



**PERSPEKTIF YURIDIS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT PASCA
SERTIFIKASI HAK ATAS TANAH**
(Studi Kasus Di Kelurahan Kekalik Jaya Kecamatan Sekarbela Kota Mataram)

OLEH :

ADHI NINGTIAS NUGRAHA

NIM: 61411A0007

SKRIPSI

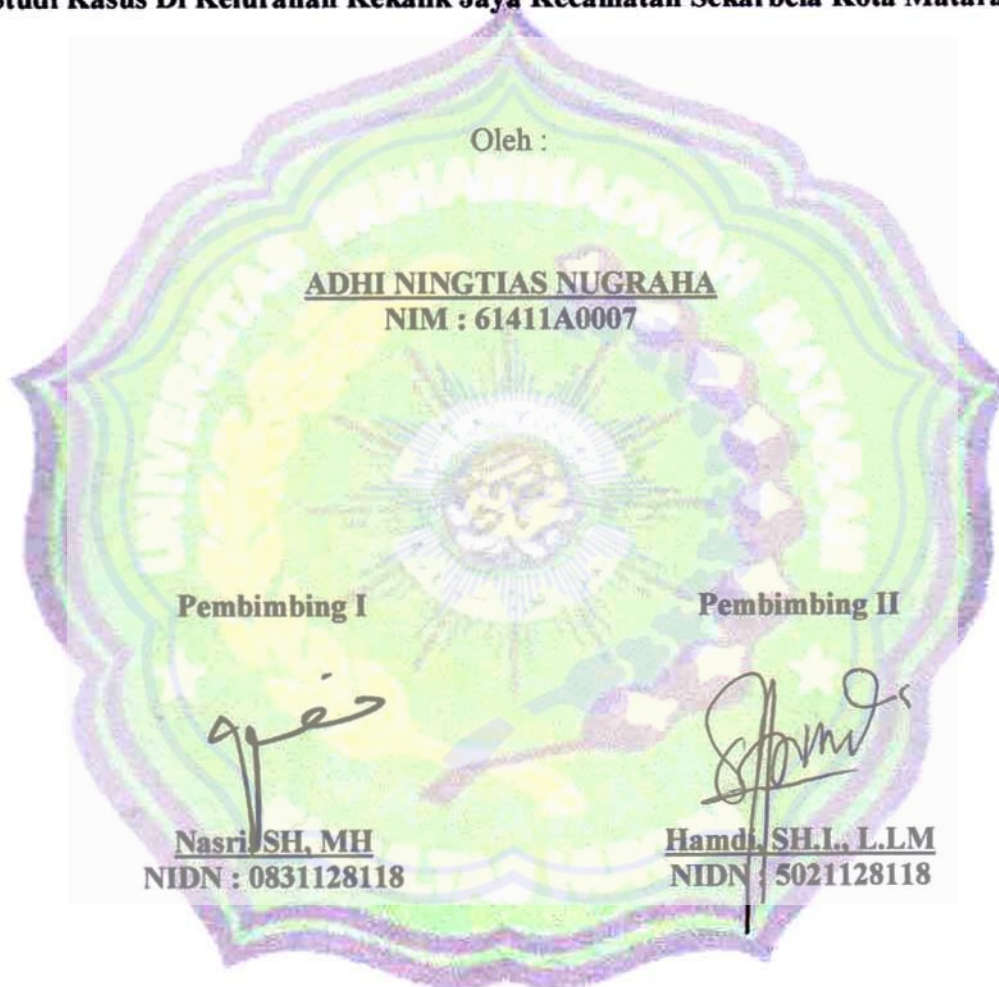
Untuk memenuhi salah satu persyaratan
memperoleh gelar sarjana hukum pada
Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Mataram

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM
MATARAM
2020**

LEMBAR PENGESAHAN DOSEN PEMBIMBING

SKRIPSI

**PERSPEKTIF YURIDIS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT PASCA
SERTIFIKASI HAK ATAS TANAH
(Studi Kasus Di Kelurahan Kekalik Jaya Kecamatan Sekarbela Kota Mataram)**




LEMBAR PENGESAHAN PENGUJI

**SKRIPSI INI TELAH DISEMINARKAN DAN DIUJI OLEH
TIM PENGUJI**

Pada, Hari Rabu, Tanggal 22 Januari 2020

DEWAN PENGUJI

Ketua,
(Dr. HILMAN SYAHRIAL HAO, S.H.,L.LM) ()
NIDN. 0822098301

Anggota I,
(NASRI, S.H.,M.H) ()
NIDN. 0831128118

Anggota II,
(HAMDI, SH.I.,L.LM) ()
NIDN. 0821128118

Mengetahui;
Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Mataram
Dekan;


RENA AMINWARA, S.H.,M.Si
NIDN: 0828096301

PERNYATAAN

Yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : Adhi Ningtias Nugraha

NIM : 61411A0007

Alamat : BTN. Bumi Kodya Asri, Jempong Baru

Bahwa skripsi yang berjudul “Perspektif Yuridis Pemberdayaan masyarakat Pasca Sertifikasi Hak Atas Tanah ” adalah benar hasil karya saya. Dan apabila terbukti skripsi ini merupakan hasil jiplakan dar ikarya orang lain (plagiat), maka gelar Sarjana Hukum saya yang saya sandang, dapat dicabut kembali.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya penuh rasa tanggung jawab atas segala akibat hukum.

Mataram, 2020
Yang membuat pernyataan:


(ADHI NINGTIAS NUGRAH)
(61411A0007)





UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM
UPT. PERPUSTAKAAN

Jl. K.H.A. Dahlan No. 1 Mataram Nusa Tenggara Barat
 Kotak Pos 108 Telp. 0370 - 633723 Fax. 0370-641906
 Website : <http://www.lib.ummat.ac.id> E-mail : upt.perpusummat@gmail.com

**SURAT PERNYATAAN PERSETUJUAN
 PUBLIKASI KARYA ILMIAH**

Sebagai sivitas akademika Universitas Muhammadiyah Mataram, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Adhi Ningtias Nugraha
 NIM : 61A11A0007
 Tempat/Tgl Lahir : Dompu, 16 Mei 1996
 Program Studi : Ilmu Hukum
 Fakultas : Hukum
 No. Hp/Email : 082353071723
 Jenis Penelitian : Skripsi KTI

Menyatakan bahwa demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada UPT Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Mataram hak menyimpan, mengalih-media/format, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Repository atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta atas karya ilmiah saya berjudul:

.....
 PERSPEKTIF YURIDIS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
 PASCA SERTIFIKASI HAK ATAS TANAH

Segala tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah ini menjadi tanggungjawab saya pribadi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa ada unsur paksaan dari pihak manapun.

Dibuat di : Mataram

Pada tanggal : 12 Agustus 2020



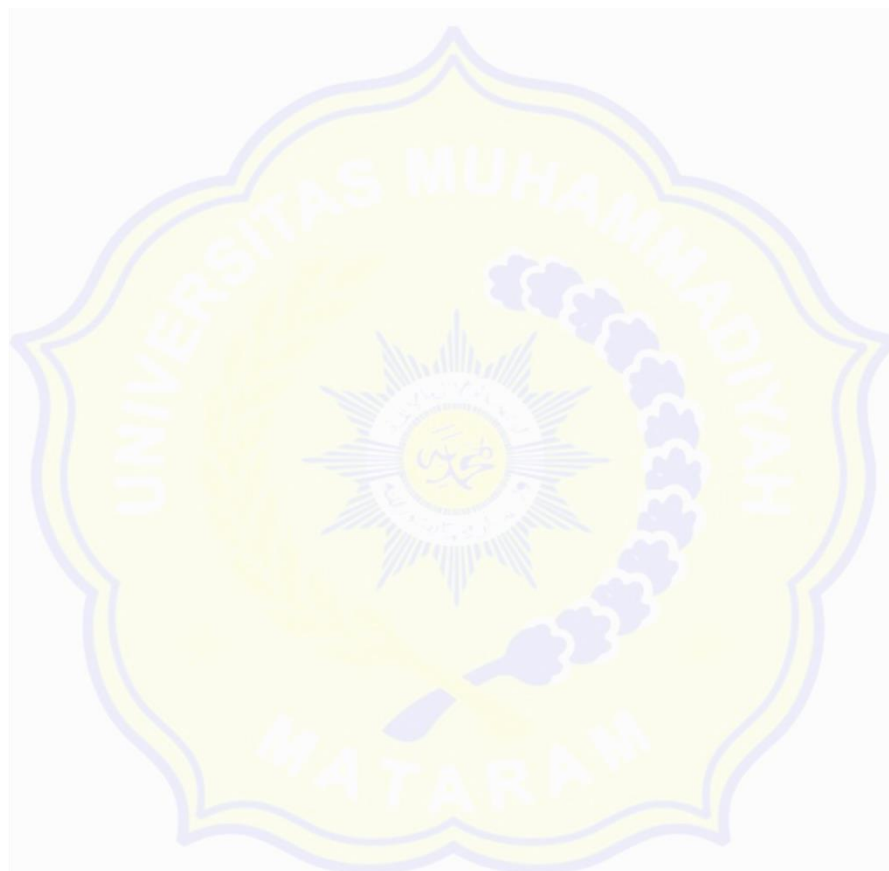
Adhi Ningtias Nugraha
 NIM. 61A11A0007

Mengetahui,
 Kepala UPT. Perpustakaan UMMAT

Iskandar, S.Sos. M.A.
 NIDN. 0802048904

MOTTO

*HIDUP INI SEPERTI SEPEDA, AGAR TETAP SEIMBANG,
KAU HARUS TERUS BERGERAK.*



PERSEMBAHAN

Dengan segala puja dan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa dan atas dukungan dan do'a dari orang-orang tercinta, akhirnya skripsi ini dapat dirampungkan dengan baik dan tepat pada waktunya. Oleh karena itu dengan rasa bangga dan bahagia saya khaturkan rasa syukur dan terimakasih saya kepada:

Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas izin dan karunia-Nyalah maka skripsi ini dapat dibuat dan selesai pada waktunya. Puji syukur yang tak terhingga pada Tuhan penguasa alam yang meridhoi dan mengabdikan segala do'a.

Bapak dan Ibu saya, yang telah memberikan dukungan moril maupun materil serta do'a yang tiada henti untuk kesuksesan saya, karena tiada kata seindah lantunan do'a dan tiada do'a yang paling khusuk selain do'a yang terucap dari kebaikan orang tua. Ucapan terimakasih saja tidak akan pernah cukup untuk membalas kebaikan orang tua, karena itu terimalah persembahan bakti dan cintaku untuk kalian Bapak/Ibuku.

Bapak dan Ibu Dosen Pembimbing, penguji dan pengajar, yang selama ini telah tulus dan ikhlas meluangkan waktunya untuk menuntun dan mengarahkan saya, memberikan bimbingan dan pelajaran yang tiada ternilai harganya, agar saya menjadi lebih baik. Terimakasih banyak Bapak dan Ibu Dosen, jasa kalian akan selalu kutanam di hati.

Kepada pujaan hati, yang senantiasa memberikan motivasi, dukungan, semangat, senyum dan do'anya untuk keberhasilan ini, motivasi dari mulah memberikan kobaran semangat yang menggebu, terimakasih dan sayangku untuk mu.

Sahabat dan Teman, Tersayang, tanpa semangat, dukungan dan bantuan kalian semua takkan mungkin aku sampai disini, terimakasih untuk candatawa, tangis, dan perjuangan yang kita lewati bersama dan terimakasih untuk kenangan manis yang telah mengukir selama ini. Dengan perjuangan dan kebersamaan kita pasti bisa semangat!!

PRAKATA

Puji syukur kepada Allah SWT berkat rahmat, hidayat, dan karunia-Nya kepada kita semua sehingga kami dapat menyelesaikan proposal skripsi dengan judul “PERSPEKTIF YURIDIS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT PASCA SERTIFIKASI HAK ATAS TANAH”. Laporan proposal skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk mengerjakan skripsi pada program Strata-1 di jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram.

Penulis menyadari dalam penyusunan proposal skripsi ini tidak akan selesai tanpa bantuan dari berbagai pihak. Karena itu pada kesempatan ini kami ingin mengucapkan terimakasih kepada :

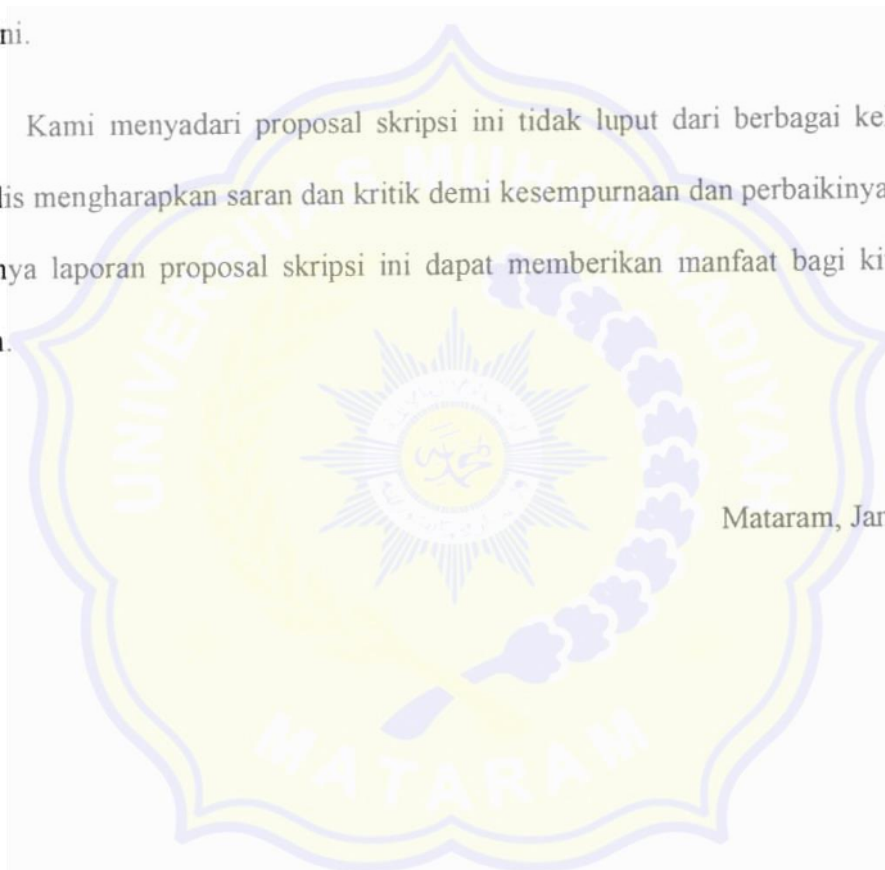
1. Ibu Rena Aminwara, SH., M.Si, selaku Dekan pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram.
2. Dr. Hilman Syahrial Haq, S.H.,L.LM, selaku Wakil Dekan I pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram.
3. Dr. Usman Munir, S.H.,M.H, selaku Wakil Dekan II pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram.
4. Ibu Anis Prima Dewi, S.H.,M.H, selaku Kaprodi pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram.
5. Bapak Nasri S.H.,M.H, selaku pembimbing I atas bimbingan, saran, dan motivasi yang telah diberikan.

6. Bapak Hamdi, S.H,I.,L,LM, selaku dosen pembimbing II atas bimbingan, saran, dan motivasi yang telah diberikan.
7. Segenap dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram yang telah memberikan ilmunya kepada penulis.
8. Orang tua, saudara-saudara dan kerabat kami yang memberikan dukungan moril maupun materil, do'a, bimbingan, dan kasih sayang yang selalu tercurah selama ini.

Kami menyadari proposal skripsi ini tidak luput dari berbagai kekurangan. Penulis mengharapkan saran dan kritik demi kesempurnaan dan perbaikinya sehingga akhirnya laporan proposal skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua. Amin.

Mataram, Januari 2020

Penulis



ABSTRAK

PERSPEKTIF YURIDIS PEMBERDAYAAN MASYARAKAT PASCA SERTIFIKASI HAK ATAS TANAH (Studi Kasus Di Kelurahan Kekalik Jaya Kecamatan Sekarbela Kota Mataram)

Adhi Ningtias Nugraha

Tanah merupakan bagian penting dalam yang lekat pada setiap diri manusia sena menjadi tempat peristirahatan terakhirnya. Dalam hal tersebut pemanfaatan tanah suatu hak yang dimiliki individu/kelompok orang atau badan hukum yang memiliki hal atas tanah, menurut UU No. 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok Agraria (UUPA). UUPA merupakan implementasi dari undang-undang dasar 1945 yang memberikan kekuasaan pada Negara untuk menguasai bumi, air dan ruang angkasa. Mengingat arti pentingnya tanah bagi kelangsungan hidup masyarakat maka diperlukan peraturan yang lengkap dalam hal penggunaan, pemanfaatan pemilikan supaya menghindari terjadinya persengketaan terhadap pemilik maupun pembuat hukum. Penyusun merumuskan masalah penelitian ini sebagai berikut : (1) Apa dasar yuridis pemberdayaan masyarakat pasca sertifikasi hak atas tanah, (2) Bagaimanakah implikasi pemberdayaan masyarakat pasca sertifikasi hak atas tanah.

Dalam menjawab pertanyaan diatas peneliti merancang penelitian sebagai berikut : (1) Pendekatan Konseptual yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan atau doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, (2) Jenis dan sumber data yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hidcum sekunder,dan bahan hukum tersier (3) Tekmk pengumpulan data adalah penelitian lapangan dan kepustakaan, (4) Untuk menarik kesimpulan dari data yang dikumpulkan, maka peneliti menggunakan tehnik analisis deskriptif kualitatif. Diharapkan kepada kementerian ATR/BPN mempermudah masyarakat kurang mampu dalam mendapatkan sertifikat serta melindungi hak kepemilikan atas sebagai mana yang di atur dalam perundang-undang. Serta menjamin kepastian hukum atas masyarakat.

Kata Kunci : Pemberdayaan, Sertifikasi Hak Atas Tanah

ABSTRACT

**JURIDICAL PERSPECTIVE OF COMMUNITY EMPOWERMENT POST
CERTIFICATION OF LAND RIGHTS**
(Case Study in Kekalik Jaya Village, Sekarbela District, Mataram City)

ABSTRACT

The land is an important part that is attached to every human being so that it becomes his final resting place. In this case, the use of land is a right owned by an individual/group of people or a legal entity that owns the land, according to Law no. 5 of 1960 challenged the basic regulations on Agrarian Principles (UUPA). LoGA is an implementation of the 1945 constitution, which gives power to the State to control the earth, water, and space. Land for the survival of the community, a complete regulation is needed in terms of use and utilization of ownership in order to avoid disputes with owners and lawmakers. The compilers formulated the research problem as follows: (1) what is the juridical basis for community empowerment after land title certification, (2) what are the implications for community empowerment after land title certification.

In answering the above questions, the researcher designed the research as follows: (1) Conceptual Approach, namely an approach that departs from the views or doctrines that develop in legal science, (2) Types and sources of data used are primary legal materials and secondary hydrological materials, and materials of legal tertiary, (3) Data collection techniques are field research and literature, (4) To draw conclusions from the data collected, the researchers used qualitative descriptive analysis techniques.

It is hoped that the ministry of ATR / BPN will make it easier for the underprivileged to obtain certificates and protect their own rights as regulated in law as well as ensuring legal certainty for the community.

Keywords: Empowerment, Land Rights Certification

MENGESAHKAN
SALINAN FOTO COPY SESUAI ASLINYA
MATARAM

KEPALA
LABORATORIUM BAHASA
UNIVERSITAS MUHAMMAD YAH MATARAM

[Handwritten Signature]
Chairman, M. Pd - B1

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN DOSEN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN PENGUJI	iii
PERNYATAAN	iv
MOTTO	v
PERSEMBAHAN	vi
PRAKATA	vii
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	4
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	5
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	
A. Reformasi Agraria dan Pemberdayaan Hak-Hak Rakyat Atas Tanah	6
B. Tinjauan Umum Tentang Pemberdayaan Masyarakat	14
C. Pengaruh Terhadap Perkembangan Program Pertanahan	19

D. Pemberdayaan Hak-Hak Tanah Rakyat.....	20
BAB III. METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	27
B. Metode Pendekatan	27
C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	28
D. Analisis Bahan Hukum/Data	29
BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	30
B. Apa Dasar Yuridis Yang Menjadi Metode Dalam Pelayanan Masyarakat Pasca Sertifikasi Hak Atas Tanah	33
C. Bagaimanakah Pelayanan/Implikasi Pemberdayaan	40
BAB V. PENUTUP	
A. Kesimpulan	55
B. Saran-Saran.....	56
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting untuk kehidupan maupun tempat peristirahatan terakhirnya. Selain mempunyai arti penting bagi manusia, tanah juga mempunyai kedudukan yang strategis bagi pembangunan bangsa.

Hak atas merupakan hak yang melekat pada setiap diri manusia yang tidak dapat dihilangkan begitu saja. Hak atas tanah biasanya diperoleh dari Warisan, hibah, wakaf dan transaksi misalnya jual beli. Meskipun telah dilakukan transaksi jual beli, setidaknya secara otomatis hak atas tanah beralih pada pembeli, karena terlebih dahulu harus melalui tahapan-tahapan tertentu agar kepemilikan tanah dapat beralih dari pihak yang satu ke pihak yang lainnya. Dimana sebelumnya sudah ada kesepakatan antara keduanya dalam hal pemindah tanganan tanah yang sudah dijual.

Di Indonesia, undang-undang yang mengatur masalah pertanahan adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA merupakan implementasi dari Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang memberikan kekuasaan pada negara untuk menguasai bumi, air dan ruang angkasa. Adapun jaminan secara yuridis konstitusional dengan di akomodasinya Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 termasuk dalam ketentuan perlindungan terhadap harta benda termasuk didalamnya

perlindungan terhadap kepemilikan hak atas tanah merupakan hak asasi yang harus dilindungi.

Pembangunan dilaksanakan oleh Negara Indonesia saat ini diharapkan pada masalah penyediaan tanah. Tanah dibutuhkan oleh banyak orang sedangkan jumlahnya tidak bertambah atau tetap, sehingga tanah yang tersedia tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan yang terus meningkat terutama kebutuhan akan tanah untuk membangun perumahan sebagai tempat tinggal, untuk pertanian, serta untuk membangun berbagai fasilitas umum dalam rangka memenuhi tuntutan terhadap kemajuan diberbagai bidang kehidupan.

Mengingat arti pentingnya tanah bagi kelangsungan hidup masyarakat maka diperlukan peraturan yang lengkap dalam hal penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan pembuatan hukum yang berkaitan dengan hal tersebut. Semua ini bertujuan untuk menghindari terjadinya persengketaan tanah baik yang menyangkut pemilikan maupun perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemiliknya.

Dalam rangka menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas tanah, UUPA telah menggariskan adanya keharusan untuk melakukan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia. Menurut Boedi Harsono pendaftaran tanah sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara atau pemerintah secara terus menerus dan diatur, berupa pengumpulan data tertentu, pengolahan penyimpanan, penyajian bagi kepentingan rakyat dalam memberikan kepastian hukum dibidang pertanahan termaksud bukti dan pemeliharaannya. Kepastian hukum meliputi kepastian mengenai orang atau badan hukum yang menjadi

pemegang hak yang disebut juga kepastian mengenai subjek hak dan kepastian mengenai letak, batas-batanya serta luas bidang-bidang tanah yang disebut juga kepastian mengenai obyek hak.¹

Salah satu macam hak atas tanah yang wajib untuk didaftarkan peralihannya adalah hak milik. Pasal 20 Ayat (1) dan (2) mengatur secara tegas mengenai hak milik, yaitu : (1) hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuhi yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6. (2) hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1998 tentang pemanfaatan tanah kosong. Ketentuan dalam peraturan ini merupakan operasionalisasi dari prinsip dasar sebagaimana tercantum dalam UUPA yaitu bahwa tanah harus digunakan oleh yang berhak atas tanah selain untuk memenuhi kebutuhan sendiri juga tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat. Apabila pihak yang berhak atas tanah belum dapat atau belum bermaksud mempergunakan tanahnya, baik karena belum mempunyai rencana untuk itu maupun karena menurut rencana kerjanya belum tiba saatnya untuk mengolah atau mempergunakannya, sedangkan tanah tersebut sesuai dan dapat dimanfaatkan dengan cara yang bermanfaat bagi masyarakat banyak, maka tanah tersebut tidak boleh dibiarkan kosong. Peraturan ini mewajibkan pihak yang menguasai tanah tersebut untuk memanfaatkan tanahnya dengan menanaminya tanaman pangan. Kewajiban

¹ Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003. hal. 76.

ini juga berlaku walaupun jenis hak yang diperuntukkan bukan untuk tanaman pertanian.

Kebijaksanaan mengenai pemberdayaan hak atas tanah rakyat juga tercermin didalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 1998 tentang Peraturan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal yang dibebani hak tanggungan. Peraturan ini menegaskan ketentuan hukum dan prosedur yang berlaku dalam hal dilakukan perubahan hak atas tanah yang dibebani hak tanggungan.

Berdasarkan uraian diatas, kajian utama yang akan dibahas dalam penyusunan proposal skripsi ini adalah **“Perspektif Yuridis Pemberdayaan Masyarakat Pasca Sertifikasi Hak Atas Tanah”**.

B. Rumusan Masalah

Oleh sebab itu agar permasalahan dalam penulisan ini lebih terarah dan mendalam sesuai dengan sasaran yang ditentukan maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apa dasar yuridis pemberdayaan masyarakat pasca sertifikasi hak atas tanah ?
2. Bagaimanakah implikasi pemberdayaan masyarakat pasca sertifikasi hak atas tanah ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Adapun tujuan penelitian ini sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui tata cara pelaksanaan pemberdayaan masyarakat pasca sertifikasi hak atas tanah.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat pasca sertifikasi hak atas tanah.

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini sebagai berikut ;

a. Manfaat Akademis

- 1) Bagi pengembangan ilmu pengetahuan, dapat memberikan suatu karya peneliti baru yang dapat mendukung dalam pengembangan pemberdayaan masyarakat.
- 2) Bagi peneliti dapat menambah wawasan dengan mengaplikasikan ilmu yang telah diperoleh secara teori di lapangan.
- 3) Bagi peneliti lain dapat dijadikan sebagai acuan terhadap pengembangan ataupun pembuatan dalam penelitian yang sama.

b. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi dan masukan dalam bidang hukum perdata mengenai tata cara pelaksanaan pemberdayaan masyarakat pasca sertifikasi hak atas tanah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Reformasi Agraria dan Pemberdayaan Hak-Hak Rakyat Atas Tanah

Secara etimologis, kata agraria berasal dari kata bahasa Latin *ager* yang artinya sebidang tanah (bahasa Inggris *acre*). Kata bahasa Latin *aggrarius* meliputi arti yang ada hubungannya dengan tanah, pembagian atas tanah terutama tanah umum, bersifat perdesaan. Kata *reform* merujuk pada perombakan, mengubah dan menyusun/membentuk kembali sesuatu menuju perbaikan. Dengan demikian reforma agraria dapat diartikan secara sederhana sebagai penataan kembali struktur pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah/wilayah, demi kepentingan petani kecil, penyakap, buruh tani (Rolaswati, tanpa tahun).

Sebagai salah satu pengguna terminologi *land reform*, menyebutkan bahwa *landreform* meliputi perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan penguasaan tanah. Reforma agraria atau *landreform*, bahkan sebelum tahun 1960, telah menjadi dasar perubahan-perubahan dalam struktur pertanahan hampir diseluruh dunia.² Prinsipnya adalah tanah-tanah agraria harus secara aktif diusahakan sendiri atau dipakai oleh pemiliknya. Prinsip tersebut diatur secara tagas dalam Undang-undang Pokok Agraria tahun 1960 (UUPA) yang menyebutkan bahwa setiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau

² *Ibid...*hal. 391.

mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara penyemerasan. Agar asas tersebut dapat diwujudkan, Undang-undang menjelaskan perlunya ketentuan-ketentuan khusus terkait misalnya ketentuan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki oleh petani, supaya ia mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya, ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang boleh dipunyai dengan hak milik agar dicegah tertumpuknya tanah ditangan golongan-golongan tertentu. UUPA kemudian menjelaskan bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenangkan, karna hal yang demikian merugikan kepentingan umum. Selain itu, ketentuan reforma agraria juga perlu dibarengin dengan pemberian kredit, bibit dan bantuan-bantuan lain dengan syarat-syarat yang ringan, sehingga pemiliknya tidak akan terpaksa bekerja dalam lapangan lai, dengan menyerahkan penguasaan tanahnya kepada orang lain. Dengan demikian, melihat pengertian yang diberikan Undang-undang jelas bahwa reforma agraria memprioritaskan restrukturisasi kepemilikan tanah (redistribusi), khususnya hak milik, agar dapat memberikan para petani kesejahteraan, dibarengin dengan insentif-insentif lain agar para petani dapat terus bertani, tanpa menyerahkan penguasaan tanah kepada pihak lain. Keduanya merupakan bagian yang tidak terpisahkan.

Landreform sebagai usaha sistematis untuk memperbaiki hubungan antara manusia dengan tanah yang dirasakan belum harmonis dan belum mencerminkan keadilan sosial. Usaha perbaikan yang dilakukan melalui

penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah menjadi tatanan keagrarian baru yang dapat menjamin keadilan, harmoni sosial, produktivitas dan keberlanjutan, berdasarkan prinsip bahwa “tanah pertanian harus dikerjakan dan diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri”.³

Pelaksanaan *landreform* dengan demikian bertujuan memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat melalui pembagian yang lebih adil atas sumber penghidupan petani berupa tanah. Namun kemudian disadari bahwa dalam banyak kejadian, petani yang telah memperoleh tanah dari kegiatan *landreform* kemudian melepaskan kembali tanahnya karena petani tidak memiliki akses kepada kegiatan ekonomi, sumber keuangan, manajemen usaha, dan teknologi pertanian. Akibatnya keberadaan tanah tidak membantu petani meningkatkan kesejahteraannya.

Kondisi ini kemudian mendorong dilaksanakannya konsep reforma agraria, yaitu *landreform* dalam pengertian redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah (reforma aset) yang didukung oleh program penunjang seperti pengairan, perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran, dan sebagainya (reforma akses). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa reforma agraria terdiri dari 2 (dua) pilar yaitu reforma aset dan reforma akses.

Landreform dalam pengertian luas akhirnya dapat disamakan dengan reforma agraria, yakni suatu upaya untuk mengubah struktur agraria demi

³ Utami, Putri Ayu Rezki. *Kajian Hukum Pelaksanaan Program Pebaharuan Agraria Nasional di Kabupaten Serdang Bedagai*. Tesis. Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Medan, 2013.

terciptanya tujuan sebagaimana disebutkan di atas. Jadi reforma agraria dapat diartikan sebagai *landreform* plus.⁴

Sementara pengertian reforma agraria yang lebih lengkap adalah suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial serta menjadi pembuka jalan bagi pembentukan masyarakat 'baru' yang demokratis dan berkeadilan; yang dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya, kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian rakyat pada umumnya.⁵

Reformasi yang dilaksanakan pada dewasa ini dilandasi oleh keinginan rakyat untuk secara nyata memperoleh kedaulatan dan menegakkan keadilan termasuk didalamnya reformasi dalam bidang pertanahan akan menjawab permasalahan sejauh mana kebijaksanaan yang berpihak kepada rakyat yang berkeadilan dan operasionalisasinya bagi seluruh lapisan masyarakat secara adil.

Pembangunan dibidang pertanahan di Indonesia sejak diundangkannya UUPA. Mengalami perkembangan yang berarti, seiring dengan perkembangan dinamika kehidupan masyarakat Indonesia. Misalnya perkembangannya yang berarti dapat mewujudkan pembangunan bidang pertanahan harus mampu

⁴ Dianto Bachriadi, *Reforma Agraria untuk Indonesia: Pandangan Kritis tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Redistribusi Tanah ala Pemerintahan SBY*, 2007. hal. 3.

⁵ *Ibid.*...hal. 5.

tercapainya fungsi bumi, air, dan ruang angkasa secara optimal untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat seperti diamanatkan oleh pasal 33 UUD 1945. Bukti bahwa usaha reformasi dalam bidang pertanahan program reformasi bidang pertanahan haruslah tetap berpedoman pada UUPA yang ditujukan kepada :

1. Melanjutkan perencanaan peraturan perundang-undangan sebagai pelaksana UUPA.
2. Merancang perubahan peraturan pelaksanaan UUPA yang tidak sesuai lagi dengan kondisi dewasa ini.
3. Merancang peraturan operasional yang bersifat deregulatif.

Ketiga kehendak tersebut, tampak semakin optimis ketika wakil-wakil rakyat di MPR/DPR merumuskannya secara lengkap. Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1998 menetapkan bahwa pembangunan dibidang pertanahan diharapkan untuk pendukung hal-hal sebagai berikut:

- a) Memperkokoh peraturan dan kesatuan nasional.
- b) Pemberdayaan ekonomi masyarakat.
- c) Memperluas kesempatan berusaha serta meningkatkan lapangan kerja melalui pemerataan pemilik tanah.
- d) Penguasaan dan penggunaan tanah bagi masyarakat secara adil yang didukung oleh tertib dan penegak hukum.
- e) Tertib administrasi dan penggunaan tanah berdasarkan RT, RW.
- f) Menjamin keseimbangan pemanfaatan tanah secara terpadu dengan tetap menjaga kelestariannya.

Salah satu bagian guna mendukung pembangunan bidang pertanahan adalah adanya kebijaksanaan dan strategi pertanahan nasional yang konseptual, terpadu dan dapat dipahami serta memperhatikan kepentingan semua pihak. Terutama kepentingan masyarakat dari golongan ekonomi lemah, karna dalam era reformasi ini setiap kebijaksanaan pemerintah termaksud kebijaksanaan bidang pertanahan haruslah yang menguntungkan rakyat banyak (golongan ekonomi lemah) secara langsung.

Program diatas pada dasarnya sebagai langkah kongkrit yang tujuannya adalah dalam rangka meningkatkan pelayanan yang sederhana, cepat dan murah. Proyek Agraria Nasional (Pronas) mengenai sertifikat tanah baik yang dilakukan oleh dan atas inisiatif masyarakat atau karna inisiatif Pemerintah Daerah Tingkat II, termaksud kecamatan perlu tetap dipertahankan. Sebab usaha Pronas ini, selain pemerintah memperlihatkan fungsinya dalam penerbitan dan pencatatan hak untuk tanah secara pasti. Melainkan juga Pronas itu berfungsi sebagai usaha yang memberikan jaminan atas hak-hak rakyat. Dengan Pronas bukan saja kepastian hukum, bagi pemilik dapat dirasakan, melainkan juga dimungkinkan masyarakat juga mengambil manfaat melalui pengajuan pinjaman dengan jaminan akte tanah.

1. Petingnya Reforma Agraria

Alasan mendasar reforma agrarian dibutuhkan, terutama ketika corak dan sistem masyarakat masih agraris, adalah keadilan dan penghapusan segala bentuk penghisapan. Pembangunan bagaimanapun juga harus dilandasi rasa keadilan dan pemerataan. Reforma agraria yang

salah satu aspeknya adalah *landreform* merupakan upaya untuk menciptakan pemerataan sosial-ekonomi diberbagai lapisan masyarakat di pedesaan.⁶

Fenomena ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah yang semakin meningkat dan berpengaruh pada meningkatnya kemiskinan dan pengangguran dipedesaan, pada dasarnya tidak terlepas dari kebijakan pertanahan yang hanya fokus pada peningkatan produktivitas yang berujung pertumbuhan ekonomi. Sementara penataan aset produksi malah terabaikan, yang berakibat masyarakat marjinal semakin terabaikan dan kehilangan akses pada tanah.

Kondisi ini yang menimbulkan konflik agraria baik berupa perselisihan tanah ditingkat rumah tangga petani, meningkatnya penguasaan tanah skala besar, konversi penggunaan tanah yang tidak terencana, tata ruang yang tidak konsisten dan tumpang tindih. Hal ini hanya tidak hanya berdampak pada masyarakat secara langsung tetapi juga pada program pemerintah seperti ketahanan pangan, perumahan rakyat dan lingkungan hidup.⁷

Menjadi suatu keniscayaan kemudian untuk melaksanakan reforma agrarian sebagai upaya mengatasi ketimpang penguasaan dan kepemilikan tanah sebagai sumber utama permasalahan, yang pada akhirnya bermuara

⁶ Bahari, Syaiful. *Petani dalam perspektif moral ekonomi dan politik Ekonomi dalam Menuju Keadian Agraria*. Diterbitkan oleh Akatiga bekerja sama dengan IPB. 2012. hal. 10.

⁷ Shohibuddin dan Salim, Muhammad Nazir. *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria 2006-2007 Bunga Rampai Perdebatan*. Sekolah Tinggi Pertanahan Negara Press, Yogyakarta, 2012. hal. 9.

pada pengangguran, kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat seutuhnya.

2. Tipe Reforma Agraria

Terdapat 4 (empat) tipe *landreform* berdasarkan aktor utama penggeraknya,⁸ yaitu :

(a) *Market-Led Landreform*

Pertimbangan utamanya adalah pencapaian efisiensi/produktivitas secara ekonomis, mengurangi peran negara petani yang seharusnya menjadi 'supir' dalam Reforma Agraria, sesungguhnya berada dibawah pelaku pasar nyatanya 'terpusat pada pasar' artinya 'terpusat pada tuan tanah/pedagang/perusaan asing'.

(b) *State-Led Landreform*

Pertimbangan utamanya biasanya berhubungan dengan mengamankan/menjaga legitimasi politik, meskipun agenda pembangunan juga penting 'Komitme politik yang sangat kuat' sangat dibutuhkan untuk mewujudkan agenda *Landreform*, plus perbaikan akses lainnya biasanya memerlukan petani sebagai pelaku yang dibutuhkan secara administratif partisipasi pelaku-pelaku pasar sangat rendah, kecuali mereka yang terpilih karna lebih memiliki pengaruh dalam kebijakan pemerintah dan elite pejabatnya.

⁸ Fauzi, Noer dan Ghimire, Khrisna. *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria*. Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2008. hal. 142.

(c) *Peasant-Led Landreform*

Asumsi utamanya adalah bahwa ‘Negara terlalu terbelenggu oleh kepetingan elite’, sementara kekuatan pasar juga sama dengan kepetingan elite. Dengan demikian, satu-satunya cara untuk mencapai reforma agraria yang pro kaum miskin adalah jika petani dan organisasinya mereka secara mandiri mengambil inisiatif untuk menerapkan reforma agrarian.

(d) *Pro-Poor Landreform*

Asusmsi utam tidak meromantisasi ‘kemahakuasaan’ petani dan organiasi mereka, dan juga tidak meromantisasi sifat budiman Negara. Berdasarkan kepada keterkaitan masalah keadilan, produktifitas dan kerusakan lingkungan hidup, serta keberkaitan antara perspektif yang mampu menjelaskan masalah tersebut, menganalisis negara, gerakan petani dan kekuatan pasar bukan sebagai kelompok yang terpisah, namun sebagai pelaku yang terhubung satu sama lain melalui cara bagaimana tanah dan kekayaan alam diperebutkan secara poitis dan ekonomis. Memiliki tiga ciri kunci: ‘berpusat pada petani’, ‘didorong oleh negara’, dan ‘meningkatkan produktifitas secara ekonomis, keadilan social, dan pemulihan lingkungan’.

B. Tinjauan Umum Tentang Pemberdayaan Masyarakat

Secara umum pemberdayaan memiliki berbagai macam pengertian, beberapa pengertian pemberdayaan dari berbagai tokoh, diantaranya adalah sebagai berikut:

Pemberdayaan berasal dari penerjemahan Bahasa Inggris yaitu “*empowerment*”, yang bermakna “pemberian kekuasaan” karena *power* bukansekedar “gaya” tapi juga merupakan “kekuasaan”, sehingga kata “daya” tidakhanya bermakna “mampu” tapi juga “mempunyai kuasa”.⁹

Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun kemampuan masyarakat, dengan mendorong, memptivasi, membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki dan berupaya untuk mengembangkan potensi itu menjadi tindakan nyata.¹⁰

Pemberdayaan adalah suatu upaya untuk membangun daya itu, dengan cara mendorong, memotivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.¹¹

Dalam buku *Intervensi Komunitas Pengembangan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*, bahwa suatu pemberdayaan (*empowerment*), pada intinya ditujukan guna :¹²

(Membantu klien memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan menentukan tindakan yang akan ia lakukan yang terkait dengan diri mereka, termasuk mengurangi efek hambatan pribadi dan sosial dalam melakukan tindakan, hal ini dilakukan melalui peningkatan kemampuan dan rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang ia miliki, antara lain melalui transfer daya dari lingkungan).

Pemberdayaan Masyarakat merupakan sebuah proses dalam memberikan kesempatan dan memberdayakan masyarakat melalui partisipasi,

⁹ Wrihatnolo dan Dwidjowijoto. *Manajemen Pemberdayaan : Sebuah Pengantar dan Panduan untuk Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: PT. Elex Media Komputido. 2007. hal. 1.

¹⁰ Zubaedi, *Wacana Pembangun Alternatif: Ragam Prespektif Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, (Jakarta: Ar Ruzz Media, 2007), hlm 42.

¹¹ Ginandjar Kartasasmitha, *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, (Jakarta: PT Pusaka Cisendo, 1996), hlm 145.

¹² Isbandi Rukminto Adi, *Intervensi Komunitas Pengembangan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*, (Jakarta: PT Grafindo Persada, 2008), hlm 77-78.

alih pengetahuan, keahlian dan keterampilan. Masyarakat yang merupakan komponen dalam suatu komunitas menempati posisi penting dalam pengelolaan sanitasi. Namun sejauh ini partisipasi mereka belum mendapat perhatian yang proporsional dari berbagai pihak. Disadari juga bahwa pembangunan sanitasi seringkali mengabaikan kepentingan kalangan masyarakat berpenghasilan rendah. Demikian juga dengan aspek kesetaraan gender. Kita kerap kali tidak memasukkan aspek ini dalam proses pengambilan keputusan. Pengabaian aspek gender dalam perencanaan, implementasi, dan pengawasan/pemantauan pembangunan fasilitas sanitasi seringkali menimbulkan ketimpangan penyediaan layanan bagi kelompok perempuan. Dengan Pemberdayaan, masyarakat menjadi lebih bertanggung jawab untuk mengidentifikasi permasalahan mereka, menentukan prioritas, memobilisasi sumber daya, memobilisasi kontribusi (*in-cash* dan *in-kind*), bernegosiasi, menyusun perencanaan, pelaksanaan dan mengevaluasi kegiatan-kegiatan.

Sacara konseptual, pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan maratabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakanga. Dengan kata lain memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk menciptakan/meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian dan kesejahteraannya. Pemberdayaan

masyarakat memerlukan keterlibatan yang lebih besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai.

Hal yang mendasar perlunya pemberdayaan masyarakat dibidang pertanahan menjadi perhatian khususnya oleh jajaran BPN RI dikarenakan sejak adanya perubahan yang mendasar akan tugas dan fungsi dari BPN RI itu sendiri yaitu pada tahun 2006 yang semula hanya merupakan lembaga yang bertugas dalam bidang pengadministrasian pertanahan menjadi lembaga yang bertanggung jawab dalam penyusunan kebijakan nasional dibidang pertanahan.

Pemberdayaan masyarakat menurut para ahli, antara lain;

Pemberdayaan masyarakat dalam sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni yang bersifat “*people-centere, participatory, empowering, and sustainable*”.¹³

Budimanta & Rudito (2008), memasukan konsep pemberdayaan masyarakat kedalam ruang lingkup *Commuty Development*. Pemberdayaan diterjemahkan sebagai program yang berkaitan dengan upaya memperluas akses dan keabilitas masyarakat untuk menunjang kemandiriannya.¹⁴

Dalam konsep pemberdayaan, manusia adalah subyek dari dirinya sendiri. Proses pemberdayaan yang menekankan pada proses memberikan

¹³ Kartasasmita Ginanjar. *Pembangunan untuk Rakyat Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. PT. Pustaka Cidesindo ; Jakarta. 1996. hal. 148-149.

¹⁴ Arif Budimanta, Adi Prasetijo, dan Bambang Rudito. *Corporate Social Responsibility, Jawaban bagi Model Pembangunan Indonesia Masa Kini*, Indonesia Center for Sustainable Development. 2008. hal. 39.

kemampuan kepada masyarakat agar menjadi berdaya, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan pilihan hidupnya. Lebih lanjut dikatakan bahwa pemberdayaan harus ditujukan pada kelompok atau lapisan masyarakat yang tertinggal.¹⁵

Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk memandirikan masyarakat lewat perwujudan potensi kemampuan yang mereka miliki. Adapun pemberdayaan masyarakat senantiasa menyangkut dua kelompok yang saling terkait, yaitu masyarakat sebagai pihak yang diberdayakan dan pihak yang menaruh kepedulian sebagai pihak yang memberdayakan.¹⁶

Dalam proses pemberdayaan, diperlukan pencapaian dalam pemberdayaan, melalui penerapan pendekatan pemberdayaan yang dalam penguatan, perlindungan, penyokongan dan pemeliharaan:¹⁷

1. Pemungkinan, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang secara optimal. Hal ini dapat diwujudkan dengan bentuk kegiatan pemberdayaan seperti pemanfaatan sumber daya dan ketrampilan. Pelaku perubahan sebagai pemberdayaan masyarakat harus dapat mengidentifikasi dan memanfaatkan berbagai ketrampilan dan sumber daya yang ada dalam komunitas ataupun kelompok.
2. Penguatan, pemberdayaan harus mampu menumbuh kembangkan segenap kemampuan dan kepercayaan diri masyarakat yang menjunjung

¹⁵ Priyono, O.S., Pranarka, A. M. W. *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. CSIS. Jakarta. 1996. hal. 17.

¹⁶ Gunawan Sumodiningrat, *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaringan Pengaman Sosial*, Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia Vol 14 No.3. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. 1999. hal. 10.

¹⁷ Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memerdekakan Rakyat*, (Bandung: PT Rideka Aditama, 2009), hlm 67.

kemandirian mereka. Masyarakat hendaknya mencoba memanfaatkan secara mandiri terhadap sumber daya yang dimiliki, seperti keuangan, teknis, dan alam, dan manusia daripada menggantungkan diri terhadap bantuan dari luar.¹⁸ Melalui program pemberdayaan masyarakat, diupayakan agar masyarakat yang mampu memanfaatkan dan mengidentifikasi sumber daya yang ada dalam masyarakat seminimal mungkin.

3. Perlindungan, melindungi masyarakat terutama kelompok-kelompok lemah agar tidak tertindas oleh kelompok yang kuat, menghindari persaingan yang tidak seimbang antara kelompok yang kuat dan yang lemah, dan mencegah terjadinya eksploitasi kelompok yang kuat terhadap yang lemah.
4. Penyokongan, memberikan bimbingan dan dukungan agar masyarakat mampu menjalankan peranan dan tugas-tugas kehidupannya.
5. Pemeliharaan, memelihara kondisi yang kondusif agar terjadi keseimbangan distribusi kekuasaan antara berbagai kelompok di masyarakat.

C. Pengaruh Terhadap Perkembangan Program Pertanahan

Belum adanya keseimbangan antara pelaksana legalisasi aset dengan penyediaan akses bagi masyarakat serta pemanfaatan LARASITA yang kurang optimal dalam menunjang pelaksanaan pemberdayaan masyarakat di

¹⁸*Ibid.*, hlm 62.

bidang pertanahan memberikan pengaruh terhadap penilaian masyarakat terhadap program pertanahan secara umum.

Masyarakat cenderung memberikan penilaian bahwa program peranakan yang selama ini ada lebih fokusnya pada proses pengadministrasian bidang pertanahan melalui berbagai jenis kegiatan legalisasi asset yang selama ini dilaksanakan. Sehingga masyarakat belum merasakan manfaat dari kegiatan pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan yang selama ini menjadi program dari BPN RI.

Utuk merubah kondisi yang kurang menguntungkan tersebut, maka pelaksanaan kegiatan pemberdayaan masyarakat harus dilaksanakan secara integral dengan program pertanahan yang lain sehingga dapat lebih tepat sasaran dan dapat menunjang kualitas pelaksanaan program pertanahan secara umum.

D. Pemberdayaan Hak-Hak Tanah Rakyat

Tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting baik untuk kehidupan maupun tempat peristirahatan terakhirnya. Selain mempunyai arti penting bagi manusia. Tanah juga mempunyai kedudukan yang strategis bagi pembangunan bangsa. Oleh karena itu mengingat strategisnya fungsi tanah, maka "diundangkanlah UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan

UUPA pada tanggal 24 September 1960.¹⁹ Kehadiran Undang-undang ini bertujuan untuk menciptakan adanya unifikasi hukum tanah secara nasional.

Untuk mensosialisasikan UU tersebut tanggal kelahirannya selalu diperingati oleh bangsa Indonesia sebagai hari kemenangan bangsa Indonesia pada umumnya, dan rakyat tani pada khususnya. Selain itu kehadiran UUPA juga sebagai bukti bahwa bangsa Indonesia bisa melepaskan diri dari pengaruh penjajah kolonial Belanda. Dengan lahirnya UUPA, maka berlakulah unifikasi hukum pertanahan nasional yang sebelumnya bersifat dualistis/pluralistis. Konsekuensi yuridisnya adalah seluruh masyarakat Indonesia wajib mematuhi UUPA tersebut.

Beberapa aspek penting seperti asas nasionalitas. Asas pengakuan hak ulayat, dan asas fungsi sosial menjadi bagian penting yang perlu dikemukakan:

1) Asas Nasionalitas

Asas ini memberikan pengertian bahwa seluruh bumi (tanah) air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia merupakan kekayaan alam milik bangsa Indonesia. Secara keseluruhan dipergunakan untuk kemakmuran bersama bangsa Indonesia dan tidak diperkenankan Warga Negara Asing untuk menguasai tanah dengan hak apapun. Maka hak menguasai atas tanah tersebut diberikan kepada Negara sebagai organisasi tertinggi rakyat dengan cara mengatur berbagai hubungan hukum antara orang dengan tanah. (Pasal 1 ayat (2) UUPA). Asas hukum

¹⁹UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria selanjutnya disebut UUPA.

seperti ini tidak saja memberikan pengaturan hubungan antara negara dengan warga negara dalam penguasaan tanah. Melainkan juga memberikan pengakuan terhadap kedudukan tanah sebagai sumber perekonomian negara.²⁰ Artinya dalam batas tertentu, warga negara memiliki hak untuk menguasai tanah sebagai Hak Milik atau Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Guna Usahaselagi negara secara tegas mengaturnya.

2) Asas Pengakuan Hak Ulayat dan Hak Pribadi

Asas ini dengan tegas mengakui eksistensi hak masyarakat adat atas tanah, demikian juga perseorangan atau badan hukum dapat mempunyai hak atas tanah untuk keperluan pribadi maupun usahanya (Pasal 3 dan 4UUPA). Pengakuan terhadap hak ulayat menunjukkan adanya kebolehan warga negara, secara adat untuk memiliki atau menguasai tanah secara kolektif bagi terpenuhinya kepentingan bersama. Namun. Juga pengakuan hak atas tanah secara pribadi diperkenankan. Tentu hal ini berbeda model kepemilikan tanah di negara-negara Sosialis Komunis.²¹ Sebab di negara-negara komunis pemilikan kolektif menjadi ciri utama. Peranan negara begitu penting sebagai pengatur dan penguasa atas tanah-tanah.

Pengakuan hak ulayat dan pribadi yang diperkenankan oleh UUPA harus mencerminkan situasi tersebut. Di Yogyakarta, hak ulayat misalnya

²⁰ Lihat Parlindungan Hukum Agraria. *Beberapa Pemikiran dan Gagasan*. Hermawan Sauni (ed) 1998.Medan:USU. hal. 98.

²¹ Budi Harsono. 1994. *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya*.Jakarta: Djembatan.

berupa tanah desa atau tanah kas desa. Bahkan hak ulayat dikatakan sebagai hak tertinggi dalam masyarakat hukum. Jadi hak ulayat lebih merupakan pemilikan atas tanah secara bersama.

Selain tanah hakulayat juga dikenal tanah yang diakui eksistensinya secara hukum adat. Ciri-ciri hukum tanah adat antara lain; tanah tempat tinggal, tanah yang menjadi sumber kegiatan ekonomi, tanah yang berkaitan penggunaannya dengan keagamaan. Dan tanah yang ada hubungannya dengan kegiatan sosial/ dari ciri-ciri hukum tanah adat jelas mengakui adanya hak-hak pribadi.

3) Asas Fungsi Sosial

Asas ini mempunyai arti bahwa semua hak-hak atas tanah di samping memberikan manfaat bagi pemegang haknya juga harus memberikan manfaat bagi masyarakat (Pasal 6 UUPA). Di samping itu fungsi sosial ini mengandung pengertian bahwa tanah harus digunakan sesuai dengan hak yang membebaninya. Karena itu, model kepemilikan benda-benda termasuk tanah jelas berbeda dengan apa yang diatur dalam Kitab Hukum Undang-undang Perdata (KUH Perdata). Asas fungsi sosial sebenarnya muncul sebagai respon terhadap. Konsep hukum pemilikan/ konsep hukum penguasaan absolut. Sementara dalam tradisi hukum Indonesia lebih memilih asas pemilikan yang relatif. Artinya Negara mengakui pemilikan atastanah secara individual. Tetapi, jika Negara memandang bahwa tanah tersebut memiliki nilai guna bagi kepentingan

umum, maka bias saja negara secara hukum memindahkan penguasaan hak itu melalui suatu kompensasi yang adil.

Dalam praktik, lahirnya Keppres Nomor 5 Tahun 1993, adalah salah satu instrumen hukum yang dapat dengan mudah menyelewengkan peranan kewenangan negara untuk mengambil alih hak-hak rakyat atas tanah dengan alasan kepentingan umum.

Bagaimana era reformasi memperlihatkan usaha-usaha pemberdayaan terhadap hak-hak atas tanah rakyat. Pemberdayaan hak rakyat atas tanah salah satunya adalah pengakuan secara hukum tentang kepemilikan tanah. Upaya untuk pengakuan secara hukum dapat dilakukan dengan menggiatkan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia, baik dipedalaman, di gunung dan juga masyarakat yang tinggal di kota-kota.

Upaya ini tentu memerlukan tenaga, biaya dan peralatan yang sangat besar. Padahal semua memaklumi, pemerintah sangat terbatas SDM, biaya dan peralatannya. Mengapa usaha ini mutlak diperlukan keterlibatan rakyat dan pemerintah secara bersama-sama tersebut antara lain sebagai berikut :

1. Adanya pengawasan langsung agar supaya kebijakan pemerintah mengenai pertanahan tidak akan terulang lagi seperti Zaman Orde Lama dan Orde Baru. Kebijakan pemerintah yang hanya menguntungkan pemilik modal asing bisa segera dihilangkan oleh karena merugikan rakyat. Pengawas secara efektif bukan saja ditujukan bagi proses pembuatan Undang-undang, lebih penting dari itu adanya

pengawasan yang ketat terhadap aktor-aktor pengawasan di lapangan. Untuk terlaksananya kesadaran tersebut, peningkatan sumber daya manusia yang professional mutlak diperlukan, sehingga pejabat-pejabat terkait yang bermental tidak disiplin tersebut akan seegera digeser. Adapun langkah-langkah yang diperlukan dari masyarakat antara lain pendaftaran tanah menjadi tanggung jawab seluruh rakyat Indonesia pada umumnya dan pemilik tanah pada khususnya.

2. Usaha pemberdayaan hak-hak tanah rakyat adalah sosialisai segala kebijakan operasional tersebut. Selama ini, segala kebijakan pertanahan hanya “berhenti” disetiap Kantor Pertanahan. Untuk itu sangat diperlukan peran serta masyarakat dalam mensosialisasikan segala kebijaksanaan dengan jalan penyuluhan hukum. Pemerintah sendiri dalam hal ini BPN telah membentuk kelompok-kelompok masyarakat guna penyuluhan hukum pertanahan, tetapi kurang efisien. Untuk itu peran serta LSM, Perguruan Tinggi sangat diharapkan, sehingga akan muncul kesadaran masyarakat akan haknya disamping kewajibannya.²²
3. Kebijakan operasional dari BPN sangat diperlukan dalam pemberdayaan tanah. Terutama dengan melakukan tinjauan terhadap beberapa produk hukum Orde Baru. Guna pemberdayaan hak-hak rakyat ini pasca Orde Baru dikeluarkan beberapa ketentuan-ketentuan antara lain.

²² Selo Sumardjan. 1984. “Landeform di Indonesia”. Dalam Sediono S.P. Condronogoro. 1984 *Dua Abad Penguasaan Tanah, Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa, Dari Masa ke Masa*. Jakarta: PT. Gramedia. hlm 111.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1998 tentang Pemanfaatan Tanah Kosong. Ketentuan dalam peraturan ini merupakan operasionalisasi dari prinsip dasar sebagaimana tercantum dalam UUPA yaitu bahwa tanah harus digunakan oleh yang berhak atas tanah selain untuk memenuhi keperluan sendiri juga tidak boleh merugikan kepentingan masyarakat. Apabila pihak yang berhak atas tanah belum dapat atau belum bermaksud mempergunakan tanahnya, baik karena belum mempunyai rencana untuk itu maupun karena menurut rencana kerjanya belum tiba saatnya untuk mengolah/ mempergunakannya, sedangkan tanah tersebut sesuai dan dapat dimanfaatkan dengan cara yang bermanfaat bagi masyarakat banyak, maka tanah tersebut tidak boleh dibiarkan kosong. Peraturan ini mewajibkan pihak yang menguasai tanah tersebut untuk memanfaatkan tanahnya dengan menanaminya tanaman pangan.

