

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan satu-satunya kekayaan alam bangsa Indonesia yang tidak dapat ditambah ataupun dikurangi. Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, karena menguasai hidup orang banyak maka tanah dikuasai oleh negara. Negara menguasai tanah untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmurn rakyat. Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menempatkan tanah pada kedudukan yang sangat penting.

Dilihat dari perjalanan sejarah bangsa Indonesia yang telah terjajah oleh kolonial Belanda, menunjukan indikasi bahwa tanah sebagai milik bangsa Indonesia telah diatur oleh bangsa lain dengan sikap dan niat tidak baik yang dapat menyebabkan tidak adanya keadilan dalam hal penguasaan tanah oleh masyarakat pribumi. Telah dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) yang merupakan landasan yuridis hukum agraria Nasional yang menetapkan bahwa “ Bumi, Air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.Perlu dilakukan penataan penguasaan tanah oleh Negara, agar pemanfaatannya dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Penataan penggunaan tanah perlu memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah,

fungsi sosial hak-hak atas tanah, batas maksimum pemilikan tanah pertanian di pedesaan dan tanah non pertanian di perkotaan, serta mencegah penelantaran tanah, termasuk berbagai upaya pemusatan penguasaan tanah yang merugikan masyarakat ekonomi lemah.¹

Perbuatan hukum pendaftaran tanah maupun pendaftaran hak atas tanah adalah suatu peristiwa penting karena menyangkut segi hak keperdataan sesorang dan bukan hanya sekedar kegiatan administratif.² Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa³ “Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Namun dalam praktiknya, pendaftaran tanah sering kali mengalami beberapa kendala dimana kendala-kendala tersebut berujung terhadap sengketa dan konflik agraria. Sektoralisasi Undang-Undang yang mengatur mengenai pengelolaan agraria kerap kali mendorong munculnya berbagai konflik agraria itu sendiri. Dampaknya, dapat terjadinya disharmonisasi yang justru melahirkan

¹ Jurnal Ilmiah Pertanian PPPM – STPN , tahun 2009, No. 1412-730X

² Samun Isamaya, *Hukum Administrasi Pertanahan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 81

³ Lebih lanjut dapat dilihat pada: <http://www.jurnalhukum.com/pendaftaran-tanah/>, diakses pada Hari Selasa 2 Mei 2015, pukul 11.51 WIB.

persoalan hukum dalam pengelolaan agraria, khususnya soal tanah. Sektoralisasi dalam pengaturan penguasaan tanah membuat suasana menjadi semakin semrawut. Dalam realitanya Undang-Undang yang terkait dalam pengaturan tanah tidak berlandaskan asas-asas Undang-Undang pokok agraria (UUPA). Contohnya Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang kehutanan terdapat pengertian kehutanan pada Pasal 1 ayat (1) yakni “sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.” Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Kehutanan tersebut, hanya ada pengertian kehutanan.

Diperjelas dengan pengertian kawasan hutan yakni terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Dalam Undang-Undang tersebut tidak dijelaskan mengenai penentuan wilayah kehutanan dan tidak dijelaskan pula pengaturan hukum kehutanan itu sendiri. Pengertian hukum kehutanan menurut Idris Sarong Al Mar, yaitu serangkaian kaidah-kaidah atau norma (tidak tertulis) dalam peraturan (tertulis) yang hidup dan dipertahankan dalam hal-hal hutan dan kehutanan.⁴

Sementara itu menurut Biro Hukum dan Organisasi Departemen Kehutanan mengemukakan bahwa hukum kehutanan adalah kumpulan (himpunan) peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang berkenaan dengan kegiatan-kegiatan yang bersangkutan paut dengan hutan dan pengurusannya.

⁴ Idris Sarong Al Mar, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1997).

⁵Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor. 41 Tahun 1999 disebutkan “Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah” jelas adanya pengaturan mengenai hak atas tanah yang merupakan kewenangan dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) namun dalam Undang-Undang tersebut tidak diatur sama sekali mengenai koordinasi antara Kementerian Kehutanan (Kemenhut) dengan BPN.

Pasal 4 ayat (2) UU Kehutanan menyatakan bahwa Kemenuhut memiliki kewenangan untuk menetapkan status wilayah tertentu sebagai fungsi kawasan hutan, namun dalam Undang-Undang tersebut tidak dijelaskan penetapan status wilayah itu melibatkan pihak lainnya, padahal seyogyanya dalam penetapan kawasan hutan tersebut Kemenhut berkoordinasi dengan BPN mengingat BPN adalah badan yang mengatur mengenai pertanahan. Oleh karena itu diperlukan adanya konsolidasi kelembagaan untuk mengatasi konflik atau suasana semerawut dalam pengaturan tanah.

Kebutuhan tanah yang terus meningkat berdampak pada terjadinya konflik dibidang pertanahan baik secara vertikal maupun horizontal, antara perseorangan (warga masyarakat atau masyarakat hukum adat) maupun dengan badan hukum (pemerintah atau swasta). Konflik pertanahan yang terjadi dapat disebabkan oleh permasalahan yang terkait dengan sektor pembangunan.⁶ Berbagai macam peraturan yang mengatur tentang tanah menimbulkan kerancuan dalam pelaksanaannya terutama yang terkait dengan kewenangan sektor tertentu,

⁵ Idris Sarong Al Mar,...*Ibid*.hlm. 7.

⁶ Lebih Lanjut dapat dilihat pada:https://teguhupnvyk.files.wordpress.com/2012/04/06-kuliah_06_konflik-agraria.pdf, di akses pada Selasa, 2 Mei 2015, pukul 14:36 WIB.

hal ini menyebabkan tidak adanya kepastian hukum mengenai penguasaan tanah seperti yang di harapkan masyarakat.

Benhard Limbong menyatakan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 merupakan induk dari peraturan di bidang sumber daya agraria lainnya, namun dalam berjalannya waktu dibuatlah peraturan perUndang-Undangan yang berkaitan dengan sumber daya agraria namun tidak menempatkan UUPA sebagai Undang-Undang induknya, bahkan justru menempatkan UUPA sejajar dengan Undang-Undang agraria. Struktur hukum pertanahan sering kali menjadi tumpang tindih.

UUPA yang awalnya merupakan payung hukum bagi kebijakan pertanahan dan kebijakan agraria umumnya di Indonesia menjadi tidak berfungsi dan bahkan secara substansial terdapat pertentangan sejak di terbitkannya berbagai macam peraturan perundangan sektoral seperti UU No. 5 tahun 1967 tentang pokok-pokok kehutanan yang di perabarui dengan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 11 tahun 1967 tentang Pokok Pertambangan, UU No. 44 tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, UU No. 3 tahun 1972 tentang Transmigrasi kemudian di perbarui dengan UU No. 15 tahun 1997, UU No. 11 tahun 1974 tentang Pengairan, UU No. 4 tahun 1982 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup di perbarui kembali dengan UU No. 23 tahun 1997, UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Keseluruhan Undang-Undang tersebut mempunyai posisi yang sama dan menjadikan tanah sebagai objek yang sama. Benturan di lapangan tidak dapat dihindarkan, antara penggunaan dan penafsiran Undang-Undang yang berbeda

oleh pejabat sektoral yang berbeda-beda terjadi atas konflik penguasaan tanah yang sama.⁷ Penguasaan rakyat atas tanah-tanah kawasan hutan dan dimohon haknya menurut Benhard Limbong, di sebabkan karena⁸ :

1. Penguasaan rakyat sudah berlangsung lama
2. Kondisi faktual lokasi perkampungan adalah perkampungan lengkap
3. Tata Ruang Kabupaten adalah perumahan

Tercatat dalam register Departemen Kehutanan sebagai Kepala dinas kehutanan (dishut) Lampung Syamsul Bahri menyatakan, kondisi kerusakan hutan di Lampung telah mencapai 65% tersebar di kawasan hutan produksi, hutan lindung, dan konservasi.⁹ Persoalan terbanyak menyakut hutan ini adalah masalah batas kawasan, sejak mulai di terapkannya kebijakan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dimana pemerintah dalam hal ini mempunyai kebijakan untuk mengeksplotasi hasil hutan dan konservasi hutan melalui HPH/HTI, kebijakan pengamanan hutan dan rehabilitasi lahan melaui program reboisasi dan pemindahan (resettlement) penduduk, dan juga menetapkan batas kawasan hutan melalui panitia Tata Batas Kabupaten.

4. kawasan hutan

Pada tahun 2000, kembali dikeluarkan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 256/Kpts-II/2000 sehingga luas kawasan hutan Negara di

⁷ Benhard Limbong, *Konflik Pertanahan*, (Jakarta: Pustaka Margaret, 2012) hlm. 66-67

⁸ Benhard Limbong, ...*Ibid.* hlm. 68.

⁹ Dapat dilihat lebih lanjut pada: <http://jejaktapakkakiku.blogspot.com/2014/08/penyebab-kerusakan-hutan-di-Provinsi.html> di akses pada tanggal 7 Juni 2015, pukul 10:12 WIB

Provinsi Lampung Kembali berubah menjadi 1.004.735 ha atau seluas 30,43 % dari total luas Provinsi Lampung. Perubahan demi perubahan tersebut merupakan dampak dari dilakukannya penunjukan ulang peruntukan kawasan Hutan Produksi Dapat Dikonversi (HPK) menjadi areal penggunaan lain. Namun penetapan batas kawasan hutan ini tidak banyak masyarakat yang mengetahui dan tidak dilakukannya peninjauan lapangan sehingga penetapan batas kawasan hutan ini tidak diakui oleh masyarakat.

Kantor pertanahan Kabupaten Lampung Selatan sebagai lembaga pemerintah Non Departemen yang mempunyai tugas pemerintahan dalam bidang pertanahan telah melaksanakan pendaftaran Tanah di Desa Tanjung Agung, Kecamatan Katibung, Kabupaten Lampung Selatan, melalui proyek Redistribusi tanah pada tahun 2012 sebanyak 1000 bidang tanah. Namun sampai saat ini setelah dibagikannya sertifikat hak atas tanah pada Desa Katibung baru 800 Warga yang mendapatkan sertifikat tersebut sisa 200 sertifikat tersebut belum dibagikan dikarenakan belum tersedianya kertas pembuatan sertifikat. Pendaftaran tanah melalui proyek Redistribusi yang dilakukan oleh kantor pertanahan Kabupaten Lampung Selatan itu merupakan tindak lanjut dari Surat Keputusan Gubernur Lampung Nomor: G/283.A/B.IX/HK/2000 tentang Penetapan status tanah eks kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) seluas 145.125 (seratus empat puluh lima ribu seratus dua puluh lima ribu dua puluh lima) hektar. Surat keputusan tersebut memutuskan bahwa tanah areal seluas 145.125 Ha yang semula berstatus kawasan hutan yang dapat dikonversi (HPK) yang dengan surat keputusan Menteri Kehutanan dan perkebunan Nomor 256/Kpts-II/2000 tanggal 23 Agustus 2000 statusnya dikeluarkan dari kawasan hutan.

Program Redistribusi yang dilakukan oleh badan pertanahan Nasional lampung selatan itupun diperkuat dengan adanya Keputusan Bupati Lampung Selatan Nomor: B/164/I.01/HK/2011 tentang penetapan dan penegasan antara Desa Tanjung Agung Kecamatan Katibung dengan Desa Batuliman Indah Kecamatan Candipuro Kabupaten Lampung Selatan, yang mana dalam keputusan tersebut memerintahkan kepada camat katibung dan camat candipuro kabupaten lampung selatan untuk melakukan sosialisasi, pembinaan, dan penataan sesuai batas yang telah ditetapkan.

Pendaftaran tanah melalui proses redistribusi tanah tersebut bertujuan agar adanya kepastian hukum hak atas tanah kepada masyarakat atau penggarap tanah pada Desa tersebut. Namun, berdasarkan identifikasi dinas kehutanan Kabupaten Lampung selatan bahwa lokasi tersebut masuk kedalam kawasan kehutanan dimana tanah tersebut tidak boleh dipunyai sesuatu hak (disertifikatkan), karena Termasuk dalam Kawasan Hutan Produksi (KHP) register 40 Gedung Wani dan Kawasan Hutan Lindung (KHL) Register 17 Batu Serampok, sehingga tidak termasuk dalam lahan yang dialihfungsikan.

Hal ini dinyatakan dalam surat yang dikeluarkan oleh dinas kehutanan itu sendiri dengan Nomor: 522/825/III.16/2011 yang mana surat tersebut merupakan surat yang di berikan kepada Gubernur Lampung, Kepala Kanwil BPN Provinsi Lampung, dan Kepala Kantor BPN Kabupaten Lampung Selatan yang menyatakan bahwa “kawasan ini adalah hutan Negara, maka sesuai perturan dan ketentuan yang berlaku bahwa hutan Negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah dan kawasan hutan di Provinsi Lampung telah di Tunjuk oleh menteri Kehutanan seluas 1.004.735 Ha sebagai hutan Negara”.

Berdasarkan amanat Undang-Undang No 41 Tahun 1999 tentang kehutanan, maka di dalam kawasan hutan Negara tidak di perkenankan di terbitkan sertifikat.

Hal ini tentu saja menimbulkan keresahan terhadap masyarakat yang telah memiliki, menempati, dan yang telah mendaftarkan tanah tersebut ke Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Selatan. Masyarakat berpendapat bahwa tanah tersebut telah dikeluarkan dari kawasan hutan berdasarkan SK Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 256/Kpts-II/2000 dan SK Bupati Lampung Selatan Nomor: B/164/I.01/HK/2011 yang menyatakan bahwa tanah tersebut telah dikeluarkan dari kawasan hutan, terbukti berdasarkan hasil identifikasi citra satelit SPOT tahun 2008 pada kantor pertanahan Kabupaten Lampung Selatan di lokasi tersebut sebagian penggunaan tanahnya adalah untuk berkebun dan telah banyak pemukiman warga, serta jalan-jalan umum yang telah ditempat oleh warga masyarakat selama berpuluh-puluh tahun.

Banyaknya permasalahan yang terjadi karena tidak harmonis serta tumpang tindihnya berbagai peraturan yang ada yang menyangkut tanah, makadi keluarkanlah Peraturan Bersama Menetri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 79 tahun 2014, Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor PB.3/Menhut-11/2014, Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia Nomor 17/PRT/M/2014, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 8/SKB/X/2014 tentang tata cara penyelesaian penguasaan tanah yang berada dalam kawan hutan.

Peraturan Bersama tersebut diputuskan untuk dibentuknya tim IP4T yang terdiri dari kepala kantor wilayah BPN sebagai ketua merangkap anggota,

unsurdinas kehutanan, unsur balai pemanfaatan kawasan hutan, unsur dinas tata ruang, Kepala Kantor PertanahanKabupaten/Kota setempat, camat setempat, serta lurah setempat untuk menerima, melakukan, dan melaksanakan permohonan yang di ajukan oleh pemohon atas suatu bidang tanah apabila pemohon telah menguasai dan menggunakan bidang tanah tersebut selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut, dapat di tegaskan permohonannya melalui penegasan hak, penegasan hak yang dimaksud dalam peraturan menteri ini adalah proses pemeberian hak atas tanah yang alat bukti kepemilikannya tidak ada tetapi telah di buktikan kenyataan penguasaan fisiknya selama 20 (dua puluh) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, penegasan hak yang diberikan kepada masyarakat Desa Tanjung Agung, Kecamatan Katibung, Kabupaten Lampung Selatan ini adalah berupa sertifikat Hak milik atas tanah perseorangan yang Pendftaran tanahnya dilakukan melalui proses redistribusi tanah.¹⁰

Berdasarkan uraian diatas maka peneliti sangat tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Sertifikasi Program Redistribusi Tanah Objek Landreform di Desa Tanjung Agung Kecamatan Katibung Kabupaten Lampung Selatan.

¹⁰redistribusi tanah adalah pembagian tanah-tanah yang di kuasai oleh Negara yang telah ditegaskan menjadi objek *Landreform* yang di berikan kepada petani penggarap yang telah memenuhi syarat sebagaimana yang telah di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 yang bertujuan untuk memperbaiki kondisi social masyarakat khususnya para petani dengan cara mengadakan pembagian tanah yang adil dan merata atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah.

1.2 Permasalahan

Permasalahan Penelitian, permasalahan yang akan di bahas dalam penelitian ini yaitu :

1. Bagaimanakah sertifikasi program redistribusi tanah objek landreform di Desa Tanjung Agung Kecamatan Katibung Kabupaten Lampung Selatan?
2. Apa sajakah faktor penghambat dari sertifikasi program redistribusi tanah objek landreform di Desa Tanjung Agung Kecamatan Katibung Kabupaten Lampung Selatan?

1.3 Ruang Lingkup

Ruang lingkup dalam penelitian ini difokuskan pada status hak atas tanah yang menjadi objek redistribusi tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional pada tahun 2012 sebanyak 1000 bidang. Penelitian sertifikasi tanah Eks kawasan hutan ini dilakukan di Desa Tanjung Agung, Kecamatan Katibung, Kabupaten Lampung Selatan. Status penguasaan hak atas tanah disini adalah penguasaan tanah yang sesuai dengan Hukum Tanah Nasional yaitu Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria/ UUPA dimana fungsi tanah yang merupakan fungsi utama adalah fungsi sosial yakni mengutamakan kepentingan umum.

Batasan masalah dalam penelitian ini yaitu terkait sertifikasi program redistribusi Tanah Objek Landreform di Desa Tanjungagung Kecamatan Katibung Kabupaten Lampung Selatan yang merupakan salah satu penunjukan lokasi kegiatan pengaturan dan penataan pertanahan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung tahun anggaran 2012 yang dituangkan dalam keputusan Kakanwil Provinsi Lampung Nomor: 11/Kep-18.100/11/2012

1.4 Tujuan penelitian

Tujuan penelitian, tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis tentang:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimanakah sertifikasi program redistribusi tanah objek landreform di Desa Tanjung Agung Kecamatan Katibung Kabupaten Lampung Selatan.
- b. Untuk mengetahui apa sajakah faktor penghambat sertifikasi program redistribusi tanah objek landreform di Desa Tanjung Agung Kecamatan Katibung Kabupaten Lampung Selatan.

1.5 Kegunaan Penelitian

- a. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya ilmu Hukum Administrasi Negara, yaitu mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pertanahan (agraria).
- b. Secara praktis, seluruh rangkain penulisan ini diharapkan lebih dalam penguasaan fungsi keilmuan yang dipelajari mahasiswa yang menempuh konsentrasi di bagian ilmu Hukum Administrasi Negara, bagi perguruan tinggi, hasil penulisan ini di harapkan dapat menjadi dokumen akademik yang berguna untuk dijadikan acuan bagi civitas academia Fakultas hukum Universitas Lampung.

Hasil penelitian ini juga diharapkan bermanfaat instansi terkait yaitu, BPN, Dinas Kehutanan serta masyarakat Desa Tanjung Agung, Kecamatan Katibung Kabupaten Lampung Selatan dalam menyelesaikan kasus penguasaan lahan.