukan secara aktif, rutin dan terencana menyisir desa demi desa, sehingga diperoleh kejelasan hak-hak atas tanah yang ada di masyarakat. Pendaftaran tanah (kuasa) negara juga perlu dilakukan secara aktif disertai tindakan hukum yang menyatakan 'dikuasai langsung oleh negara' tersebut. Oleh karena itu pendaftaran tanah hak dengan pendaftaran tanah negara harus berjalan secara bersamaan. Ini diharapkan dapat menghindari tindakan klaim sepihak penguasaan tanah dan tindakan penegaraan tanah rakyat.
3. RUU Pertanahan hendaknya memberikan hak prioritas kepada masyarakat yang telah menguasai tanah negara lebih dari 20 tahun untuk dapat diajukan hak milik perorangan atau bersama. Penguasaan fisik semestinya telah cukup menjadi bukti alas hak dan alas hak tertulis adalah bersifat melengkapi. RUU Pertanahan perlu mengoreksi PP Nomor 40 Tahun 1996 dan tafsir mengenai hak prioritas yang menyandera kewenangan negara menguasai kembali tanah bangsa.
4. RUU Pertanahan perlu mempertegas status tanah pesisir apakah sebagai tanah negara atau dapat menjadi tanah hak dan tanah ulayat.
5. Mengingat tanah negara adalah tanah bersama bangsa Indonesia, maka RUU Pertanahan perlu menegaskan bahwa segala penguasaan tanah tersebut tanpa dilandasi hak atas tanah yang jelas maka dapat dianggap sebagai pelanggaran hukum. Pelanggaran ini sering terjadi utamanya oleh instansi pemerintah yang menganggap sebagai representasi negara.
6. Mengubah Hak Pengelolaan (HPL) menjadi Kewenangan Pengelolaan yang di atasnya bisa diterbitkan hak (berjangka), dan mempertegas bahwa Pengelolaan tersebut adalah wujud dari hak menguasai negara dengan fungsi pembantuan.
7. RUU Pertanahan perlu menyebut masyarakat hukum adat atau desa sebagai pihak yang dapat memperoleh kewenangan pengelolaan, sekaligus sebagai subyek hukum yang dapat menerima hak atas tanah di atas fungsi pengelolaan tersebut.
8. RUU Pertanahan sekaligus menjadi kesempatan untuk mengakhiri dualisme administrasi pertanahan yang selama ini terjadi di kawasan hutan dan non-hutan. Kawasan hutan tidak dengan sendirinya adalah hutan negara. Dengan demikian perlu pendaftaran tanah di dalam kawasan hutan sehingga diperoleh kejelasan keberadaan antara tanah negara, tanah hak, dan tanah ulayat.



Daftar Pustaka

Kelly, Alice B & Nancy Lee Peluso (2015) *Frontiers of Commodification: State Lands and Their Formalization, Society & Natural Resources*, 28:5.

Khuriyati, Siti Fikriyah (2009), *Babad Tanah Harapan: Babak-babak Penguasaan Tanah Timbul Nusa Kambangan*, Insist Press.

Luthfi, Ahmad Nashih, (2014), "Tanah Pesisir Urutsewu: Tanah Milik, Tanah Desa, ataukah Tanah Negara?", dalam Devy DC, *Konflik Agraria di Urutsewu: Pendekatan Ekologi Politik*, STPN Press.

Rachman, Noer Fauzi (2012), *Meralat Negaraisasi Tanah Adat. Memperbaiki Rute Transformasi Kewarganegaraan Masyarakat Adat dan Mengukuhkan Kembali Eksistensi Negara Bangsa*. Naskah Keterangan Ahli yang disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi dalam sidang gugatan Judicial Review yang diajukan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) atas Undang-undang No. 41 tentang Kehutanan, tanggal 5 Juni 2012.



Epistema Institute mendorong untuk terwujudnya pusat-pusat pembelajaran tentang hukum, masyarakat dan lingkungan dalam rangka mendukung gerakan ke arah terbentuknya sistem hukum nasional yang berlandaskan nilai-nilai demokrasi, keadilan sosial dan lingkungan, serta pluralisme kebudayaan.

Penulis:

Ahmad Nashih Luthfi

Foto dan Dokumentasi:

Luluk Uliyah, Koleksi Epistema

Tata Letak:

Elnino

Policy Brief ini diterbitkan oleh

Jalan Jati Padang Raya No. 25, Jakarta 12540.
Telepon: 021-78832167
Faksimile: 021-78830500
E-mail: epistema@epistema.or.id
www.epistema.or.id



atas dukungan dari

