

**Bina Hukum Lingkungan**

P-ISSN 2541-2353, E-ISSN 2541-531X

Volume 4, Nomor 1, Oktober 2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.24970/bhl.v4i1.87>

PENATAAN PENGUASAAN TANAH MILIK ADAT MELALUI PELAKSANAAN KEBIJAKAN LANDREFORM (STUDI KASUS DI KABUPATEN BURU SELATAN)

IMPLEMENTATION OF LANDREFORM POLICY ON AGRICULTURAL AREA OF INDIGENOUS RIGHTS (CASE STUDY IN SOUTH BURU REGENCY)

Nia Kurniati^a

ABSTRAK

Program landreform meningkatkan kesejahteraan petani adalah amanat UU No. 5 Tahun 1960. Redistribusi tanah salah satu program Landreform (LF) bertujuan meningkatkan kesejahteraan dan menguatkan secara hukum kedudukan petani atas tanah. Penetapan Tanah sebagai Objek Landreform di wilayah Milik Adat, dipengaruhi oleh dipertahankan atau tidaknya tanah yang bersangkutan sebagai Milik Adat. Penegasan Tanah Objek Landreform (TOL) di atas wilayah Milik Adat di Kabupaten Buru Selatan, menjadi permasalahan hukum yang dikaji dalam penelitian ini. Tujuan penelitian adalah mendeskripsikan penerapan kebijakan landreform Indonesia di kawasan Milik Adat atas tanah; serta mendeskripsikan pelaksanaan redistribusi tanah kepada petani penggarap di kawasan pertanian yang berada pada wilayah Milik Adat atas tanah. Penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan metode analisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian, (i) Tanah Milik Adat didistribusikan kepada petani penggarap, setelah dilalui sidang Panitia LF, penegasan TOL, dan pelepasan hak oleh Soa Kepala Adat kepada Negara. (ii) Redistribusi TOL telah dicapai seluas 6.700 ha, diberikan kepada petani penerima Hak Milik sejumlah 1.228 orang. Kesimpulan, kebijakan landreform di Indonesia mengakui dan menghormati keberadaan Milik Adat atas tanah/Tanah Ulayat, seperti pelaksanaan kebijakan landreform di Kabupaten Buru Selatan yang telah melaksanakan redistribusi TOL dan penerbitan Sertifikat Hak Miliknya.

Kata kunci: kabupaten buru selatan; landreform; milik adat; redistribusi tanah.

ABSTRACT

Land reform programs to improve farmers' welfare are mandated by Law No.5 of 1960. Land redistribution, one of the Land Reform programs (LF), aims to improve welfare and legally strengthen the position of farmers on land. Land Affirmation as a Landform Object in Indigenous Rights Territories, is influenced by whether or not the land concerned is retained as Indigenous Rights. Affirmation of Land Objects of Landform (TOL) over Indigenous Rights Territories in South Buru Regency, became a legal problem that was studied in this study. This study uses a normative juridical approach with a qualitative descriptive analysis method. The results of the study, (i) Indigenous Rights on land, were redistributed to cultivators, after the trial of the LF Committee was passed, affirmation of the TOL, and Release to the Rights of Possession by the Indigenous Chief to the State. (ii) Redistribution of TOL has been achieved in an area of 6,700 ha, given to 1,200 people receiving ownership rights. Conclusion, landreform policy in Indonesia recognizes and respects the existence of Customary Ownership of land/customary land, such as the implementation of landreform policy in South Buru Regency which has implemented redistribution of TOL and issuance of Certificates of Ownership.

Keywords: *indigenous rights; landreform; land redistribution; south buru regency.*

^a Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jalan Raya Bandung - Sumedang KM. 21 Jatinangor Kab. Sumedang 45363, email: nia.kurniati@unpad.ac.id.

PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber daya alam yang sangat penting dalam menyukseskan tujuan pembangunan sebagai pengamalan Pancasila sila ke-5, yaitu menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Arti penting tanah bukan saja karena nilai ekonomisnya tetapi karena tanah mempunyai ikatan emosional dengan masyarakat yang sebagian besar kehidupannya bersumber dari pertanian.¹ Tanah merupakan sumber kehidupan seluruh bangsa Indonesia, dalam peruntukan dan pemanfaatannya, diatur oleh UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Tujuan UUPA diorientasikan sebagai dasar untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan terutama bagi rakyat tani dan memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.²

Salah satu program dari panca program agraria berdasarkan UUPA yaitu, “perombakan struktur pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah”. Program tersebut dikenal pula dengan sebutan Landreform. Landasan hukum Landreform Indonesia dapat ditemukan dalam UUPA Pasal 7, Pasal 10, dan Pasal 17. Landreform pada prinsipnya bertujuan meningkatkan kesejahteraan dan meratakan pemilikan, penguasaan tanah khususnya di kalangan petani kecil, petani penggarap, dan buruh tani.

Hingga saat ini, Landreform masih tetap diperlukan dalam rangka menyelenggarakan pembangunan, khususnya untuk memperbaiki taraf hidup para petani. Kebijakan dalam rangka pelaksanaan Landreform antara lain dalam bentuk kebijakan pencetakan sawah, yang dituangkan dalam Keputusan Presiden No. 54 Tahun 1980. Kebijakan ini ditujukan untuk memenuhi kebutuhan akan pangan dalam rangka usaha swasembada pangan serta untuk meningkatkan pendapatan para petani.

Provinsi Maluku merupakan wilayah kepulauan yang terdiri dari pulau besar dan pulau kecil, dan salah satu pulau besar di Provinsi Maluku yang terbagi menjadi Kabupaten Buru dan Buru Selatan; pemekaran dari Kabupaten Buru. Luas Buru Selatan adalah 5.060 km² terdiri atas 6 (enam) kecamatan (Tabel 1), yaitu Kecamatan Ambalau, Kecamatan Waesama, Kecamatan Namrole, Kecamatan Leksula, Kecamatan Fena Fafan, dan Kecamatan Kepala Madan.³ Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Maluku Tahun 2013-2033 membagi Provinsi

¹ A.A. Mahendra, 1996, *Mengungkap Masalah Hukum, Demokrasi, dan Pertanahan*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 250.

² Boedi Harsono, 2015, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Universitas Trisakti, hlm. 219.

³ BPS, 2018, *Buru dalam Angka 2018*, Badan Pusat Statistik Kabupaten Buru Selatan.

menjadi 11 gugus pulau, dan Provinsi Maluku melakukan pendekatan pembangunan berdasarkan Konsep Gugus Pulau dengan memperhatikan unggulannya. Pulau Buru adalah Gugus Pulau I dengan fungsi dan prioritas pengembangan perkebunan, perikanan, pertanian, peternakan dan pariwisata. Struktur pertanian di Buru Selatan terdiri atas tanaman pangan, hortikultura, peternakan dan perkebunan. Cengkih, kelapa dan kakao menjadi primadona dan menyerap banyak tenaga kerja masyarakat lokal. Namun pertanian tanaman pangan seperti padi ladang, jagung, ubi-ubian dan kacang-kacangan penting sebagai sumber karbohidrat dan protein nabati; dan peternakan unggas termasuk ayam kampung yang jumlahnya mencapai 252.256 ekor penting sebagai sumber protein hewani. Saat ini tanaman cengkih didorong untuk dikembangkan di Buru Selatan salah satunya karena tanaman cengkih varietas lokal, Tuni telah ditetapkan sebagai varietas unggul nasional pada 2013.

Pertanian di Buru Selatan saat ini masih menjadi kegiatan yang berkontribusi signifikan pada pendapatan daerah, pada 2017, sekitar 38,8% PDRB Buru Selatan berasal dari pertanian dan perikanan.⁴ Seluruh komoditas yang dibudidayakan di Maluku penting untuk perekonomian dan pengembangan Kabupaten Buru Selatan; saat ini Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Buru Selatan masih nomor empat dari bawah. Penambahan areal pertanian yang telah bersertifikat akan mengubah status kepemilikan lahan yang menjaga kelangsung pertanian; selain itu akses petani ke lahan untuk meningkatkan produktivitas tetapi menjamin pembangunan dan selanjutnya meningkatkan IPM

Dua Kecamatan di Kabupaten Buru Selatan menjadi lokasi penelitian ini, yaitu di Kecamatan Leksula dan Kecamatan Kepala Madan.

Tabel 1. Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kabupaten Buru Selatan (km²), 2017

No	Kecamatan	Luas (km ²) Total Area (km ²)	Persentase
1	Kepala Madan	1276	25.22
2	Leksula	1250	24.70
3	Fena Fafan	1178	23.28
4	Namrole	326	6.44
5	Waesama	724	14.31
6	Ambalau	306	6.05
	Buru Selatan	5060	100.00

Sumber: Bappeda Kabupaten Buru Selatan

⁴ *Ibid.*

Pada Gambar 1 di bawah ini, posisi Kecamatan Kepala Madan terletak pada bagian kiri (gambar warna coklat muda), sedangkan posisi Kecamatan Leksula terletak bersebelahan dengan Kecamatan Kepala Madan. Sentra produksi tanaman cengkeh yaitu di kecamatan Ambalau, Namrole, Waisama, Leksula dan Kepala Madan.

Gambar 1. Peta Wilayah Administratif Kabupaten Buru Selatan Provinsi Maluku



Untuk penambahan areal pertanian di kedua kecamatan tersebut mutlak diperlukan tersedianya lahan, yang menurut kemampuan dan kemungkinannya dapat dijadikan areal pertanian persawahan. Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 12 ayat (2), penetapan lokasi kegiatan pencetakan sawah merupakan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar; dan ini ditugaskan kepada Gubernur Kepala Daerah, dengan memperhatikan masalah penatagunaan tanah, sumber daya alam, dan lingkungan hidup serta pembangunan Daerah yang bersangkutan. Lokasi yang akan dijadikan kawasan budidaya pertanian di Kabupaten Buru Selatan merupakan kawasan Milik Adat atas tanah, dengan demikian maka terdapat hal-hal yang perlu dipertimbangkan agar tidak melanggar hak-hak dasar dari komunitas masyarakat hukum adat yang berada di kawasan tersebut. Kenyataan ini, menjadi permasalahan ini yang akan dikaji dalam penelitian ini.

Keberadaan tanah adat dengan hak ulayat yang tidak dimanfaatkan untuk produksi pangan ataupun aktivitas produktif lainnya merupakan salah satu masalah di Buru Selatan. Dengan program *Landreform*, kepemilikan adat atas lahan (Hak Ulayat) tersebut dapat didistribusikan untuk kepentingan negara (dalam hal ini Kabupaten Buru Selatan). Penelitian ini bertujuan untuk: 1) mendeskripsikan penerapan kebijakan *landreform* Indonesia di kawasan Milik Adat atas tanah; dan 2) mendeskripsikan pelaksanaan redistribusi tanah kepada petani penggarap di kawasan pertanian yang berada pada wilayah Milik Adat atas tanah

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif (*legal research*) yaitu penelitian yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan asas-asas hukum. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) untuk memperoleh data-data sekunder; dan studi lapangan (*field research*) untuk memperoleh data primer yang mendukung data sekunder, dilakukan melalui observasi di lapangan, dan teknik wawancara dengan pejabat Pemerintah terkait, di Kabupaten Buru Selatan, dan Kantor Pertanahan Kabupaten Buru. Data sekunder dan data primer dianalisis secara yuridis kualitatif dan digambarkan secara deskriptif analisis berupa uraian-uraian yang dikaji terhadap asas-asas hukum dan ketentuan undang-undang yang berlaku.

PEMBAHASAN

Kebijakan *Landreform* Indonesia dalam Menetapkan Tanah Objek *Landreform* (TOL) yang Berada di Kawasan Milik Adat atas Tanah/Tanah Ulayat

Pelaksanaan *Landreform* khususnya Pembagian Tanah/Redistribusi Tanah Obyek *Landreform* (TOL) merupakan implementasi amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) Pasal 7, 10, 17 dan 18. TOL dimaksud adalah “tanah yang karena ketentuan *landreform* dan/atau tanah yang telah ditegaskan menjadi obyek *landreform* untuk selanjutnya diredisitribusikan kepada petani penggarap”, sedangkan pengertian “Redistribusi Tanah Obyek *Landreform*” adalah pembagian TOL oleh pemerintah kepada penggarap yang memenuhi persyaratan.⁵ Penggarap dimaksud tidak alain adalah orang yang menguasai atau mengusahakan sendiri secara aktif tanah pertaniannya. Tanah pertanian dalam pengertian ini meliputi tanah pertanian dalam arti

⁵ Direktorat *Landreform* Direktorat Jenderal Penataan Agraria Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Petunjuk Teknis Pelaksanaan *Landreform* Tahun 2018*.

luas antara lain pertanian lahan basah, pertanian lahan kering, peternakan, perkebunan, perikanan dan tambak.⁶

Tujuan Pembagian Tanah/Redistribusi TOL adalah meningkatkan taraf hidup rakyat khususnya penggarap dengan cara mengadakan pembagian tanah pertanian yang adil atas sumber penghidupan rakyat serta memberikan kepastian hukum atas tanah yang telah digarapnya. Obyek pembagian tanah/redistribusi Tanah Objek Landreform (TOL) sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian Pasal 1 huruf d, disebut sebagai "Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara". Yang dimaksud dengan "Tanah-tanah lain yang dikuasai langsung oleh Negara" oleh ketentuan tersebut diantaranya yaitu "Tanah Bekas Hak Adat/Ulayat", yang kemudian diatur dalam Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor S.K. 30/Ka/1962 tentang Penegasan Tanah-tanah Yang Akan Dibagikan Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Lebih lanjut mengenai hal ini diatur dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Permohonan Penegasan Tanah Negara Menjadi Obyek Pengaturan Penguasaan Tanah/Landreform. Menurut ketentuan tersebut, "Tanah Bekas Hak Adat/Ulayat" yang akan ditegaskan menjadi Objek Pengaturan Landreform harus diajukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi.

"Tanah Bekas Hak Adat/Ulayat" yang dikuasai langsung oleh Negara, disebut "Tanah Negara". Dalam pengertian ini, Tanah Negara adalah "Tanah yang belum dilekati sesuatu hak sebagaimana dimaksud oleh Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Tanah Negara dimaksud bukanlah tanah "Milik" Negara yang mencerminkan adanya hubungan hukum antara Negara dan tanah yang bersangkutan yang bersifat privat, namun merupakan tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara dalam hubungan hukum yang bersifat publik.⁷ Kiranya dalam kewenangan yang bersifat publik ini, Negara yang dipersonifikasikan "Lembaga Pertanahan" yang berwenang (Badan Pertanahan Nasional) untuk mengatur peruntukan dan penggunaan tanah sebagaimana dimaksud oleh UUPA Pasal 2 ayat (2). Pasal 2 ayat (2) UUPA menegaskan:

⁶ *Ibid.*

⁷ Julius Sembiring, 2016, *Tanah Negara*, Jakarta: Penerbit Prenadamedia Grup, hlm. 3.

Hak Menguasai Negara termaksud dalam Ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa 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.

Adapun tujuan dari Hak Menguasai Negara (HMN) dimuat dalam Pasal 2 ayat (3) yang menyatakan: “Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur”. Apabila ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA dihubungkan dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, maka pelaksanaan program *Landreform* ini diletakkan dalam tataran “wilayah” masyarakat hukum adat, jika di atas wilayah masyarakat hukum adat yang disebut dengan Hak Ulayat itu ada hutannya, maka dengan sendirinya hutan yang bersangkutan termasuk dalam penguasaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan.⁸ Ini adalah cara berpikir yang tepat sesuai dengan konsepsi hukum adat tentang tanah menurut Ter Haar, khususnya terkait dengan asas pemisahan horizontal, yakni Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat itu meliputi tanah dan segala sesuatu yang melekat di atas tanah itu.⁹

Terhadap pandangan Ter Haar dalam memaknai asas pemisahan horizontal, ini bukan berarti Hukum Tanah Indonesia mengadopsi asas perlekatan yang dianut oleh Hukum Barat atas tanah. Mengenai ini Boedi Harsono mengemukakan, bahwa “apabila seorang anggota masyarakat hukum adat memberikan suatu tanda pemilikan pada pohon tertentu di hutan, yang semula belum ada pemilikinya, maka bukan hanya pohon itu menjadi miliknya, melainkan juga bagian tanah di bawah naungan dedaunan pohon tersebut menjadi hak pribadinya. Sebagai warga masyarakat hukumnya ia memang berhak untuk dengan izin

⁸ Maria S.W. Sumardjono, 2013, *Memaknai Kembali Hak Menguasai Negara atas Sumberdaya Alam Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dan Tindaklanjutnya*, Yogyakarta: AIPI, hlm. 27.

⁹ *Ibid.*

Kepala Adatnya membangun rumah di atas tanah bersama tersebut.¹⁰ Terdapat suatu asas, bahwa hak atas tanah kepunyaan perseorangan harus secara nyata dan terus menerus dikelola, sebaliknya jika aktifitas perseorangan tersebut melemah, maka hubungan perseorangan dengan tanah menjadi kecil atau hilang sama sekali, sehingga persekutuan hukum adat tetap memiliki pengaruh yang kuat atas tanah dalam bentuk kedaulatan wilayah atas tanah dan sumber daya alam di wilayahnya.¹¹

Secara normatif, saat ini pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Ulayat dan masyarakat adat mengalami kemajuan yang cukup signifikan di era reformasi saat ini, hal ini tersurat pada Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 Amandemen ke-2, dinyatakan : “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam Undang-Undang”. Pengakuan Negara tersebut merujuk pula pada ketentuan Pasal 28 I ayat (3) UUD 1945 amandemen ke-2 yang menyatakan: “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban”. Ini berarti bahwa dengan dicantumkannya ketentuan tentang pengakuan dan penghormatan dan perlindungan masyarakat adat dalam konstitusi sebagai hukum dasar, maka keberadaan masyarakat adat sudah menjadi entitas tersendiri sehingga Hak Ulayat nyapun harus diakui keberadaannya.¹²

Dengan demikian, Tanah Negara merupakan tanah *clean and clear* adalah tanah yang secara fisik maupun yuridis tidak ada keberatan atau “*klaim*” dari pihak lain. *Clean* dalam arti tanah tidak dalam sengketa dan konflik. *Clear* dalam arti secara fisik bidang tanah/lokasi tersebut jelas batas-batasnya, tidak tumpang tindih, tidak berada dalam kawasan hutan dan tidak dilekati oleh sesuatu hak. ¹³ Permohonan penegasan Tanah Negara menjadi tanah Obyek Pengaturan Penguasaan Tanah/Landreform dari Kepala Kantor Pertanahan kepada BPN melalui Kantor Wilayah BPN Provinsi tersebut dengan melampirkan:

1. Riwayat tanah yang memuat data-data fisik atas tanah yang dimohon penegasannya dari Kepala Kantor Pertanahan;

¹⁰Boedi Harsono., 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, hlm. 336.

¹¹Winahyu Erwiningsih, 2009, Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara atas Tanah Menurut UUD 1945, *Jurnal Hukum* No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober, hlm. 124

¹²Ida Nurlinda, 2013, *Profil Tanah di Tengah Kompleksitas Konflik*, LEPSINDO, hlm. 29.

¹³Mujiati, M. and Aisyah, N., 2018. Perkembangan Peraturan Mengenai Redistribusi Tanah Dalam Rangka Reforma Agraria Di Kabupaten Boyolali, *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, hlm. 462.

2. Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) atau Surat Keterangan tanah dari Kepala Kantor Pertanahan;
3. Peta situasi lokasi format folio dengan skala 1:10.000 s/d 1:50.000, yang memuat data-data fisik yang meliputi: luas, letak tanah, dan tanda-tanda alam yang ada, yaitu batas Desa, batas Kecamatan, batas Kabupaten, Ibukota Desa, Ibukota Kecamatan, Ibukota Kabupaten, Jalan, Sungai, dan lain-lain yang dianggap perlu, lengkap dengan petunjuk lokasi index. Peta Kecamatan dengan skala disesuaikan dari Kepala Kantor Pertanahan.
4. Peta Penggunaan Tanah atas lokasi yang dimohon Penegasannya dengan skala disesuaikan dari Kepala Kantor Pertanahan.
5. Daftar nama, alamat, dan luas tanah masing-masing penggarap.
6. Berita Acara *sidang* Panitia pertimbangan Landreform Daerah Tingkat II, apabila tanah yang dimohon penegasannya pernah disidangkan atau Rekomendasi dari Bupati/Walikota setempat.
7. Surat Keputusan Pencabutan/Pembatalan Hak Guna Usaha apabila tanah yang diusulkan berasal dari Hak Guna Usaha yang sudah/belum habis masa jangka waktunya, dan Rekomendasi dari Dinas Perkebunan Kabupaten/Kota setempat.
8. *Pelepasan Hak* dari:
 - a. Instansi Kehutanan apabila tanah yang dimohon penegasannya berasal dari tanah Kehutanan.
 - b. Kepala/Ketua adat setempat apabila tanah yang dimohon penegasannya berasal dari bekas tanah Adat/Ulayat/Marga yang diketahui oleh Kepala Desa dan Camat setempat.

Terkait dengan permohonan penegasan Tanah Negara yang berasal dari Tanah Ulayat masyarakat hukum adat Buru menjadi tanah Obyek Pengaturan Penguasaan Tanah/Landreform yang diajukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buru kepada Badan Pertanahan Nasional di Jakarta, terlebih dahulu dilakukan per-Sidang-an oleh Panitia Landreform berdasarkan Keputusan Bupati Buru Selatan Nomor 650/100. Tahun 2018 tentang Pembentukan Panitia Pertimbangan Landreform Kabupaten Buru Selatan Tahun 2018 Tanggal 2 April 2018. Susunan Panitia Pertimbangan Landreform Kabupaten Buru Selatan terdiri atas para pejabat dan ketua kerukunan tani (Tabel 2).

Tabel 2. Susunan panitia pertimbangan Landreform Kabupaten Buru Selatan

No	Jabatan	Kedudukan dalam Panitia
1	Bupati Buru Selatan	Ketua merangkap anggota
2	Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buru	Wakil Ketua merangkap anggota
3	Pejabat Tata Pemerintahan	Anggota
4.	Kepala Kepolisian Resort Kabupaten	Anggota
5.	Pejabat yang bertanggung jawab di bidang Kehutanan Kabupaten	Anggota
6.	Pejabat yang bertanggung jawab di bidang Pertanian Kabupaten	Anggota
7.	Pejabat yang bertanggung jawab di bidang Koperasi Kabupaten	Anggota
8.	Pejabat yang bertanggung jawab di bidang Tata Ruang dan Permukiman Kabupaten	Anggota
9.	Pejabat yang bertanggung jawab di bidang Pertambangan Kabupaten	Anggota
10.	Dewan Pimpinan Cabang Kerukunan Tani	Anggota
11.	Kepala Seksi Penataan Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Buru	Anggota

Berdasarkan tabel di atas, Panitia Pertimbangan Landreform bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Bupati Buru Selatan mengenai segala hal yang terkait dengan usulan penegasan sebagaimana disebut dalam Lampiran I, dalam rangka pelaksanaan Landreform di Kabupaten Buru Selatan. Calon TOL yang akan disidangkan harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:¹⁴

1. Tanah yang dikuasai langsung oleh negara;
2. Tidak dipergunakan dan atau dicadangkan untuk kepentingan lain oleh Pemerintah Kabupaten Buru Selatan termasuk untuk Ijin Lokasi, Ijin Pertambangan;
3. Berdasarkan arahan fungsi Rencana Tata Ruang Kabupaten Buru Selatan lokasi dimaksud adalah untuk kegiatan pertanian;
4. Berada di luar areal kawasan hutan;

¹⁴Direktorat Landreform Direktorat Jenderal Penataan Agraria Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Op. Cit.*

5. Tidak dalam keadaan sengketa, baik batas-batasnya maupun kepemilikannya dengan pihak manapun (*clean and clear*).

Kondisi faktual di beberapa lokasi Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Buru Selatan, dijumpai tanah-tanah yang telah digarap oleh petani yang bersangkutan masing-masing. Dengan demikian calon Obyek TOL yang telah digarap adalah tanah-tanah obyek *landreform* yang telah dikuasai dan digarap oleh masyarakat. Secara umum, pelaksanaan Redistribusi TOL terhadap obyek TOL ini dapat dibagi menjadi 2 (dua kelompok) yaitu yang melalui penegasan dan tanpa penegasan. Tahapan kegiatan untuk redistribusi TOL melalui penegasan maupun tanpa penegasan adalah sebagaimana diperlihatkan pada Gambar 2.

Gambar 2. Sistematis Kegiatan Redistribusi TOL



Sehubungan dengan calon Objek TOL yang telah digarap, pengaturannya dapat merujuk pada Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 1991 yang memuat ketentuan-ketentuan sebagai pedoman dalam melaksanakan apa yang disebut “pengaturan penguasaan Objek *Landreform* secara Swadaya”. Pengaturan Objek *Landreform* secara Swadaya adalah redistribusi tanah Objek *Landreform* oleh Pemerintah, yang ditunjang partisipasi secara aktif dan dibiayai oleh petani penerima redistribusi. Tujuannya adalah untuk meningkatkan pembagian tanah

tersebut kepada para petani penggarap yang sanggup berperan serta dalam pelaksanaan dan pembiayaannya dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

Adapun sasaran pengaturan penguasaan tersebut, adalah:¹⁵

1. Tertatanya penggunaan TOL dalam bidang-bidang tanah yang teratur disertai dengan tersedianya prasarana jalan dan/atau saluran irigasi serta kemungkinannya penyediaan areal untuk kawasan lindung dan fasilitas umum;
2. Tersedianya pembagian tanah yang merata tanpa menimbulkan perbedaan pemilikan tanah yang besar;
3. Tersedianya tanah yang dapat dimanfaatkan dan menjadi modal kehidupan petani yang dikelola secara kooperatif.

Pengaturan TOL secara swadaya sebagaimana diatur oleh peraturan tersebut, dikenal dengan sebutan “konsolidasi tanah-tanah pertanian” yang menjadikan penguasaan tanah yang semula tidak teratur dan tidak seragam bentuk dan luasnya, menjadi satuan-satuan yang teratur disertai sarana dan prasarana yang diperlukan untuk memudahkan dan meningkatkan hasil pengusahaannya.

Tanah-tanah di kawasan Buru Selatan yang berada dalam penguasaan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan, diklaim sebagai kawasan Milik Adat/Tanah Ulayat ini tak dapat dipungkiri begitu saja oleh otoritas penguasa. Sehubungan dengan hal ini, maka untuk menjadikan kawasan Milik Adat atas tanah/Tanah Ulayat menjadi objek Landreform tergantung pada “dipertahankan atau tidaknya status tanah yang bersangkutan sebagai Tanah Ulayat”. Jika oleh masyarakat adat yang bersangkutan dipertahankan sebagai Tanah Ulayat, maka penggarapnya berstatus “penggarap”,¹⁶ karena masih ada kewenangan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di dalamnya. Secara demikian Tanah Ulayat bukanlah tanah yang *clean and clear*. Untuk menjadikan Tanah Ulayat masyarakat hukum adat di Kabupaten Buru Selatan sebagai TOL, secara hukum keperdataan harus dilakukan “pelepasan hak” oleh otoritas kekuasaan dalam masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang dikenal dengan sebutan “SOA” Kepala Adat. “Pelepasan Hak” dimaksud adalah merupakan perbuatan hukum yang dilakukan oleh yang menguasainya untuk tujuan memutuskan hubungan hukum antara tanah dengan subjek hukum yang menguasainya secara fisik, dan melepaskannya kepada Negara menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Pelepasan hak secara

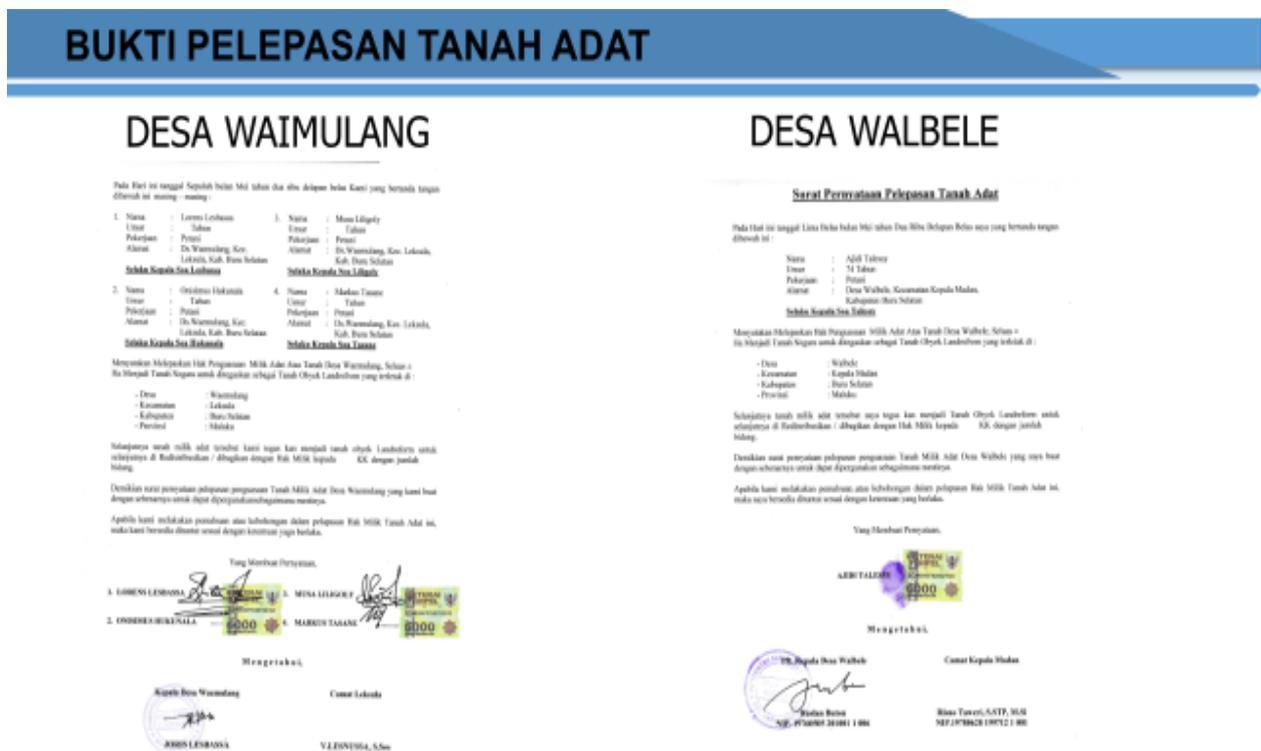
¹⁵ Boedi Harsono, 2015, *Op. Cit.*, hlm. 411.

¹⁶ *Ibid.*

sukarela ini, apabila dipandang dari perspektif hukum perikatan yang terdapat dalam Buku III KUHPdata, merupakan perjanjian yang bersifat sepihak.

Pelepasan hak oleh masyarakat hukum adat telah dilaksanakan di 2 Kecamatan Kabupaten Buru Selatan, yaitu Kecamatan Leksula Desa Waemulang dan Kecamatan Kepala Madan Desa Walbele. Berikut ini dapat dikemukakan gambaran sebagai contoh (Gambar 3) pernyataan tentang “pelepasan hak oleh otoritas penguasa adat di Buru Selatan”:¹⁷

Gambar 3. Bukti Pelepasan Hak Tanah Adat



Sumber : BPN Kabupaten Buru (2018)

¹⁷ Kabupaten Buru Selatan Dalam Angka Tahun 2018

Penandatanganan pernyataan pelepasan milik adat atas tanah oleh Kepala Adat atas tanah milik adat di Desa Waimulang dan dan Desa Walbele dapat digambarkan pada Gambar 4. Berikut ini:

Gambar 4. Pelepasan Tanah Adat oleh Kepala Adat



Sumber : BPN Kabupaten Buru (2018)

Pelaksanaan Redistribusi Tanah Objek Landreform kepada Petani Penggarap di Kawasan Pertanian yang Berada pada Wilayah Milik Adat atas Tanah

Pelaksanaan Redistribusi Tanah Objek Landreform kepada Petani Penggarap di Kawasan Pertanian yang berada pada areal/ wilayah Milik Adat atas Tanah, dapat ditunjukkan dari daftar penerima Sertifikat Hak Milik atas Tanah pada Kegiatan Redistribusi Tanah Tahun 2018 di dua Kecamatan, yaitu Kecamatan Kepala Madan Desa Walbele dan Kecamatan Leksula Desa Waemulang. Berdasarkan Perubahan Pertama Atas Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Nomor: 52/Kep-81/Iii/2018 Tanggal 26 Maret 2018 tentang Penetapan Lokasi Kegiatan Redistribusi Tanah Obyek Landreform (TOL) di Kabupaten Buru Selatan Nomor 114/Kep-81/Viii/2018 Tanggal 3 Agustus 2018, dapat dikemukakan progres pelaksanaan kegiatan redistribusi tanah seperti pada Tabel 3.

**Tabel 3. Progres Pelaksanaan Kegiatan Redistribusi Tanah
Kabupaten Buru Selatan Tahun 2018**

Provinsi	Kab/ Kota	Kecamatan	Kelurahan/ Desa	Target (bidang)	Sertifikat Siap Dilaksanakan Pada September 2018 (bidang)	Rencana Realisasi Sertifikasi Redistribusi Tanah Setiap Bulan (bidang)		
						Agt	Sept	Okt
Maluku				3.000				
	Buru Selatan	Leksula	Waemulang	1.059				
		Kepala Madan	Walbele	169				
				1.228				

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Buru Selatan Provinsi Maluku (2018)

Menurut sumber data dari Kantor Pertanahan Kabupaten Buru, hingga pada saat ini Tahun 2019, segala pelayanan administrasi pertanahan untuk Kabupaten Buru Selatan masih dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Buru. Berdasarkan data dari Kantor Pertanahan Kabupaten Buru, dapat diketahui dari TOL di Kabupaten Buru Selatan telah diterbitkan Sertipikat Hak Milik seluruhnya berjumlah 1228 bidang, terdiri dari 1059 Sertipikat Hak Milik diberikan kepada subjek penerima Hak Milik di Kecamatan Leksula Desa Waemulang, dan sejumlah 169 Sertipikat Hak Milik diberikan kepada subjek penerima Hak Milik di Kecamatan Kepala Madan Desa Walbele. Salah satu tahapan Sertifikasi TOL, adalah dilakukan pengukuran bidang tanah yang didahului dengan identifikasi subjek dan objek pada bulan Mei sampai dengan Juni 2018. Pengukuran dilakukan menggunakan alat ukur terbaru yaitu CORS (*Continuously Operating Reference Station*). Pengukuran bidang tanah merupakan salah satu proses dalam kegiatan Pendaftaran Tanah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah yang dinyatakan dalam bentuk sertipikat. Kegiatan pengukuran bidang TOL dapat digambarkan pada Gambar 4. berikut ini:

Gambar 4. Pelaksanaan Kegiatan Lapangan Redistribusi Tanah di Kabupaten Buru Selatan

PELAKSANAAN LAPANGAN KEGIATAN REDISTRIBUSI TANAH

Pelaksanaan Pengukuran bidang tanah dan Identifikasi Subyek dan Obyek dilakukan pada bulan Mei s/d Juni Tahun 2018



Pengukuran menggunakan alat ukur terbaru berupa CORS

(Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Buru (2018))

Lahan tanah yang disertifikasi masing-masing berbeda luasannya. Perbedaan luas tanah yang diterima oleh masing-masing individu, didasarkan pada indikator-indikator pada saat penegasan Objek TOL, yaitu antara lain:

1. Inventarisasi dan Identifikasi Obyek dan Subyek;
2. Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah;
3. Penelitian Lapangan
4. Penerbitan SK Redistribusi TOL;
5. Pembukuan Hak dan Penerbitan Sertipikat

Penerbitan Sertipikat hak atas tanah oleh BPN Kabupaten Buru merupakan hasil akhir dari proses kegiatan redistribusi tanah yang ditindaklanjuti dengan pendaftaran tanah untuk diterbitkan sertipikat tanah bagi masing-masing subjek penerima Hak. Sertipikat hak atas tanah berisi data fisik (keterangan tentang letak, batas dan luas bidang tanah, serta bagian bangunan yang ada di atasnya apabila dianggap perlu), dan data yuridis (keterangan tentang status tanah dan bangunan yang didaftar, nama pemegang hak atas tanah, dan hak-hak pihak lain, serta beban-beban lain yang berada di atasnya). Dengan memiliki sertipikat maka

kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atas tanahnya, subjek hak, dan objek haknya menjadi nyata.¹⁸

Sertipikat bagi pemegang hak atas tanah mempunyai nilai lebih, sebab sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat apabila dibandingkan dengan alat bukti tertulis lainnya. Dalam hal ini, artinya sertipikat harus dianggap sebagai benar sampai dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan alat bukti lain.

PENUTUP

Kebijakan *landreform* Indonesia mengakui dan menghormati keberadaan Milik Adat atas tanah/Tanah Ulayat, dan dalam pelaksanaan program *landreform* di wilayah Milik Adat atas tanah dipandang penting dilakukan penegasan atas kawasan pertanian sebagai calon TOL, melalui proses sidang yang dimuat dalam Berita Acara, dan pelepasan hak oleh Kepala Adat;

BPN Kabupaten Buru memberikan contoh keberhasilan dalam melaksanakan redistribusi tanah dari TOL dan menciptakan kepastian hukum bagi 1228 bidang TOL melalui penerbitan Sertipikat Hak atas Tanah yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai alat bukti hak yang kuat.

Ucapan Terima Kasih

Artikel ini merupakan hasil penelitian dengan sumber dana dari Pusat Unggulan Maluku Corner Universitas Padjadjaran. Penulis mengucapkan terimakasih disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buru Provinsi Maluku, Kepada Pemerintah Kabupaten Buru, dan kepada Tetua Adat di wilayah Kabupaten Buru, serta masyarakat adat setempat yang memberi dukungan data primer dan data sekunder kepada penulis. Ucapan terimakasih pun penulis sampaikan kepada Rektor Universitas Padjadjaran, Direktur Riset dan Pengabdian Kepada Masyarakat yang telah memfasilitasi penelitian ini.

¹⁸ Maria S.W. Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Buku Kompas, hlm. 182.

DAFTAR PUSTAKA**Buku**

- A.A. Mahendra, 1996, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi, dan Pertanahan*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan;
- Anugrah M., Suryadi E., Andoyo R., Kendarto, 2017, *Kajian Potensi Perluasan Sawah Baru di Pulau Buru guna Mewujudkan Kawasan Strategis Pertanian di Provinsi Maluku*, Workshop Masa Depan Provinsi Kepulauan, Unpad, Jatinangor;
- BPS, 2018, *Buru dalam Angka 2018*, Badan Pusat Statistik Kabupaten Buru Selatan;
- Boedi Harsono., 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan;
- , 2015, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Universitas Trisakti;
- Ida Nurlinda, 2013, *Profil Tanah di Tengah Kompleksitas Konflik*, LEPSINDO;
- Julius Sembiring, 2016, *Tanah Negara*, Jakarta: Penerbit Prenadamedia Grup;
- Maria S.W. Sumardjono, 2001, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Buku Kompas;
- , 2013, *Memaknai Kembali Hak Menguasai Negara atas Sumberdaya Alam Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dan Tindaklanjutnya*, Yogyakarta: Penerbit AIPI.

Jurnal

- Winahyu Erwiningsih, 2009, *Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara atas Tanah Menurut UUD 1945*, Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober;
- Mujiati, M. and Aisiyah, N., 2018. *Perkembangan Peraturan Mengenai Redistribusi Tanah Dalam Rangka Reforma Agraria Di Kabupaten Boyolali*, BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke-empat;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
- Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian;
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat;

Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 1991 tentang Pengaturan Penguasaan Tanah Obyek Landreform Secara Swadaya;

Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor S.K. 30/Ka/1962 tentang Penegasan Tanah-tanah Yang Akan Dibagikan Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform;

Sumber Lain

Kabupaten Buru Selatan Dalam Angka Tahun 2018;

Direktorat Landreform Direktorat Jenderal Penataan Agraria Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Landreform Tahun 2018*.