

TANAH UNTUK MASYARAKAT EKONOMI LEMAH

LAND FOR LOW INCOME PEOPLE

Oleh: Abdurrahman ^{*)}

ABSTRACT

In order to achieve welfare, everyone has a right to have and own land individually including the right to it. However, the reality of Indonesia shows that the gap of ability to have land causing the low income is not able to compete the have. In terms of protecting the have not, the state has a power to interfere as stated in the Land Act as to be a legal basis for it. There is an explicit rule regulating the protection towards the low-income people as mentioned in Article 11 of the Act and there are also regulations substantially in Articles 7, 9, 17 of the Act. In addition, there is a rule for implementation of the Act but is only limited to the protection of the have not in owning the land for farming and there is no regulation on the ownership for the land in city and non-farming land. The availability of such rules is not balanced with the implementation; hence there are many people that are low-income category have not had the land yet.

Keywords: Land, Society, People Low Income.

A. PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang bisa dimanfaatkan sebagai instrument pemenuhan kebutuhan dan perwujudan kesejahteraan rakyat. Semua manusia membutuhkan tanah, baik untuk tempat tinggal maupun untuk keperluan lainnya. Hukum Agraria Nasional Indonesia menempatkan aspek perwujudan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan Politik Pertanahan Nasional. Dengan mendasari pada landasan konstitusional, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 (Undang-Undang Pokok Agraria atau UUPA) kesejahteraan rakyat menjadi *conditio sine quanon* dalam politik pertanahan nasional.

Dalam konteks pemanfaatan sumber daya alam khususnya tanah maka kesejahteraan rakyat hanya bisa diperoleh apabila setiap orang, baik secara sendiri-sendiri atau bersama-sama dapat mempunyai akses atau hubungan hukum dengan tanah dalam bentuk pemilikan atau dalam bentuk penguasaan tanah lainnya. Konsepsi dasar penguasaan tanah menurut hukum agraria nasional adalah tanah ini merupakan milik bersama dari seluruh rakyat Indonesia (Hak bangsa). Hak milik bersama

^{*)} Abdurrahman, S.H., M.Hum, adalah Staf Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala.

ini bisa diindividualisasikan, dengan memberikan bagian-bagian dari tanah bersama tersebut secara individual kepada setiap warga negara (orang) atau badan hukum.

Kesempatan untuk menguasai tanah biasanya sangat tergantung pada kemampuan, terutama kemampuan ekonomi. Realitas masyarakat Indonesia memperlihatkan adanya struktur sosial ekonomi yang beragam, ada yang masyarakat ekonomi menengah ke atas dan ada juga yang masyarakat yang tergolong dalam masyarakat ekonomi lemah, bahkan ada yang memang layak disebut masyarakat miskin. Perbedaan tingkatan kemampuan ekonomi akan sangat berpengaruh pada kemampuan untuk mempunyai akses dengan tanah yang dibutuhkan. Apalagi kalau melihat kondisi “ perkembangan ekonomi yang diarahkan pada mekanisme pasar akan berdampak pada semakin tajamnya persaingan dan konflik antara berbagai pihak yang akan berpengaruh pada akses terhadap tanah”.¹

Realitas berbagai konflik pertanahan memperlihatkan kearah tersebut. Di wilayah rural ditemui konflik pertanahan yang memposisikan pengusaha di satu sisi dan masyarakat tani (sebagai masyarakat ekonomi lemah) di sisi lain. Di wilayah urban sering timbul konflik antara masyarakat kecil yang berekonomi lemah yang membutuhkan tanah untuk tempat tinggal atau untuk tempat usaha dengan kalangan masyarakat yang berkemampuan secara ekonomi, sehingga tidak jarang masyarakat ekonomi lemah ini termarginalkan, sulit untuk mempunyai akses terhadap tanah.

Mendasari pada kondisi di atas maka patut dipersoalkan apakah dalam UUPA, sebagai dasar hukum agraria nasional, terkandung landasan hukum untuk melindungi masyarakat ekonomi lemah untuk memperoleh hak atas tanah?. Tulisan ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi, dan menjelaskan kaidah hukum yang terkandung dalam UUPA yang menjadi landasan perlindungan masyarakat ekonomi lemah dalam pengusaan atau pemilikan tanah, dengan terlebih dahulu mendeskripsikan secara singkat fungsi negara dalam pemenuhan hak rakyat di bidang pertanahan untuk kesejahteraan dan keadilan sosial.

¹(Maria SW Sumardjono dalam Suparjo Sujadi, halaman 23.

B. KESEJAHTERAAN RAKYAT MELALUI PENGUASAAN TANAH

Sebagaimana disinggung di bagian Pendahuluan di atas, bahwa perbedaan tingkatan social ekonomi masyarakat Indonesia berkorelasi pada perbedaan kesempatan untuk mempunyai akses terhadap tanah. Masyarakat ekonomi lemah semakin sulit bisa mempunyai hak atas tanah, baik di wilayah rural maupun urban. Mekanisme pasar yang cenderung liberalism dan adanya berbagai kebijakan pertanahan (seperti paket deregulasi Juli 1992 yang dimantapkan dengan deregulasi Oktober 1992) yang memberika kemudahan bagi pemodal, semakin memperkuat marginalisasi masyarakat ekonomi lemah dalam penguasaan tanah. Menurut Maria SW Sumardjono pengamatan terhadap berbagai kebijakan yang diterbitkan dalam dasa warsa terakhir makin memperlihatkan adanya kecenderungan untuk memberikan berbagai kemudahan atau hak yang lebih besar pada sebagai kecil masyarakat yang belum diimbangi dalam perlakuan yang sama bagi kelompok masyarakat yang terbanyak.²

Kondisi realitas memperlihatkan banyak warga negara yang berekonomi lemah sulit sekali bisa memiliki tanah, sehingga banyak dari mereka tidak mempunyai tanah. Para petani tidak mampu memiliki tanah pertanian sebagai tempat usaha sehingga terpaksa menjadi buruh tani atau penyakap (kondisi di wilayah rural) dan banyak juga warga negara sulit mempunyai tanah untuk tempat tinggal dan juga untuk tempat usaha (kondisi di wilayah urban). Kondisi ini memperlihatkan ketidakseimbangan dan ketidakadilan dalam struktur penguasaan tanah. Di wilayah rural masih ada ketimpangan dalam struktur penguasaan tanah pertanian, sementara di perkotaan semakin sulit dikendalikan perkembangan pembangunan fisik (gedung, perumahan, pertokoan dan lain-lain) yang hampir tidak menyisakan ruang bagi rakyat miskin. Ditemui adanya masyarakat yang tidak mempunyai tempat tinggal, pedagang kecil/pedagang kaki lima yang setiap saat digusur karena tidak mempunyai ruang untuk tempat usaha yang permanen dan lain-lain kondisi yang serupa yang menunjukan ketidakadilan dalam kesempatan penguasaan tanah.

² Maria SW Sumardjono, 2007, halaman 15-16.

Pertanyaan mendasar berkaitan dengan hal di atas adalah dimana fungsi menara untuk memberikan kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat. Immanuel Kant (1724-1804) sebagai pelopor aliran liberal berpendapat bahwa negara yang ideal adalah negara hukum yang bertugas menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat (*rust en orde*). Dalam hal ini negara tidak boleh campur tangan dalam urusan kesejahteraan rakyat karena hal itu merupakan urusan rakyat sendiri. Negara bersifat pasif sepanjang keamanan dan ketertiban tidak terganggu.³

Indonesia memang merupakan negara hukum, tetapi bukanlah negara hukum sebagai negara penjaga malam (*nachwachterstaat*) seperti tersebut di atas. Indonesia adalah negara hukum kemakmuran atau Negara Kesejahteraan (*Welfare Staat*),

Menurut Muchsan, dalam negara kesejahteraan tujuan pokok negara tidak terletak pada mempertahankan hukum (positif), tetapi pada tujuan mencapai keadilan sosial (*sociale gerechtigheid*) bagi semua warga negara. Oleh karena itu, jika perlu, negara dapat bertindak di luar hukum untuk mencapai keadilan social bagi seluruh warga negara. Alat administrasi negara dalam melaksanakan fungsinya (*bestuur szorg*) diberi kebebasan untuk bertindak (*free ermessen*), tanpa harus melanggar asas legalitas dan tidak bertindak sewenang-wenang.⁴

Kesejahteraan rakyat menjadi hal yang penting dalam kehidupan bernegara di Indonesia, bahkan salah satu tujuan negara dalam Pembukaan UUD 1945 adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Indonesia adalah *welfarestate*, karena itu segala potensi yang ada harus dimanfaatkan untuk pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan tegas menyebutkan untuk itu. Kesejahteraan di sini dapat diwujudkan melalui penciptaan kondisi dan kebijakan yang bisa memudahkan penguasaan tanah oleh rakyat, terutama rakyat miskin dan memberikan perlindungan hukumnya.

Penguasaan atau pemilikan tanah haruslah berdasarkan hukum, tidak boleh illegal. Dalam hukum agraria nasional disediakan beberapa kelembagaan penguasaan tanah, yang salah satunya adalah kepemilikan tanah dengan sesuatu hak. Untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang

³ Wahyono dalam Ida Nurlinda, 2009, halaman 14.

merupakan tujuan politik pertanahan nasional. Untuk ini maka haruslah dibuka ruang untuk memungkinkan dan memudahkan setiap orang bisa menguasai atau memiliki tanah dengan suatu hak atas tanah.

C. PERLINDUNGAN MASYARAKAT EKONOMI LEMAH UNTUK PENGUASAAN TANAH

Untuk memberi perlindungan masyarakat, terutama terhadap masyarakat ekonomi lemah dalam penguasaan tanah, dibutuhkan aturan yang bisa menjadi dasar hukum. Dalam Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) ditemui adanya satu pasal yang secara khusus memberi perlindungan kepada masyarakat ekonomi lemah dalam penguasaan tanah, yakni Pasal 11 ayat (2). Selengkapnya Pasal 11 ayat (2) UUPA berbunyi : “Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomi lemah”. Menurut penjelasan pasal 11, ketentuan ini memuat perlindungan kepada golongan ekonomis lemah terhadap yang kuat. Golongan yang ekonomis lemah itu bisa berkewarganegaraan asli maupun asing, begitupun sebaliknya.⁵

Selain Pasal 11, ketentuan Pasal 9 ayat (2) UUPA bisa juga menjadi dasar hukum untuk perlindungan masyarakat ekonomi lemah. Pasal 9 ayat (2) UUPA menjamin secara hukum kesamaan hak setiap warga negara untuk memperoleh suatu hak atas tanah. Selengkapnya pasal 9 ayat (2) berbunyi : “ Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”. Ketentuan Pasal 9 UUPA menjadi dasar hukum awal untuk kebijakan perlindungan masyarakat ekonomi lemah. Dengan ketentuan Pasal 9 tidak boleh dibedakan perlakuan dalam pelayanan untuk memperoleh tanah oleh siapapun dan

⁴ Muchsan, dalam Ida Nurlinda, 2009, halaman 15

⁵ Perlindungan A.P., 1984, halaman 40.

dengan Pasal 11 Pemerintah dibenarkan untuk mengambil kebijakan yang pro perlindungan rakyat yang ekonomi lemah.

Bagaimana hal di atas (perlindungan masyarakat ekonomi lemah untuk memperoleh tanah) bisa diwujudkan? Semuaini diperlukan kebijakan yang pro rakyat kecil. Untuk ini sebenarnya sebagian kebijakannya sudah ada dalam UUPA itu sendiri. Untuk perlindungan rakyat yang berekonomi lemah dalam penguasaan tanah diitemui adanya kebijakan dalam bentuk reformasi pertanahan (Landreform). Ada beberapa pasal dalam UUPA untuk ini, antara lain Pasal 7 dan Pasal 17. Kedua pasal UUPA tersebut menghendaki pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah, dengan diatur batasan maksimum dan/atau minimum tanah yang dapat dipunyai dengan sesuatu hak.. Hal ini dimaksudkan untuk adanya pemerataan pemilikan dan penguasaan tanah oleh seluruh rakyat.

Untuk pelaksanaan ketentuan tersebut khususnya untuk melindungi petani dalam penguasaan tanah pertanian sudah pernah dikeluarkan aturan pelaksanaannya yakni Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 224 tahun 1961. Dalam ketentuan tersebut tidak hanya mengatur tentang pembatasan penguasaan maksimal dan/atau minimal penguasaan tanah pertanian, tetapi juga memuat program landreform lainnya, seperti Redistribusi Tanah Pertanian, Percetakan Sawah Baru dan Pengaturan tentang system Gadai Tanah Pertanian. Dengan Redistribusi Tanah Pertanian dan Percetakan Sawah Baru diharapkan semua petani bisa memiliki tanah pertanian. Dengan pengaturan kembali gadai tanah pertanian diharapkan petani yang sudah terlanjur atau akan mengadaikan tanahnya bisa menguasai kembali tanahnya setelah tujuh tahun gadai berlangsung sekalipun tidak mampu lagi menebus gadai tanahnya tersebut.

Kebijakan yang tertuang dalam ketentuan tersebut tidak berjalan dengan baik bahkan sekarang relatif tidak terlaksana, Tidak terlaksananya ketentuan ini, antara lain disebabkan oleh terjadi perubahan politik pemanfaatan sumber daya agraria dari politik pemerataan (oleh pemerintahan Orde lama) ke politik eksplotasi sumber daya agraria untuk peningkatan pendapatan

negara (oleh rezim penguasa orde baru).⁶ Dalam perkembangan dewasa ini memang ada keinginan (political will) untuk melakukan pembaharuan agraria untuk mempercepat kesejahteraan, tentunya juga kesejahteraan rakyat yang ekonomi lemah/miskin, tetapi hal ini hanya menjadi kebijakan yang hanya tercantum dalam TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tanpa ada usaha implementasinya.

Untuk perlindungan rakyat miskin di luar sektor tanah pertanian, seperti di perkotaan, belum ada aturan yang mengatur pembatasan luas maksimum penguasaan tanah non pertanian. Pada tahun 1993 hal ini pernah kembali menjadi isu menarik sehingga diadakan seminar nasional oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) bekerja sama dengan Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta yang menghasilkan beberapa pemikiran prinsipil. Namun demikian seiring dengan perjalanan waktu isu tersebut tidak berhasil dituangkan menjadi kebijakan pertanahan. Pada hal, kebijakan ini sangat penting, diwujudkan mengingat di perkotaan monopoli penguasaan tanah juga intens dan banyak masyarakat ekonomi lemah tidak mempunyai tanah.

Ketentuan dalam UUPA dan beberapa peraturan pelaksanaannya tersebut di atas menjadi dasar hukum untuk mencegah liberalisasi di bidang pertanahan. Negara (Indonesia) sebagai *Welfare Staat* harus ikut campur dalam urusan perwujudan kesejahteraan rakyat. Intervensi negara disini memang diberi dasar dalam UUPA. Negara diberi Hak Menguasai (Pasal 2 ayat (1)) dan karena itu mempunyai kewenangan untuk menentukan dan mengatur hubungan hukum (hak) warga negara dengan tanah (Pasal 2 ayat (2) b UUPA).

Kehadiran beberapa pasal UUPA (baca hukum) tersebut di atas ditujukan selain untuk membuka ruang bagi kepemilikan tanah oleh semua orang dan memberi perlindungan masyarakat ekonomi lemah juga secara umum adalah untuk mewujudkan salah satu tujuan negara yakni kesejahteraan seluruh rakyat. Berkaitan dengan ini, merujuk pada pendapat Grotius yang berpendapat bahwa aturan (moral) harus mengabdikan pada tujuan negara, Ida Nurlinda menyebutkan bahwa jika negara akan membentuk hukum, maka isi hukum itu haruslah ditujukan untuk mencapai

⁶ Abdurrahman, 1998, makalah.

apa yang menjadi tujuan negara.⁷ Hukum yang dibentuk seperti tersebut diatas, dilihat dari substansinya memang sudah mengabdikan pada apa yang menjadi tujuan negara, yakni kesejahteraan rakyat, hanya saja implementasinya yang masih menjadi persoalan sehingga banyak masyarakat ekonomi lemah sulit mempunyai akses terhadap tanah.

D. PENUTUP

Kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia menjadi tujuan dari politik pertanahan nasional yang untuk mewujudkannya disyaratkan bahwa setiap orang diberi kesempatan untuk mempunyai hubungan hukum dengan tanah. Untuk melindungi rakyat atau masyarakat yang berekonomi lemah dalam usaha perolehan hak atas tanah, Negara mempunyai hak dan karena itu berwenang intervensi dalam pengaturan hubungan hukum rakyat dengan tanah.

Untuk melakukan intervensi tersebut, dalam UUPA tersedia beberapa ketentuan yang menjadi dasar hukum, baik yang secara eksplisit menyebutkan perlunya perlindungan masyarakat ekonomi lemah maupun ketentuan-ketentuan yang secara substatif bisa digunakan untuk mengambil kebijakan perlindungan masyarakat ekonomi lemah dalam persaingan untuk mendapatkan atau hak atas tanah untuk kepentingan hidupnya.

Pada tataran normatif relative dianggap sudah adanya norma dasar dalam UUPA untuk melindungi masyarakat ekonomi lemah untuk penguasaan tanah hanya saja dibutuhkan beberapa aturan pelaksanaan tambahan untuk perlindungan rakyat dalam penguasaan tanah di perkotaan/non pertanian. Pada tataran implementatif masih jauh dari yang diharapkan, karena itu diperlukan lebih banyak langkah konkrit untuk perlindungan masyarakat ekonomi lemah dalam penguasaan tanah.

⁷ Ida Nurlinda, 2009, halaman 11.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, 1998, *Implimentasi Politik Pertanahan Nasional*, makalah yang diseminarkan di Fakultas Hukum Unsyiah,, tidak dipublikasikan.
- Ida Nurlinda, 2009, *Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum*, Rajawali Press, Jakarta.
- Maria SW Sumardjono, 2007, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta
- , 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta
- Parlidungan.A.P, 1984, *Komentor Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung
- Suparjo Supadi (Editor) 2011, *Pergulatan Pemikiran dan Aneka Gagasan Seputar Hukum Tanah Nasional (Suatu Pendekatan Multi Disipliner)*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta