

Gejala Informalitas pada Tanah Garapan

Oleh: Rikardo Simarmata¹

I. Pendahuluan

Undang-Undang Pokok Agraria No. 5/1960 (UUPA) dan berbagai aturan pelaksanaannya sebenarnya sudah membuat dua penggolongan status tanah di Indonesia, yakni tanah hak dan tanah negara². Di sisi lain, sebagai implikasi konsep hak menguasai negara, semua tanah di Indonesia dianggap sebagai tanah negara, termasuk tanah-tanah hak (Harsono 2005:271). Hanya, untuk keperluan membedakan keduanya, tanah hak disebut sebagai tanah negara dalam arti sempit, sedangkan tanah negara disebut dengan tanah negara dalam arti luas. Tanah negara yang bukan tanah hak, sering juga diistilahkan dengan tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara. Dalam kaca mata PP No. 8 tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara, tanah negara dalam arti sempit disebut tanah negara tidak bebas, sedangkan tanah negara dalam arti luas disebut tanah negara bebas.

Dengan cara melakukan tafsir terhadap ketentuan UUPA, Harsono (2005:271&289), mengatakan bahwa tanah-tanah hak adalah tanah-tanah yang dikuasai secara individual dengan hak-hak primer yaitu hak milik, HGU, HGB dan hak pakai³. Namun, dengan memperluas sumber hukumnya, Harsono (2005:290) mengatakan bahwa selain hak milik, HGU, HGB dan hak pakai, hukum tanah nasional juga mengenail hak-hak atas tanah lain yang juga dikuasai secara individual. Hak-hak individual tersebut terletak di atas tanah ulayat, tanah kaum, tanah hak pengelolaan dan di atas tanah hak yang berada di dalam

¹ Staf pengajar pada Fisip Universitas Indonesia, dan sedang menempuh studi doktoral di Fakultas Hukum, Universitas Leiden, Belanda.

² Menurut Soemardjono (2005), konsep hukum tanah nasional mengenal 3 jenis tanah menurut statusnya, yakni tanah negara, tanah hak dan tanah ulayat.

³ Sebenarnya menurut UUPA, selain hak milik, HGB, HGU dan hak pakai, masih terdapat sejumlah hak atas tanah lainnya yaitu hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian. Akan tetapi hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan secara esensial bukanlah tanah hak karena tidak memberikan wewenang untuk mempergunakan dan mengusahakan. Penyebutan kedua jenis hak ini semata-mata karena alasan menyesuaikan UUPA dengan sistematika hukum adat. Adapun empat hak yang disebut terakhir bersifat sementara dan suatu saat harus hapus karena menimbulkan pemerasan oleh golongan yang kuat (Perangin 1991:229-230, Santoso 2007:88-89).

kawasan hutan. Dengan demikian istilah tanah hak bukan hanya ditujukan pada tanah hak yang diatur oleh peraturan perundangan tetapi juga yang diatur dalam hukum adat (Ilyas 2005:100).

Dengan mengandaikan bahwa tanah negara adalah selain yang bukan tanah hak, maka tanah negara mencakup tanah wakaf, tanah ulayat, tanah kaum dan tanah dalam kawasan hutan. Selain itu, tanah negara juga mencakup tanah-tanah sisa yang tidak termasuk baik ke dalam tanah hak maupun tanah wakaf, tanah ulayat, tanah kaum dan tanah dalam kawasan hutan. Tanah-tanah sisa ini dapat disebut sebagai tanah-tanah yang benar-benar dikuasai langsung oleh negara (Harsono 2005:272).

Merujuk pada pengertian mengenai tanah-tanah hak dan tanah negara di atas, tidaklah mudah untuk menentukan letak tanah garapan di dalam konstruksi hukum tanah nasional. Harsono (2005:114) bahkan dengan tegas mengatakan bahwa hukum tanah nasional tidak mengenal tanah garapan. UUPA sendiri tidak mengatur mengenai tanah garapan karena tanah garapan bukan merupakan kategori tanah hak (Sihombing, 2005; Supriadi 2007:23). Sejumlah literatur hukum pertanahan mencoba mengkait-kaitkan tanah garapan dengan pemakaian tanah tanpa izin pemilik atau kuasanya dan pendudukan tanah tidak sah (*onwettige occupatie*) (Sihombing 2005:80-81; Supriadi 2007:23; Ilyas 2005).

Sekalipun tidak diatur dalam UUPA, sejumlah peraturan perundangan organiknya sebenarnya sudah mencoba mengatur tanah garapan. Diantaranya adalah aturan mengenai surat izin menggarap yang diberikan dalam rangka landreform. Sebelumnya, tanah garapan diatur dalam PP 224/1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. Namun, pendefinisian mengenai tanah garapan baru dilakukan kemudian dengan menempuh metode evolusi. Awalnya, tanah garapan hanya diartikan sebagai pengusahaan atau pengolahan tanah negara oleh individu atau kelompok secara tidak

sah⁴. Tanah garapan dalam pengertian semacam ini tidak berbeda dengan pendudukan tidak sah.

Belakangan, pengertian tanah garapan oleh peraturan perundangan diperluas. Untuk membuktikannya, mari kita lihat pengertian menurut Surat Kepala BPN perihal Keputusan Kepala BPN No. 2 tahun 2003, tertanggal 28 Agustus 2003. Menurut keputusan ini tanah garapan adalah sebidang tanah yang sudah atau belum dilekati dengan sesuatu hak yang dikerjakan atau dimanfaatkan oleh pihak lain baik dengan persetujuan atau tanpa persetujuan yang berhak dengan atau tanpa jangka waktu tertentu. Pengertian ini berbeda dengan pengertian sebelumnya karena alasan-alasan berikut ini: (i) penggarapan bisa dilakukan baik di atas tanah negara maupun di atas tanah hak; (ii) penggarapan bisa dilakukan dengan atau tanpa izin; (dan iii) penggarapan bisa dengan atau tanpa jangka waktu.

Di dalam praktek, pengertian tanah garapan yang dikembangkan oleh para penggarap, aparatus pemerintahan dan para aktor hukum, tidak sepenuhnya mendekati pengertian sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundangan di atas, utamanya ketentuan dalam Keputusan Kepala BPN tersebut. Dalam kenyataannya, alih-alih dianggap sebagai pendudukan tidak sah, tanah garapan justru dipersamakan dengan tanah hak milik. Tanah garapan dianggap sebagai hak milik karena penggarap dapat menunjukkan surat-surat yang membuktikan bahwa ia memiliki alas atau bukti hak atas tanah tersebut. Untuk keperluan jual beli tanah dan mendapatkan ganti rugi, surat-surat tersebut dipersamakan dengan sertifikat hak (Sutedi 2007:79, 129&130). Buntut dari pandangan-pandangan di atas adalah teranugerahinya 4 hak⁵ kepada para penggarap, yaitu: (i) hak untuk mengusahakan

⁴ Ketentuan ini dapat ditemukan dalam misalnya Keputusan Bupati Daerah Tingkat II Kutai No. 083/1993 tentang Harga Dasar Ganti Rugi Tanah dan Tanaman Tumbuh dalam Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Kutai.

⁵ Secara teoritik, hak sering juga dinamai dengan wewenang. Menurut Mertokusumo (dalam Santoso 2007:87-88), ada 2 kewenangan yang dimiliki setiap pemilik/pemegang hak atas tanah, yaitu wewenang umum dan wewenang khusus. Wewenang umum adalah wewenang untuk menggunakan tanahnya. Adapun wewenang khusus adalah wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak tanahnya. Misalnya wewenang khusus pemegang HGB adalah mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah bersangkutan.

dan menggunakan; (ii) hak untuk mengalihkan (menjual, mewariskan, mewakafkan); (iv) hak untuk menyewakan, dan (iii) hak untuk mendapatkan ganti rugi ataupun kompensasi.

Tulisan ini bermaksud menggambarkan regim aturan informal (*informal rule*)⁶ yang mengatur mengenai tanah garapan di Kalimantan Timur (Kaltim), dengan perhatian khusus kepada Delta Mahakam, Kabupaten Kutai Kartanegara (Kukar). Sebelum menggambarkan rejim aturan informal tersebut, terlebih dahulu akan dijelaskan asal-muasal tanah garapan, termasuk sebab-sebab yang membuatnya muncul. Berikutnya adalah upaya-upaya formalisasi tanah garapan, dengan studi kasus Kaltim. Setelah itu, dilanjutkan dengan penggambaran mengenai rejim aturan informal atas tanah garapan yang akan mencakup *terms and conditions* untuk mendapatkan tanah garapan, serta bagaimana para pemilik tanah garapan menjalankan (*exercise*) hak garap mereka. Tulisan ini akan diakhiri dengan analisis terhadap fenomena informalitas dalam tanah garapan dengan menggunakan sejumlah teori dan konsep yang relevan.

Data-data yang dikemukakan dalam tulisan ini merupakan data yang diasalkan dari penelitian penulis di Delta Mahakam, Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur. Secara persis, penelitian berlokasi di dua kecamatan, yakni Kecamatan Anggana dan Kecamatan Muara Badak.

II. Asal-Usul Tanah Garapan

Guna mencapai salah satu tujuan pokoknya, yaitu meletakkan dasar-dasar bagi terbentuknya unifikasi dan kesederhanan pada hukum tanah nasional, UUPA membuat ketentuan konversi. Lewat ketentuan konversi, hak-hak lama berdasarkan hukum adat dan hukum barat, disesuaikan dengan UUPA. Khusus bagi tanah-tanah adat yang bukan obyek konversi, penyesuaiannya terhadap UUPA difasilitasi dengan ketentuan penegasan hak. Bahkan, pada tahun 1962 dikeluarkan sebuah peraturan yang memungkinkan tanah-

⁶ Dengan menggunakan istilah *informal rule*, tulisan ini memaksudkan istilah aturan bukan hanya yang legal rules, melainkan juga non-legal rules. Namun, sekalipun demikian, tulisan ini tidak memaksudkan istilah tersebut untuk mencakup juga *social practices*. Menurut Lange (1999:550), istilah *social practices* menunjuk pada perilaku para aktor di lapangan, baik tindakan yang dengan sengaja diarahkan untuk mematuhi hukum maupun tindakan yang dengan sengaja tidak diarahkan untuk mematuhi hukum. Penjelasan mengenai perbedaan konsep-konsep di atas bisa dilihat pada Cotterel 1984, Tamanaha, 1993, 1997, 2000, 2006, 2008, dan Merry 1988.

tanah adat yang tidak didukung oleh bukti-bukti hak untuk didaftarkan menjadi salah satu hak atas tanah menurut UUPA. Istilah hukum yang diberikan pada model ini adalah pengakuan hak (Sutedi 2007:129).

Intensi UUPA untuk mengkonversikan seluruh tanah-tanah hak adat ke dalam skema hak menurut UUPA sebenarnya terlihat terang pada persyaratan yang longgar. Oleh peraturan pelaksana mengenai konversi, pemohon pendaftaran tanah-tanah adat obyek konversi cukup menunjukkan tanda bukti hak, surat keterangan Kepala Desa/Lurah yang dikuatkan oleh Camat untuk membenarkan kevalidan tanda bukti hak tersebut, serta KTP. Bahkan bagi tanah-tanah yang tidak lagi tersedia bukti haknya, masih diperbolehkan untuk dimohonkan hak atas tanah. Dalam hal ini, pemohon cukup membuat pernyataan tertulis dan diperkuat dengan keterangan saksi (Harsono 2005:494). Dalam surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK 26/DDA.1970 dikatakan bahwa tanda bukti hak bisa berupa: (i) surat pajak hasil bumi⁷; (ii) surat akte jual beli, hibah atau tukar menukar yang dibuat di hadapan dan disaksikan oleh Kepala Desa/Kepala Adat; dan (iii) surat keputusan pemberian hak oleh instansi yang berwenang. Persyaratan yang longgar dengan intensi untuk memperlancar konversi dimaksudkan agar UUPA segera bisa diberlakukan atas tanah-tanah adat. Pasalnya, selama masih belum masuk ke dalam rejim pengaturan hukum pertanahan formal, selamanya tanah-tanah adat berada dalam rejim pengaturan hukum adat dan kebiasaan.

Dalam perjalanannya, pendaftaran konversi tanah-tanah adat tidak berlangsung mulus. Salah satu penyebab utamanya adalah terhentinya keberlakuan UUPA dalam kawasan hutan serta superioritas keberlakuan hukum pertambangan dalam wilayah kuasa pertambangan. Bukan rahasia umum lagi bahwa dalam kawasan hutan dan wilayah kuasa pertambangan tersebut justru terdapat tanah-tanah adat baik yang dilekati hak perorangan maupun hak ulayat. Adapun tanah-tanah adat yang tidak berlokasi baik dalam kawasan hutan maupun wilayah kuasa pertambangan juga mengalami penggerusan akibat

⁷ Pada periode kolonialisme Belanda, surat pajak hasil bumi atau *verponding* merupakan bukti pembayaran pajak. Bukti pembayaran pajak tersebut dapat berupa pipil, girik atau petuk. Sekalipun dimaksudkan hanya untuk keperluan pembayaran pajak, namun dalam praktek surat-surat pembayaran pajak tersebut diartikan sebagai bukti hak oleh pemilik/penggarap (Harsono 2005:494; Sutedi 2007:116).

pemberian hak-hak tanah menurut UUPA seperti HGU untuk perkebunan dan HGB untuk pembangunan *real estate*.

Namun sekalipun terus dipojokan dengan rejim hukum kehutanan, pertambangan dan HGU dan HGB, masih terdapat banyak masyarakat adat yang terus melangsungkan pemilikan, pemanfaatan dan pemakaian atas tanah-tanah adat. Sekalipun demikian, mengacu pada pengertian formal mengenai tanah garapan, mereka bukan lagi sebagai pemilik atau pihak yang dianggap berhak. Kini, masyarakat adat tersebut berubah kedudukan menjadi sebatas penggarap. Disebut penggarap karena aktivitas mereka untuk mengusahakan dan mengerjakan tanah-tanah tersebut tidak didasarkan pada salah satu hak atas tanah dalam UUPA. Menurut Tjondronegoro (dalam Ilyas 2005:136) istilah penggarapan identik dengan istilah penyakapan yakni petani yang secara sah mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif tanah yang bukan miliknya, dengan memikul sebagian atau seluruh resiko produksinya.

Tanah-tanah adat yang tidak jadi dikonversi ke dalam salah satu hak atas tanah menurut UUPA, sebagaimana digambarkan di atas, hanyalah salah satu sumber lahirnya tanah garapan. Dalam literatur-literatur hukum agraria, tanah garapan di atas digolongkan sebagai tanah garapan di atas tanah negara, termasuk tanah negara yang dikuasai oleh instansi pemerintah dan badan hukum milik negara/pemerintah⁸. Sumber yang lain adalah tanah-tanah kosong atau terlantar⁹. Sekalipun berstatus tanah hak, namun karena tidak sedang dimanfaatkan atau dipergunakan, tanah-tanah ini kemudian diduduki oleh penduduk setempat atau oleh para imigran. Penomena tanah kosong yang diduduki dan dipergunakan oleh penduduk, belakangan juga merebak dalam kawasan hutan, baik pada bekas konsesi HPH maupun kawasan hutan lindung dan kawasan hutan konservasi.

Menurut Ilyas (2005:296) terjadinya tanah garapan tidak lepas dari penambahan jumlah penduduk di satu sisi dan sulitnya mendapatkan lahan pertanian di sisi lain. Dalam situasi

⁸ Dua contoh tanah negara yang dikuasai oleh instansi pemerintah adalah jalur hijau dan kawasan hutan (Supriadi 2007:23).

⁹ Dalam pengertian formal tanah kosong adalah tanah hak milik, HGU, HGB, hak pakai dan hak pengelolaan yang belum dipergunakan sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak serta Rencana Tata Ruang Wilayah.

demikian, masyarakat cenderung menggarap lahan yang ada di sekitarnya. Selain karena alasan ekonomi, tindakan penggarapan tersebut juga didasarkan pada fakta bahwa tanah-tanah yang ada di sekitar mereka sedang kosong atau bahkan diterlantarkan. Studi Setiawati (1999) di Sungai Kayan, Kabupaten Bulungan, Kalimantan Timur, menyingkap bahwa salah satu alasan mengapa masyarakat sekitar membuka tambak di lahan konsesi HPH adalah karena area-area tersebut sudah ditinggalkan perusahaan setelah menebangi kayunya.

III. Upaya-Upaya Formalisasi di Kaltim

Pada bagian sebelumnya sudah disampaikan bahwa sekalipun tidak diatur dalam UUPA, sejumlah peraturan organik telah mencoba mengatur mengenai tanah garapan. Menurut Ilyas (2005:306) sejauh ini peraturan perundangan nasional mengenai tanah garapan masih sebatas tanah-tanah yang menjadi obyek landreform. Bagian berikut akan menggambarkan bagaimana upaya-upaya formalisasi aturan mengenai tanah garapan di Kalimantan Timur melalui instrumen produk hukum daerah dan kesepakatan antar pihak. Selain akan menunjukan proses, bagian ini juga akan menggambarkan latar belakang formalisasi aturan mengenai tanah garapan.

Di provinsi Kaltim, tercatat ada dua upaya pemerintah daerah dalam rangka mengatur secara formal tanah garapan. *Pertama*, pengaturan lewat kesepakatan lisan yang dihasilkan oleh forum-forum pertemuan antara staf kanwil dan kantor-kantor BPN, sejumlah instansi pemerintah provinsi dan kabupaten, serta para camat dan kepala desa se-Kaltim. Forum tersebut berupa serangkaian rapat dan penataran yang dituanrumahi oleh kanwil BPN Kaltim. *Kedua*, pengaturan melalui produk hukum daerah yakni Keputusan Gubernur Kaltim No. 97A/1994, yang setahun kemudian digantikan oleh Keputusan Gubernur Kaltim No. 31/1995 tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara.

Upaya Pertama

Dari segi waktu, upaya pertama ini muncul lebih dulu dari upaya kedua. Ia muncul dengan tujuan mengeliminir atau bahkan menghilangkan dampak-dampak negatif yang

ditimbulkan oleh surat tanah atau surat segel. Dalam praktek, surat tanah atau surat segel¹⁰ merupakan bukti penguasaan dan bukti pengalihan atas tanah-tanah garapan. Surat tanah dijadikan surat bukti hak atas tanah garapan. Salah satu dampak negatif tersebut adalah penyalahgunaan surat tanah oleh kepala desa/lurah dengan cara memberikan surat di atas tanah yang ternyata tidak sedang digarap alias tanah kosong. Padahal salah satu syarat dasar pemberian surat tersebut bahwa tanah yang dimohonkan telah diusahakan sebelumnya. Dampak lain adalah bermunculannya konflik antar warga karena pemberian surat ternyata tidak didasari oleh pengetahuan kepala desa/lurah mengenai informasi tanah yang dimohonkan surat tanahnya. Padahal, redaksi surat tanah berupa pernyataan dari kepala desa/lurah, mensyaratkan kepala desa/lurah untuk mengetahui semua informasi yang disebutkan dalam surat tersebut. Dalam prakteknya, banyak kepala desa/lurah yang tidak mengetahui kebenaran dari informasi yang disebutkan dalam surat tersebut karena tidak melakukan pengecekan ke lapangan. Tidak heran bila surat keterangan tersebut kemudian diplesetkan menjadi surat keterangan yang tidak terang.

Guna mengatasi dampak-dampak negatif tersebut, Kanwil BPN Kaltim menuanrumahi sejumlah pertemuan yang dimaksudkan untuk mengatasi dampak-dampak tersebut. Rangkaian pertemuan yang dihadiri oleh para staf kanwil dan kantor BPN, para staf instansi pemerintah daerah, para camat dan para kepala desa tersebut, mengusulkan dan menghasilkan rancangan konsep pengganti surat tanah. Selanjutnya, konsep tersebut dirapikan oleh kanwil BPN Kaltim untuk kemudian menjadi surat tanah dengan format yang baru¹¹. Perubahan fundamental yang diperkenalkan oleh konsep tersebut adalah pengalihan tanggung jawab atas informasi yang dicantumkan di dalam surat tanah, dari kepala desa/lurah, berpindah kepada pemohon/penggarap. Jika sebelumnya yang menjamin kebenaran di dalam surat tanah tersebut adalah kepala desa/lurah, dalam konsep baru yang menjamin adalah pemohon/penggarap. Bersamaan dengan perubahan

¹⁰ Disebutkan surat karena menggunakan materai. Segel sendiri merupakan istilah lain dari meterai.

¹¹ Menurut keterangan salah seorang kepala seksi di kantor Kecamatan Anggana, jenis dan format dokumen surat tanah yang dirapikan oleh Kanwil BPN ini sebenarnya adalah dokumen-dokumen yang dipersyaratkan dalam rangka permohonan hak atas tanah. Dengan begitu, nantinya bila suatu saat tanah-tanah garapan tersebut akan dimohonkan menjadi tanah hak akan memudahkan karena dokumen yang dimiliki oleh penggarap sudah sama dengan dokumen yang dipersyaratkan dalam rangka permohonan hak atas tanah.

tersebut, tanggung jawab atas resiko juga beralih dari kepala desa/lurah kepada pemohon/penggarap. Bila sebelumnya, kepala desa/lurah lah yang bisa diancam sanksi apabila informasi yang tercantum ternyata palsu, pada konsep baru sanksi tersebut diancamkan kepada pemohon/penggarap.

Dengan format atau rumusan redaksi semacam itu, nama surat tanah kemudian disesuaikan dari *surat keterangan* menjadi *surat pernyataan*. Sebagai pernyataan, surat tersebut pada galibnya adalah pernyataan sepihak dari pemohon/penggarap bahwa tanah yang dimohonkan adalah tanah yang sedang dikuasai/dimiliki/digarap oleh pemohon/penggarap.

Selain menghasilkan perubahan nama dan redaksi isi, kesepakatan tersebut juga menghasilkan dua perubahan lainnya, yakni *pertama*, standarisasi format surat tanah, dan *kedua*, pelibatan camat dalam otorisasi.

Pasca pencapaian kesepakatan tersebut, surat tanah di provinsi Kalimantan Timur berformat sama. Dimana-mana, surat tanah dimaksudkan untuk menyebut 4 dokumen standar yaitu: (i) surat pernyataan penguasaan tanah (SPPT); (ii) surat pernyataan tidak sengketa; (iii) surat keterangan untuk melepaskan hak atas tanah; dan (iv) berita acara peninjauan tanah/perwatanan. Dokumen pertama dan keempat diperlukan bila seseorang mengajukan permohonan surat bukti hak atas tanah yang digarap. Adapun surat kedua dan ketiga diperlukan apabila tanah garapan hendak dialihkan. Khusus dokumen kedua biasanya diperuntukan guna meyakinkan calon pembeli atau pengganti rugi akan kebenaran penguasaan dan pemilikan atas tanah tersebut. Apabila diklasifikasi maka dokumen pertama disebut surat penguasaan tanah, sementara dokumen kedua dan ketiga disebut surat pengalihan hak atas tanah.

Keempat dokumen surat tanah tersebut dicetak oleh kantor kecamatan untuk selanjutnya disebarluaskan ke para kepala desa/lurah. Karena dicetak oleh masing-masing kantor kecamatan, dari segi warna, dokumen surat tanah tersebut bervariasi.

Pada dokumen pertama, kedua dan ketiga, selain pemilik tanah garapan, para saksi (pemilik tanah bersebelahan), ketua RT dan kepala desa/lurah, camat juga membubuhkan tanda tangan dalam kedudukan mengetahui. Hanya pada dokumen keempat tidak ada tanda tangan camat melainkan cukup tanda tangan salah seorang staf kecamatan, yang ikut serta dalam pengecekan lapangan. Terlibatnya camat dalam otorisasi dokumen kedua dan ketiga sebenarnya memang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan dalam kapasitasnya sebagai Pejabat Pembuat Akte Tanah (PPAT). Namun keterlibatannya untuk mengotorisasi dokumen pertama merupakan introduksi hal baru yaitu diundangnya unit pemerintahan supra desa dalam otorisasi. Sebelum tahun 1984, dokumen pertama hanya ditandatangani oleh ketua RT dan kepala desa/lurah. Ada tiga sebab logis yang melatari keterlibatan Camat ini, yakni *pertama*, karena masyarakat lebih merasa memiliki kekuatan dan kepastian bila surat tanah tersebut ditandatangani tidak hanya oleh perangkat desa melainkan juga oleh camat. *Kedua*, agar bisa mendapatkan ganti rugi, perusahaan-perusahaan mensyaratkan agar surat tanah ditandatangani oleh camat¹². *Ketiga*, dalam rangka mengaktifkan kembali keterlibatan camat dalam otorisasi setelah pada tahun 1984 dihapuskan lewat Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 593/5707/Sj tahun 1984¹³.

Upaya Kedua

Selain dari segi waktu muncul setelah upaya pertama, kemunculan upaya kedua ini juga merupakan respon terhadap berbagai masalah yang timbul setelah pasca diberlakukannya surat tanah sebagai surat keterangan. Dari segi tujuan, serupa dengan upaya pertama,

¹² Salah satu contohnya adalah ganti rugi atau kompensasi yang diberikan oleh perusahaan-perusahaan minyak dan gas yang mensyaratkan surat pernyataan pelepasan hak ditandatangani oleh Camat. Ketentuan ini diatur dalam Surat Keputusan Kepala BP Migas No: KEP—0113/BP 00000/2007/S0 tentang Pedoman Tata Kerja Pengadaan Tanah.

¹³ Instruksi bertanggal 22 Mei 1984 ditujukan kepada seluruh gubernur untuk melarang camat menggunakan kewenangan menerbitkan izin membuka tanah. Sebelumnya, pada tahun 1972, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan peraturan bernomor 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah. Dalam salah satu klausulnya, peraturan ini memberikan kewenangan kepada Camat untuk memberikan izin membuka tanah kepada perorangan untuk tanah yang luasnya tidak lebih dari 2 ha. Jangka waktu izin ini sendiri paling lama 3 tahun. Berbeda dengan tanah garapan yang surat tanahnya baru akan dimohonkan atau dikeluarkan apabila telah terjadi penguasaan dan penggarapan, tanah dengan izin membuka tanah justru baru bisa didapatkan bila izin membuka tanahnya sudah diberikan. Dalam prakteknya, pemberian izin membuka tanah menimbulkan sejumlah masalah karena misalnya pada lokasi yang sama diberikan lebih dari satu izin serta praktek izin memperjualbelikan izin. Masalah-masalah ini kemudian menjadi alasan bagi Menteri Dalam Negeri untuk mencabut kewenangan camat tersebut.

upaya kedua dimaksudkan untuk menyudahi penyalahgunaan surat tanah. Pengubahan surat tanah dari surat keterangan menjadi surat pernyataan ternyata tidak membuat pengesahan terhadap surat tanah menjadi selektif. Sebaliknya, pasca pengubahan tersebut, para kepala desa/lurah justru terkesan ringan tangan menandatangani surat tanah¹⁴. Paling tidak ada dua sebab yang membuat praktek ringan tangan tersebut terjadi. *Pertama*, kepala desa/lurah diiming-imingi sejumlah uang oleh orang luar agar bersedia membubuhkan tanda tangan. *Kedua*, adanya hubungan kekeluargaan antara kepala desa/lurah dengan pemohon/penggarap.

Praktek ringan tangan ini akhirnya menyuburkan kelahiran para spekulan. Modus umum, para spekulan, yang mayoritas merupakan bukan penduduk setempat, menguasai/menduduki hutan atau tanah-tanah kosong. Hutan maupun tanah kosong tersebut bisa berstatus sebagai hutan negara, tanah negara, tanah adat ataupun tanah hak. Tidak lama setelah melakukan penguasaan dan pendudukan, para spekulan selanjutnya mengurus surat tanah ke ketua RT, kepala desa/lurah dan camat. Jadi, dengan modus seperti ini, syarat dasar pengajuan surat tanah untuk tanah garapan, yakni bahwa tanah yang dimohonkan sudah dalam keadaan dikuasai dan digarap, tidak dipenuhi. Tanah-tanah tersebut baru saja diduduki dan dikuasai dan baru akan digarap pada saat surat tanah dimohonkan. Karena berorientasi untuk bisa menjual kembali dengan harga mahal atau untuk mendapatkan ganti rugi, setelah mendapatkan surat tanah, para spekulan tidak menggarap tanah-tanah tersebut.

Tak pelak, akhirnya ulah para spekulan berdampak pada terhambatnya kegiatan pembangunan, baik proyek pemerintah maupun swasta. Transmigrasi dan eksplorasi serta eksploitasi minyak dan gas bumi merupakan dua proyek pemerintah yang ketika itu paling sering terkena oleh masalah ini. Lokasi yang rencananya akan dibor oleh kontraktor Pertamina, tiba-tiba di-*claim* dimiliki oleh seseorang sekalipun sebelumnya lokasi tersebut masih berupa hutan. Bagi Pertamina, prinsip yang diterapkan adalah

¹⁴ Selain karena praktek ringan tangan ini masalah surat tanah juga diperburam dengan bervariasinya format. Ini terjadi, sekalipun upaya pertama telah ditujukan untuk menyediakan format standar.

secepat mungkin menyelesaikan dengan memberikan ganti rugi karena apabila berlarut-larut Pertamina akan dikeluhkan oleh kontraktor *production sharing*.

Bermodalkan keluhan-keluhan yang disampaikan pihak swasta, pemerintah kabupaten/kota dan pelaksana proyek pemerintah, rapat kerja Bupati/Walikota se-Kaltim, kemudian meminta kanwil BPN untuk mengkonsep sebuah rancangan Keputusan Gubernur. Disepakati bahwa tujuan keputusan tersebut adalah menertibkan surat-surat tanah agar kegiatan pembangunan bisa berjalan lancar¹⁵. Kanwil BPN berhasil membuat rancangan tersebut dan ujung dari proses tersebut adalah diberlakukannya Keputusan Gubernur Kaltim No. 97A/1994 tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Pengusahaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara. Untuk mamastikan dilaksanakannya keputusan ini, seminggu kemudian diterbitkan instruksi Gubernur yang memerintahkan para pembantu gubernur, kanwil BPN, bupati/walikota, kantor pertanahan, pembantu bupati, camat serta kepala desa/lurah, untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan keputusan tersebut.

Belum sampai setahun, Keputusan Gubernur tersebut kemudian digantikan oleh Keputusan Gubernur Kaltim No. 31/1995 mengenai hal yang sama. Anehnya, surat keterangan atau surat tanah yang dilampirkan dalam Keputusan Gubernur No. 31/1995, berisikan redaksi yang seolah-olah 'menghidupkan kembali' surat tanah berbentuk surat keterangan. Karena kembali ke surat tanah berbentuk surat keterangan, maka otorisasi Camat juga dihilangkan. Karena itu, dalam format ini, kolom tanda tangan Camat ditiadakan.

Langkah pengembalian surat tanah ke bentuk semula, rupa-rupanya tidak lantas membuat Keputusan Gubernur ini terlaksana secara efektif. Sebagai surat keterangan, kepala

¹⁵ Ada sejumlah faktor lain yang juga dianggap sebagai hal-hal yang melatari kelahiran Keputusan Gubernur Kaltim No. 31/1995. Hal lain tersebut adalah: (i) untuk menertibkan peladang berpindah; dan (ii) mendorong peningkatan tanah-tanah garapan menjadi tanah-tanah hak. Berkaitan dengan itu pasal 2 keputusan ini menegaskan bahwa penertiban surat-surat keterangan dimaksudkan antara lain untuk: (i) mencegah dan mengurangi sengketa tanah sebagai sumber kerawanan sosial, (ii) salah satu upaya untuk memecahkan masalah tanah terlantar, (iii) mengurangi/mencegah spekulasi tanah dan penerbitan sertifikat ganda, serta (iv) sebagai bahan masukan bagi Pemda untuk menetapkan penagihan PBB dalam rangka peningkatan pendapatan asli daerah.

desa/lurah berkewajiban memastikan kebenaran informasi yang ada di dalam surat tanah tersebut. Karena itu, mereka harus melaksanakan pengukuran dan pemetaan. Untuk melaksanakan hal itu, kepala desa/lurah terbentur dengan keterbatasan dana. Padahal, dengan surat pernyataan, kendala pendanaan teratasi karena kepala desa/lurah atau perangkatnya tidak perlu melakukan pengukuran dan pemetaan. Minimnya sosialisasi menjadi sebab lain yang membuat keputusan ini tidak berlaku efektif. Kegiatan sosialisasi hanya dilakukan di sejumlah kecamatan pada sejumlah kabupaten/kota¹⁶.

Ada dua ukuran untuk menilai ketidakefektifan keputusan gubernur ini, yakni, *pertama*, alih-alih mempersempit gerak para spekulasi tanah, di sejumlah tempat, keputusan ini malah digunakan sebagai pembenaran untuk melakukan pendudukan spekulatif atas tanah-tanah negara. Tindakan tersebut dilakukan dengan cara menafsir isi keputusan yang membolehkan siapa saja untuk menggarap tanah negara, sepanjang belum dikuasai dan digarap oleh orang lain. *Kedua*, pasca pemberlakuan keputusan ini kepala desa/lurah dan camat masih masih tetap menggunakan surat tanah berbentuk surat pernyataan, bukan format surat tanah sebagaimana dilampirkan dalam keputusan ini.

IV. Informalitas pada Tanah Garapan

Paparan sebelum ini dengan jelas menunjukkan bahwa di Kaltim, formalisasi pengaturan tanah garapan hanya berhasil menyentuh format surat keterangan hak dalam bentuk surat hak, serta syarat-syarat untuk mendapatkannya. Adapun proses untuk mendapatkan surat tanah tersebut masih diatur oleh aturan informal. Segmen yang masih terlihat mencolok diatur oleh aturan informal adalah proses perolehan tanah garapan, hak dan kewajiban penggarap serta ketentuan bagaimana hak-hak tersebut dapat dilaksanakan.

Di Delta Mahakam, khususnya untuk tanah-tanah tambak, tanah garapan didapatkan dengan 3 cara yakni merintis atau membuka lokasi, membeli dan mendapatkan warisan. Cara pertama yakni merintis atau membuka lokasi, dilakukan dengan prinsip merintis sebatas kemampuan. Dengan menyewa beko beserta operatornya, penduduk setempat dan

¹⁶ Camat Anggana dan Kepala Seksi Pemerintahan Muara Badak mengaku tidak mengetahui keberadaan Keputusan Gubernur No. 31/1995.

imigran yang dari Sulawesi Selatan, melakukan perintisan para area-area yang dianggap belum berpemilik. Semakin mampu mereka membayar beko tersebut semakin luas lokasi area yang bisa dijadikan lokasi tambak. Namun, perintisan tersebut baru bisa mereka lakukan setelah ada persetujuan dari pemilik lokasi bersebelahan.

Usai membuka rintisan, selanjutnya pemiliknya akan melapor kepada ketua RT atau kepala desa dengan membawa skets lokasi rintisan. Dengan atau tanpa melakukan pengecekan ke lapangan, ketua RT atau kepala desa akan menandatangani semacam surat yang isinya menerangkan bahwa pemohon memang betul-betul menguasai/memiliki tanah yang dimohonkan. Dalam praktek, bentuk surat keterangan ini bervariasi. Ada yang berupa Surat Pembukaan Hutan, dan ada juga yang berupa Surat Pernyataan Hak Milik. Dalam surat-surat tersebut disajikan informasi mengenai asal penguasaan tanah dan penggunaan tanah. Namun ada juga pemilik lokasi rintisan yang sama sekali tidak melapor ke ketua RT atau kepala desa. Biasanya, kelompok terakhir ini baru akan melakukannya sekaligus mengurus surat tanah apabila tanahnya menjadi obyek sengketa.

Kapan pemilik lokasi rintisan atau pemilik tambak tersebut akan mengurus surat-surat tanah? Di Delta Mahakam, pemilik tanah garapan baru akan mengurus surat penguasaan tanah apabila dihadapkan pada dua keperluan, yakni: *pertama*, agar bisa mendapatkan ganti rugi dari perusahaan, dan *kedua*, agar bisa menjual tanahnya kepada orang lain. Selama mereka belum dihadapkan pada dua keperluan di atas, para pemilik belum akan mengurus surat tanah. Untuk menjelaskan keadaan tersebut, seorang mantan kepala seksi Pemerintahan Kantor Kecamatan Muara Badak, Kukar berkomentar:

‘Pemilik empang (tambak-pen) tidak akan mengurus surat tanah kalau tidak ada yang dimaui’

Dalam praktek, persyaratan yang dipenuhi oleh pemohon umumnya berkisar bukti-bukti hak, skets lokasi dan identitas pemohon. Bagi lokasi-lokasi hasil rintisan, bukti-bukti hak biasanya berupa surat pembukaan hutan atau surat pernyataan milik yang dikeluarkan

atau ditandatangani oleh kepala desa. Bagi tanah yang berasal dari pembelian, bukti-bukti haknya berupa kwitansi pembelian.

Pendaftaran tanah-tanah garapan tersebut ke kantor kecamatan ada yang dilakukan sendiri oleh penggarap namun ada juga yang dilakukan secara kolektif. Dalam cara yang terakhir, biasanya kepala desa yang akan mendaftarkan ke kantor kecamatan. Bagi sebagian penggarap, meminta bantuan kepala desa akan lebih murah karena cukup menyumbang sejumlah uang untuk transportasi kepala desa.

Sekalipun menurut ketentuan mengenai pendaftaran tanah, dalam rangka memeriksa permohonan penandatanganan surat penguasaan tanah, camat harus memerintahkan dilakukannya pengecekan ke lapangan untuk memeriksa kebenaran informasi yang tercantum dalam bukti-bukti hak, namun dalam prakteknya hal tersebut seringkali tidak dilakukan. Kalaupun dilakukan lebih banyak diikuti oleh staf pemerintahan desa bukan staf kantor kecamatan. Ada dua faktor yang menyebabkan situasi demikian berlangsung, yakni *pertama*, karena dibebankan untuk menanggung biaya pengukuran dan pemetaan, dengan alasan keterbatasan dana, mayoritas pemohon hanya bisa membiaya staf pemerintahan desa. *Kedua*, niatan kantor kecamatan untuk membiayai sendiri stafnya yang akan ikut dalam pengecekan, terbentur dengan keterbatasan jumlah staf dan pendanaan¹⁷.

Adapun peristiwa-peristiwa peralihan atas tanah garapan, selama ini diatur baik oleh kebiasaan, hukum adat dan aturan formal. Peralihan atas tanah garapan mayoritas terjadi karena jual beli dan pengadaan tanah. Peristiwa peralihan baru akan diatur oleh rejim aturan formal apabila dilakukan di hadapan Camat selaku PPAT. Menurut cara ini, peralihan dilakukan dengan akte. Bila untuk pengadaan tanah peralihan harus dilakukan dihadapan Camat, tidak demikian dengan peralihan karena jual beli. Di Delta Mahakam,

¹⁷ Lihat dalam Simarmata (2009 forthcoming).

mayoritas peralihan karena jual beli dilakukan tanpa akte PPAT. Jual beli dengan akte umumnya dilakukan apabila calon pembeli berdomisili di luar Delta Mahakam¹⁸.

Mengenai batasan masa berlaku, luasan maksimal dan subyek hak, aturan formal mengenai tanah garapan bervariasi. Menurut Keputusan Gubernur Kaltim No. 31/1995, penggarapan berlangsung untuk waktu 3 tahun¹⁹ tanpa menentukan apakah bisa diperpanjang atau tidak. Adapun SPPT sama sekali tidak menentukan mengenai batasan masa berlaku²⁰. Baik menurut surat tanah kepunyaan Keputusan Gubernur No. 31/1995 maupun SPPT, tidak ada batasan luasan maksimal pemilikan atas tanah garapan. Argumen logis di balik ketentuan ini karena hak garap diberikan kepada orang atau badan hukum yang nyata-nyata sudah melakukan penguasaan dan penggarapan untuk sekian lama. Karena itu hak garap selalu mengikuti luasan tanah yang sedang digarap oleh pemohon.

Berbeda dengan ketentuan-ketentuan formal di atas, aparat kantor kecamatan di Delta Mahakam beranggapan bahwa satu dokumen SPPT hanya boleh untuk tanah tidak lebih dari 2 ha. Menurut keterangan seorang mantan kepala seksi di kantor Kecamatan Muara Badak, anggapan tersebut sebenarnya terbentuk dari kebutuhan konkrit dalam rangka pendaftaran tanah hak. Sejumlah pemilik tanah garapan yang memohonkan hak atas tanah ke kantor Pertanahan BPN, diberitahu bahwa kewenangan kantor hanya untuk tanah tidak lebih dari 2 ha. Bila ternyata luas tanah yang dimohonkan lebih dari 2 ha, disarankan untuk mengajukan permohonan ke Kanwil BPN atau bahkan BPN pusat. Menghindari berurusan ke kantor Kanwil atau BPN pusat, para pemilik tanah garapan lalu memecah-mecah tanahnya ke dalam sejumlah SPPT sampai menjadi 2 ha per satu SPPT. Dengan demikian, mereka lalu bisa mendaftarkannya ke kantor pertanahan BPN.

¹⁸ Berdasarkan keterangan yang didapatkan dari buku pendaftaran surat tanah di kantor Kecamatan Anggana dan Muara Badak, terdapat sejumlah pemilik tanah yang berdomisili di luar 2 kecamatan ini seperti di Samarinda, Balikpapan, Bontang, Samboja, Tenggarong dan Loa Janan.

¹⁹ Ketentuan batasan masa berlaku dalam keputusan ini kemungkinan merujuk pada izin membuka tanah untuk 2 ha yang pernah menjadi kewenangan camat sampai tahun 1984.

²⁰ Tidak adanya ketentuan batasan masa berlaku dalam SPPT merupakan hal yang wajar karena sedianya surat ini dimaksudkan sebagai syarat untuk memohonkan hak atas tanah. Sebagai bagian dari surat permohonan, tentu saja SPPT tidak seharusnya mencantumkan batasan maksimal penguasaan.

Intinya, pembuatan satu SPPT tidak lebih dari 2 hektar dimaksudkan untuk mengantansipasi bila suatu saat tanah garapan tersebut ditingkatkan menjadi tanah hak.

Sekalipun demikian, praktek pengesahan satu SPPT untuk tanah lebih dari 2 ha juga marak terjadi. Untuk Delta Mahakam, batasan maksimal 2 ha dianggap terlalu kecil karena tanah-tanah garapan berukuran luas²¹. Di kecamatan Muara Badak, pemohon yang mengajukan 10 ha untuk satu SPPT mengatakan sanggup untuk menggarap tanah seluas itu karena akan memperkerjakan orang lain untuk menggarapnya. Bagi pemohon semacam ini kesanggupan diartikan sebagai kemampuan membayar orang lain untuk menggarap bidang tanah yang dimohonkan.

Mengenai subyek pemilik tanah garapan, di Delta Mahakam terdapat sejumlah aturan informal yang berbeda dengan aturan formal. *Pertama*, menurut aturan formal batasan kepemilikan lahan garapan seluas 2 ha berlaku untuk satu keluarga. Selain itu, anggota keluarga yang namanya tercantum dalam SPPT haruslah orang yang sudah berusia 17 tahun ke atas atau sudah berkeluarga. Akan tetapi di dalam praktek pemilik SPPT bisa diberikan kepada: (i) setiap anggota dalam satu keluarga; dan (ii) anak berusia di bawah 17 tahun. Karena itu tidaklah heran apabila di kecamatan Muara Badak, terdapat pemilik SPPT yang berprofesi sebagai ibu rumah tangga dan pelajar. *Kedua*, nama seseorang diduplikasi atau dibiakan (Bappeda Kukar&PKSPL IPB 2002:III-66&67). Misalnya seseorang yang bernama Abdul Samad bisa memiliki lebih dari satu SPPT dengan membiakan namanya menjadi Abdul Samad 1, Abdul Samad 2 dan seterusnya. Menurut tafsir seorang mantan kasi kantor Kecamatan Muara Badak, praktek demikian memang diperbolehkan aturan sepanjang tanah-tanah tersebut tidak berbatasan langsung atau diselang-selingi oleh tanah orang lain.

Seperti sudah disebutkan pada bagian awal bahwa pandangan yang mempersamakan tanah garapan sebagai tanah hak dan bahkan tanah hak milik, pada akhirnya berimplikasi pada hak-hak yang dimiliki oleh penggarap. Sekalipun hanya dibuktikan oleh surat tanah,

²¹ Menurut Bourgeois et al (2002:37) sejumlah pemilik tanah garapan di Delta Mahakam memiliki lahan seluas lebih dari ribuan hektar. Menurut Sumaryono (2006), luas rata-rata satu petak tambak di Delta Mahakam adalah 8,05 ha. Tambak terluas bahkan mencapai 145,26 ha.

bukan oleh sertifikat, dalam pengadaan tanah, tanah garapan dipersamakan dengan tanah hak. Di Delta Mahakam, karena menurut BP Migas tanah dengan bukti surat tanah sudah dianggap sebagai tanah hak, maka ganti rugi²² bukan hanya terhadap tanam tumbuh tetapi juga terhadap tanah. Menariknya ini berlangsung sekalipun oleh sebagian pegawai pemerintah provinsi Kaltim dan Pemda Kutai Kertanegara, ganti rugi hanya diberikan kepada tanah tumbuh dan uang yang telah dikeluarkan untuk merintis dan membudidayakan ikan dan udang. Ganti rugi tidak diberikan atas tanah karena tanah-tanah tambak di Delta Mahakam merupakan tanah negara karena berlokasi dalam kawasan hutan negara.

V. Kesimpulan

Analisis doctrinal study of law

Sebelum menganalisis gejala informalitas pada tanah garapan dengan menggunakan pendekatan ilmu sosial, ada baiknya mendekati gejala ini dengan menggunakan pendekatan ilmu hukum doktrinal (*doctrinal study of law*) terlebih dahulu. Dari kaca mata *doctrinal study of law*, problem-problem hukum yang mengerubungi tanah garapan bermuasal dari hal-hal berikut ini: *pertama*, ketidakkonsistenan terhadap istilah tanah hak. Menurut UUPA dan peraturan organiknya, bukti-bukti hak berupa akta jual beli dan surat tanah hanyalah syarat untuk memohonkan tanah-tanah adat menjadi tanah hak. Namun, dalam berbagai peraturan administratif (*administrative regulations*), utamanya mengenai pengadaan tanah, bukti-bukti tersebut sudah dipersamakan dengan sertifikat. Sehingga dengan demikian, tanah-tanah yang masih diperkuat dengan bukti-bukti hak sudah dianggap sebagai tanah hak (milik). Akibatnya, karena sudah dianggap sebagai

²² Definisi umum istilah ganti rugi menurut peraturan perundang-undangan adalah penggantian yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah akibat pengadaan tanah (pelepasan atau penyerahan) atas nilai tanah berikut bangunan, tanaman dan/ atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah. Dalam prakteknya, berkembang pandangan bahwa karena merupakan tanah negara, pemilik tanah garapan tidak berhak untuk mendapatkan ganti rugi atas nilai tanah. Mereka hanya berhak mendapatkan ganti rugi atas nilai bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang terkait dengan tanah. Bahkan, ganti rugi tersebut tidak dianggap sebagai kewajiban (Simarmata 2008) melainkan hanya karena sifat kasihan negara/pemerintah atau pelaku swasta. Ganti rugi tidak lebih dari uang keperdulian, pengganti jasa atau pengakuan atas jerih payah. Ada yang mengatakan bahwa pemberian ganti rugi atas tanah garapan lebih karena Indonesia berfalsafahkan Pancasila. Karena itu, istilah ganti rugi sering diganti dengan istilah kerokhiman, santunan atau kompensasi.

tanah hak (milik) dan dalam kenyataannya penggarap memiliki hak yang relatif serupa dengan pemegang hak milik, para penggarap tidak lagi termotivasi untuk menaikan tanah garapannya menjadi tanah hak.

Kedua, kaburnya perbedaan pengertian antara tanah adat dengan pendudukan tanah tidak sah. Menurut UUPA dan peraturan organikya, tanah-tanah adat perorangan akan didorong menjadi tanah hak baik melalui pendaftaran tanah. Adapun tanah ulayat akan diperlakukan dengan mekanisme tersendiri karena tidak akan diintegrasikan menjadi tanah hak maupun tanah negara²³. Namun, karena politik pengakuan terhadap tanah adat relatif berhenti pada hanya UUPA²⁴, dalam prakteknya penguasaan dan pemilikan tanah berbasis hukum adat seringkali dikategorikan sebagai pendudukan tanah tanpa sah. Karena itu, tidak heran, di sejumlah tempat tanah-tanah adat dan tanah hasil pendudukan tanpa sah, sama-sama dikategorikan sebagai tanah garapan. Akibat lanjutannya, tanah-tanah adat kemudian berubah menjadi tanah negara bebas (*vrij landsdomein*). Padahal, dalam beberapa hal pendudukan tanah tanpa hak bisa berbeda dengan tanah adat karena karena, *pertama*, pendudukan tanpa sah seringkali dilakukan di atas tanah hak; dan *kedua*, pendudukan tanpa hak bisa dilakukan tanpa harus memiliki dasar sosiologik dan historik dengan tanahnya.

Ketiga, *vacuum*-nya pengaturan mengenai izin membuka tanah untuk tanah tidak lebih dari 2 hektar. Pasca pencabutan kewenangan camat untuk memberikan izin membuka tanah sejak tahun 1984, sampai saat ini belum ada peraturan perundangan yang menjelaskan kepada siapa kewenangan tersebut kemudian diserahkan. Di Kaltim sendiri, pencabutan ini segera diikuti dengan tidak diberlakukannya lagi Keputusan Gubernur Kepala Daerah No. 237/1974 tentang Penggarapan Tanah Pertanian di Atas Tanah Negara. Saat ini, pengaturan mengenai izin membuka tanah hanya ada dalam peraturan perundangan nasional yakni Keppres No. 34/2003 tentang Kebijakan Kebijakan

²³ Sebenarnya menurut PP No. 8/1953 semua tanah yang sedang beralas hak, baik menurut hukum Barat maupun hukum adat, tidak masuk ke dalam kategori tanah negara. Dengan demikian, tanah-tanah adat perorangan juga tidak termasuk ke dalam cakupan tanah negara. Sekalipun diberlakukan sebelum UUPA, sampai saat ini PP ini masih belum dicabut atau diganti. Lihat Soemardjono 2001:60-61.

²⁴ Setelah berlaku selama 39 tahun, barulah ketentuan UUPA mengenai hak ulayat dilaksanakan oleh Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 5/1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Nasional di Bidang Pertanahan dan di dalam Keputusan Kepala BPN No. 2/2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan Yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Kabupaten/ Kota. Kedua regulasi ini memang menyebutkan bahwa urusan pemberian izin membuka tanah diserahkan kepada kabupaten/kota. Akan tetapi tidak ada kejelasan mengenai: (i) untuk tanah dengan ukuran luas berapa izin tersebut bisa diberikan oleh Bupati/Walikota; dan (ii) apakah kewenangan pemberian izin tersebut dapat didelegasikan kepada Camat.

Analisis social scientific study of law

Secara teoritik masih terus bertahannya rejim aturan informal dan pada saat yang sama tidak efektifnya aturan formal atas tanah garapan, seperti yang tergambar pada paparan-paparan di atas, bisa dijelaskan dengan menggunakan sejumlah teori yang tersedia dalam kajian-kajian sosial mengenai hukum (*social scientific study of law*). Berbagai penjelasan teoritik ilmu sosial terhadap gejala di atas bisa dikelompokkan ke dalam dua, yaitu, *pertama*, teori yang berfungsi melukiskan sekaligus memberi nama pada gejala tersebut. *Kedua*, teori yang menjelaskan mengapa gejala tersebut bisa terjadi.

Dalam kelompok pertama terdapat teori kesenjangan hukum (*legal gap*). Menurut Tamanaha (2006:131) istilah kesenjangan hukum dimaksudkan untuk menjelaskan dua kondisi, yakni: *Pertama*, kesenjangan antara *law in the books* dengan *law in action* atau kesenjangan aturan formal (*legal rules*) dengan apa yang sesungguhnya dipraktikkan oleh para aktor hukum²⁵. *Kedua*, kesenjangan antara aturan formal (*legal normative order*) dengan aturan yang senyatanya mengatur perilaku masyarakat (*social normative order*). Di Delta Mahakam, kesenjangan hukum dalam kondisi pertama terlihat pada sikap Camat yang tidak memaksakan harus ikut sertanya staf kantor kecamatan dalam pengecekan tanah pemohon ke lapangan. Contoh lainnya adalah tindakan kades maupun camat mengesahkan surat tanah sekalipun luasnya melebihi 2 hektar, termasuk tindakan menerima permohonan yang membiakan nama seseorang.

²⁵ Ketika mencoba menelusuri perbedaan antara konsep *law in action* yang dikemukakan oleh Roscoe Pound dengan konsep *living law* yang dikemukakan oleh Eugene Ehrlich, menurut Nelken (1984:157-174) *legal actors* yang dimaksud bukan hanya para penegak hukum (*law enforcers*) tetapi juga para pembuat hukum (*law makers*).

Adapun contoh nyata untuk kesenjangan hukum dalam kondisi kedua adalah praktek yang memperlakukan tanah garapan sebagai tanah hak hanya karena diperkuat oleh bukti hak berupa surat tanah. Akibat perlakuan semacam ini, tanah garapan layaknya tanah hak milik yang dapat disewakan, diwariskan dan dialihkan. Kecuali, pengalihan dengan akte PPAT, seluruh peristiwa pengalihan atas tanah garapan diatur oleh kebiasaan.

Dalam kelompok kedua terdapat paling tidak 3 teori yang tepat untuk menjelaskan mengapa gejala informalitas terjadi. *Pertama*, jika aturan informal dianggap sebagai pertanda tidak efektifnya aturan formal, maka teori mengenai kepatuhan hukum (*legal compliance*) dan teori efektifitas pemberlakuan hukum, dapat dipakai. *Kedua*, teori semi-autonomous social field (SASF). *Ketiga*, teori mengenai force field.

Teori-teori mengenai efektifitas pemberlakuan hukum pada dasarnya bermaksud memeriksa sejauh mana hukum berdampak pada perilaku kelompok yang diatur (*the regulated group*). Studi-studi hukum dan ekonomi meyakini bahwa efektifitas keberlakuan hukum tergantung kepada mekanisme penghargaan dan penghukuman yang tersedia. Menurut studi-studi hukum dan masyarakat, kajian-kajian hukum dan ekonomi terlalu menyederhanakan masalah karena menyempitkan efektifitas hanya semata-mata pada cost and benefit analysis.

Studi hukum dan masyarakat, khususnya yang mempelajari kepatuhan hukum, menekankan bahwa seseorang mematuhi hukum tergantung pada sejauhmana ia memandang hukum dan para aktor hukum legitim dan otoritatif (McAdams dan Nadler 2008: 865-866). Tindakan para pemilik tanah garapan di Delta Mahakam untuk hanya membiayai aparat pemerintahan desa dalam pengukuran dan pemetaan merupakan contoh kepatuhan yang dipengaruhi pertimbangan untung rugi. Sementara tindakan membuat format SPPT yang di dalamnya mencantumkan kolom tanda tangan Camat merupakan contoh kepatuhan karena mempertimbangkan otoritas. Dua perusahaan migas di Delta Mahakam, masing-masing Total E&P Indonesia dan Vico, mengharuskan SPPT ditandatangani oleh Camat agar penggarap bisa diberikan ganti rugi atau kompensasi.

SASF yang diperkenalkan oleh Sally Falk Moore (1978) menjelaskan dua hal sekaligus, yakni: *Pertama*, bahwa instrumen hukum formal tidak pernah bisa mengarahkan atau mengontrol perilaku manusia sepenuhnya²⁶. *Kedua*, kontrol penuh oleh hukum formal tersebut mustahil terjadi karena dalam kenyataannya antara individu dengan lembaga-lembaga negara terdapat pelbagai normative orders yang turut menentukan perilaku individu dan kelompok. Pelbagai normative orders tersebut dilahirkan oleh kelompok-kelompok sosial semi-otonom yang memiliki kemampuan membuat aturan (*rule-making capacity*).

Penjelasan SASF mengenai gejala tanah garapan dapat diperkuat dengan konsep force field²⁷. Menurut Nuijten (2003), gejala informalitas dan illegalitas merupakan buah dari pertarungan antar aktor-aktor dalam rangka memperebutkan sumberdaya. Pada akhirnya pertarungan tersebut akan menentukan bentuk-bentuk perilaku, apakah sepenuhnya mengikuti ketentuan aturan formal atau membuat aturan sendiri. Menurut Nuijten, dalam hal perilaku tidak mengikuti kaedah formal, biasanya para aktor akan menciptakan cara untuk menyembunyikan nuansa illegalitas dan informalitas dari perilaku mereka. Misalnya dengan menciptakan prosedur bayangan (*shadow procedures*). Pada kasus Kalimantan Timur, kesempatan untuk membuat format standar surat tanah merupakan contoh nyata dari prosedur bayangan. Dengan format standar ini, pendudukan, penguasaan dan penggarapan tanah-tanah negara menjadi tidak illegal sepenuhnya.

Gejala tidak efektifnya aturan formal pada tanah garapan dapat juga dianalisis dengan menggunakan teori-teori yang menjelaskan kegagalan formal property rights system di sejumlah negara, terutama negara-negara berkembang, akibat keterbatasan sumberdaya.

²⁶ Kritik Moore atas pandangan instrumentalisme ini bisa juga ditemukan pada kritik terhadap konsep law and development yang meyakini bahwa perubahan sosial pada negara-negara berkembang dapat dilakukan melalui hukum formal. Menurut F von Benda-Beckmann (1989:129), oleh pandangan ini hukum diperlakukan sebagai kunci ajaib untuk mengupayakan perubahan-perubahan sosial dan ekonomi yang diinginkan. Kritik serupa atas pandangan ini dapat juga ditemukan pada Tamanaha (2004) dan Carothers (2006).

²⁷ Menurut Nuijten (2003) sebenarnya adalah perbedaan antara SASF dengan force field yakni kalau SASF masih mempercayai bahwa keteraturan hanya bisa diciptakan oleh instrumen norma (*rule-or norm-based*), maka force field meyakini bahwa keteraturan bisa juga muncul dari proses pertarungan kekuatan antar aktor. Kata Nuijten, '*In this view the patterning of organizing processes is not a result of a common understanding or normative agreement, but of the forces at play within the field*'. Konsep force field dipergunakan oleh Nuijten dengan berilham dari Bourdieu mengenai field.

Menurut Vandergeest (2007:1152&1155), kegagalan formal property rights yang terpusat yang dililit oleh persoalan keterbatasan sumberdaya, bukan hanya akan membuat sistem property rights tidak efektif, tetapi juga tidak legitim. Menurut McCarthy (2006:9), di Indonesia, tatkala aturan formal mengenai pengelolaan sumberdaya hutan hanya sebatas nama, ia kemudian terjatuh ke dalam rejim kontrol faktual para pelaku swasta. Bukan hanya dalam sektor kehutanan, informalitas atau illegalitas juga bermunculan dalam pengelolaan sumberdaya perikanan²⁸. Di Kalimantan Timur, surat tanah dalam bentuk surat keterangan banyak menimbulkan masalah karena kepala desa/lurah tidak memiliki sumberdaya untuk melakukan pengecekan ke lapangan sebelum memberikan surat. Alasan yang sama membuat para kepala desa tidak melaksanakan ketentuan Keputusan Gubernur No. 31/19995 dengan memilih tetap menggunakan surat tanah berbentuk surat pernyataan.

²⁸ Contoh-contoh gejala informalitas dan illegalitas dalam pengelolaan perikanan dapat dilihat pada McGoodwin (1983) dan McMullan, Perrier dan Okihiro (1993:121-146).

Referensi

- Bapedalda Kutai Kartanegara dan PKSPL IPB (2002) *Dampak Kegiatan Tambak Terhadap Kegiatan Minyak dan Gas di Delta Mahakam*. Unpublished report.
- Bourgeois, Robin et al (2002) *A Socio-Economic and Institutional Analysis of Mahakam Delta Stakeholders* unpublished report.
- Carothers, Thomas (2006) *Promoting Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*. Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace
- Cotterrell, Roger (1992) *The Sociology of Law An Introduction*. London: Butterworths.
- Harsono, Boedi (2005) *Hukum Agraria Indonesia sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Hidayati, Denny et al (2005) *Manajemen Konflik Stakeholders Delta Mahakam*. Jakarta: LIPI.
- Hidayati, Denny et al *Isu Pertanahan: Status dan Legalitas Lahan (Pembelajaran dari Delta Mahakam)*, Jakarta: LIPI, forthcoming.
- Ilyas (2005) *Konsepsi Hak Garap atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia dalam Kaitannya dengan Ajaran Negara Kesejahteraan*. Disertasi pada Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran.
- Lange, Betina (1999) *Compliance Construction in the Context of Environmental Regulation*. London: Sage Publication.
- McAdams R.H., dan Janice Nadler (2008) 'Coordinating in the Shadow of the Law: Two Contextualized Tests of the Focal Point Theory of Legal Compliance', *Law & Society Review* 42(4): 865-898.
- McCharty F. John (2006) *The Fourth Circle A Political Ecology of Sumatra's Rainforest Frontier*. California: Stanford University Press.
- McGoodwin, R. James (1983) Some Examples of Self-Regulatory Mechanisms in Unmanaged Fisheries, paper dipresentasikan pada Expert Consultation on the Regulation of Fishing Report ((Fishing Mortality), Rome, 17-26 Januari.
- McMullan, J.L., David CP and Norman Okihiro (1993) 'Regulation, Illegality and Social Conflict in the Nova Scotia Lobster Fishery', *Legal Pluralism and Unofficial Law* 33:122-146.

- Merry, S Engel (1988) 'Legal Pluralism', *Law&Society Review* 22:869-96.
- Moore, S. Falk (1978) *Law as Process An Anthropological Approach*. London:Routledge&Kegan Paul.
- Nelken, David (1984) 'Law in Action or Living Law? Back to the Beginning of Sociology of Law', *Legal Studies* 4:157-174.
- Nuijten, Monique (2003) 'Illegal Practices and the Re-Enchantment of Governmental Techniques Land and the Law in Mexico', *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 48:163-183.
- Otto, J. Michiel (2009) 'Rule of Law Promotion, Land Tenure and Poverty Alleviation: Questioning the Assumptions of Hernando De Soto', *Hague Journal on the Rule of Law* 1:173-195.
- Perangin, Effendi (1993) *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Ruchiyat, Eddy (1999) *Politik Pertanahan Nasional sampai Orde Reformasi*. Bandung: Alumni.
- Santoso, Urip (2007) *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta:Kencana.
- Setiawati (1999) *Analisis Kegiatan Petani Tambak Pada Hutan Mangrove di Areal HPH PT. Karyasa Kencana Kalimantan Timur*, tesis pada Program Pasca Sarjana Universitas Mulawarman.
- Sihombing, B.F., (2005) *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung.
- Simarmata, Rikardo (2008) 'Masalah Tanah Ulayat dan Tanah Garapan', *Kaltim Post*
 _____ (2009 forthcoming) 'Resource Use 'Rights' on A Frontier A Case from the Mahakam Delta of East Kalimantan, Indonesia.
- Soemardjono, SW, Maria SW (2001) *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta:Kompas.
- _____ (2005) 'Permasalahan Hutan (di atas tanah hak) Ulayat', paper dipresentasikan pada seminar 'Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat MelayuRiautenantang Hutan Tanah Ulayat,LembagaAdat Melayu Riau, Pekanbaru, 26-28 Februari.

- Sumaryono (2006) *Pemetaan Detail Areal Tambak di Kawasan Delta Mahakam Menggunakan Citra Satelit dan Sistem Informasi Geografis*. Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Kutai Kartanegara.
- Supriadi (2007) *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sutedi, Adrian (2007) *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Tamanaha, B.Z (1993) 'The Folly of the 'Social Scientific' Concept of Legal Pluralism', *Law and Anthropology* 192-217.
- _____ (1997) *Realistic Socio-Legal Theory: Pragmatism and Social Theory of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- _____ (2000) 'A-Non Essentialist Version of Legal Pluralism', *Journal of Law and Society*, 27 (2):296-321.
- Tamanaha, B.Z (2004) *On the Rule of Law, History, Politics, Theory*. Cambridge University Press.
- _____ (2006) *A General Jurisprudence of Law and Society*. Clarendon: Oxford University Press.
- _____ (2008) 'Understanding Legal Pluralism: Post to Present, Local to Global', *Sydney Law Review* 30:375-411.
- Timmer, Jaap (2009 forthcoming) 'Gaining Access to Justice in a Capitalist Aquaculture and Oil and Gas Frontier of the Mahakam Delta, East Kalimantan', forthcoming.
- _____ (2009 forthcoming) 'Political Ecology for the Shrimp Frontier of the Mahakam Delta, East Kalimantan', forthcoming.
- Vandergeest, Peter (2007) 'Certification and Communities: Alternatives for Regulating the Environmental and Social Impacts of Shrimp Farming', *World Development* 35 (7): 1152-1171.
- Von Benda-Beckmann, F (1989) 'Space-Goat and Magic Charm', *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 28: 29-148.
- Wignjosubroto, Soetandyo (2002) *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Permasalahannya*. Jakarta: ELSAM&HUMA.