

# MODUL I

## MEMAHAMI KONDISI PERTANAHAN MASYARAKAT

### A. Kondisi Penguasaan Tanah

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 (Undang-Undang Dasar Tahun 1945) menentukan bahwa, “Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Sejarah terbentuknya Pasal 33 UUD 1945 berawal pada saat R. Soepomo melontarkan di depan Sidang BPUPKI pada tanggal 31 Mei 1945, bahwa dalam negara yang berdasarkan konsep integralistik persatuan, maka dalam lapangan ekonomi akan dipakai sistem sosialisme negara (*staats socialisme*). Perusahaan-perusahaan yang penting akan diurus oleh negara, dan pada hakekatnya negara akan menentukan di mana, di masa apa, serta perusahaan apa yang akan diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Begitu pula dalam hal pertanahan, pada hakekatnya negara yang menguasai tanah seluruhnya (Trijono, 2015:2)

Winahyu Erwiningsih dalam artikel berjudul “Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945”, yang dimuat dalam Jurnal Hukum, Nomor Edisi Khusus, 16 Oktober 2009 halaman 120 menyatakan, bahwa kekuasaan negara atas tanah sangatlah mudah diberikan tafsir tunggal sesuai dengan keinginan penguasa, karena masih banyak peraturan perundang-undangan yang perlu dijabarkan untuk pelaksanaan ketentuan pokok dalam UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria).

Secara yuridis hak menguasai dari negara diatur di dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yakni berwenang untuk: (1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa; (2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; (3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa (Trijono, 2015:3-4).

Sementara itu, hak penguasaan tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban, dan larangan bagi pemegang hak untuk berbuat sesuatu atas tanah yang

dihakinya. Hak penguasaan atas tanah dapat diartikan sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan subyek tertentu. Selain itu, hak penguasaan atas tanah dapat juga diartikan sebagai hubungan hukum konkret (*subjective recht*), jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subyek tertentu.

Dalam tiap hukum tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai hak penguasaan atas tanah, yang dalam UUPA diatur sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hirarkhi hak penguasaan atas tanah, sebagai berikut: **Pertama**, Hak Bangsa Indonesia, yang disebut dalam Pasal 1, sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, dan beraspek perdata serta publik. **Kedua**, Hak Menguasai Negara, yang disebut dalam Pasal 2, dan semata-mata beraspek publik. **Ketiga**, Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, yang disebut dalam Pasal 3, dan beraspek perdata dan publik. **Keempat**, Hak-Hak Perorangan atau Individual, yang beraspek perdata, serta terdiri dari: (1) Hak-hak atas tanah sebagai hak-hak individual yang bersumber dari Hak Bangsa Indonesia, sebagaimana disebut dalam Pasal 16 dan Pasal 53; (2) Wakaf, yaitu Hak Milik yang sudah diwakafkan, sebagaimana disebut dalam Pasal 49; (3) Hak Jaminan Atas Tanah, yang disebut “Hak Tanggungan”, sebagaimana disebut dalam Pasal 25, Pasal 33, Pasal 39, dan Pasal 51.

Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik dan dalam arti yuridis, serta dapat pula beraspek privat dan publik. Penguasaan dalam arti yuridis, adalah penguasaan yang dilandasi hak yang dilindungi oleh hukum, serta pada umumnya memberi kewenangan pada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihaki.

Meskipun penguasaan tanah secara yuridis memberi kewenangan untuk melakukan penguasaan secara fisik, tetapi ada kalanya secara fisik bidang tanah tersebut dikuasai oleh orang lain. Sebagai contoh orang yang memiliki tanah, tetapi tidakenggarapnya sendiri melainkan disewakan pada pihak lain. Dalam hal ini bidang tanah tersebut secara yuridis dipunyai oleh pemilik tanah, tetapi secara fisik digarap oleh penyewa tanah. Ada pula penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk melakukan penguasaan secara fisik. Sebagai contoh, kreditor (bank) pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan secara yuridis

atas tanah yang dijadikan agunan, tetapi secara fisik penguasaan atas tanah tersebut berada pada pemegang hak atas tanah.

Ada delapan asas yang mengatur hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanahnya, yaitu: asas religiusitas, asas kebangsaan, asas demokrasi, asas pemerataan, asas kebersamaan dan kemitraan, asas kepastian hukum, asas penggunaan dan pemanfaatan, serta asas kemanusiaan yang adil dan beradab.

## **B. Kondisi Pemilikan Tanah**

Saat ini masih terjadi ketimpangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah. Ketimpangan struktur ini juga mencerminkan masih terdapat fokus kepemilikan/penguasaan tanah yang hanya berada pada kelompok tertentu, sehingga masih banyak masyarakat yang belum mendapatkan manfaat atas tanah sebagai salah satu sumber kehidupan (Surono, 2013:3)

Sebagaimana diketahui pemilikan tanah biasanya diawali dengan menduduki suatu wilayah tertentu oleh suatu masyarakat adat, yang kemudian disebut dengan tanah komunal (tanah milik bersama). Di wilayah pedesaan di luar Jawa, kepemilikan tanah diakui berdasarkan hukum adat, baik berdasarkan keturunan maupun wilayah. Seiring dengan perubahan masyarakat secara bertahap, tanah milik bersama tersebut dikuasai oleh anggota masyarakat melalui penggarapan bergilir. Sejak saat itu sistem kepemilikan individual mulai dikenal, yang berlangsung di wilayah kerajaan dan kesultanan sejak abad ke-5, dan kemudian berkembang seiring kedatangan kolonial Belanda pada abad ke-17.

Selama masa penjajahan Belanda, pemilikan tanah secara perorangan telah menyebabkan dualisme hukum pertanahan, yaitu tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Adat dan tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Barat. Menurut hukum pertanahan Belanda, tanah bersama milik adat dan tanah milik adat perorangan berada di bawah penguasaan Negara (Pemerintah Hindia Belanda). Hak individu atas tanah, seperti hak milik atas tanah diakui sepanjang tunduk (diproses berdasarkan) pada Hukum Barat. Hak milik semacam ini biasanya diberikan oleh Pemerintah Hindia Belanda di perkotaan dan tanah perkebunan (di pedesaan).

Nurhasan Ismail (2012:36-37) menyatakan, bahwa UUPA dapat ditempatkan sebagai hukum progresif dan hukum prismatik. Sebagai hukum progresif, UUPA dimaksudkan sebagai instrumen untuk menciptakan perubahan masyarakat yang berkemajuan di bidang ekonomi melalui penataan struktur pemilikan tanah, yang mendorong ke arah perubahan pertanian dan industri yang semakin maju, dengan tidak mengabaikan keadilan dan pemerataan dalam pemilikan tanah.

Sementara itu, sebagai hukum prismatik, maka UUPA diterapkan dengan memperhatikan nilai-nilai modernitas dan tradisional. Penjabaran nilai-nilai modernitas tercermin pada: (1) prinsip individualisasi kepemilikan tanah, (2) dorongan pemanfaatan tanah yang menghasilkan produksi setinggi-tingginya melalui pemanfaatan secara intensif, (3) persamaan akses bagi setiap orang untuk mempunyai tanah di suatu wilayah di wilayah Indonesia, dan (4) pemberian hak atas tanah bagi perkembangan usaha berskala besar di sektor pertanian dan industri.

Penjabaran nilai-nilai tradisional tercermin dari: (1) pelekatan fungsi sosial hak atas tanah dan pembatasan luas tanah yang dapat dipunyai oleh setiap orang, sebagai pencegah agar individualisasi kepemilikan tanah tidak mengarah pada kepemilikan yang bersifat mutlak dan menumpuknya kepemilikan tanah pada segelintir orang; (2) dorongan ke arah konservasi sumberdaya tanah melalui pembebanan kewajiban memelihara kesuburan tanah, (3) larangan kepemilikan tanah secara *absentee* sebagai penyeimbang agar tekanan pada produktivitas tanah tidak menimbulkan kerusakan pada fungsi dan kemampuan fisik tanah, (4) pemberian perlakuan khusus pada golongan ekonomi lemah dan marjinal dengan memberi kewajiban pada pemerintah (negara) untuk melindungi golongan tersebut sebagai penyeimbang terhadap penerapan prinsip persamaan dan semangat persaingan yang mengiringinya, dan (5) pencegahan monopoli dan dominasi dalam penguasaan dan pengusahaan tanah oleh perusahaan dengan kewajiban kegiatan usaha di sektor pertanian dan industri dilakukan dalam wadah koperasi.

Firdajasari (2014:30) mengungkapkan, bahwa UUPA menyebut *landreform* dengan istilah "*agrarian reform*", yaitu berupa perombakan dan pembangunan kembali sistem pemilikan dan penguasaan atas tanah. Tujuannya untuk melarang

adanya *groot ground bezit*, yaitu pemilikan tanah yang melampaui batas, sebab hal yang demikian akan merugikan kepentingan umum.

### C. Kondisi Penggunaan Tanah

Perubahan penggunaan tanah terjadi di perkotaan, seiring meningkatnya aktivitas pembangunan, khususnya di kota-kota besar. Banyak tanah dan pemukiman penduduk di sekitar pusat pemerintahan dan perdagangan berubah penggunaannya menjadi pabrik, pertokoan, atau fasilitas umum lainnya. Peningkatan kebutuhan manusia atas tanah membawa konsekuensi pada pemerintah, untuk menyediakan tanah bagi berbagai kegiatan. Keadaan ini memaksa pemerintah untuk mengambil alih tanah rakyat untuk kepentingan umum, walaupun dalam prakteknya kegiatan ini seringkali menimbulkan sengketa antara pemilik tanah dengan pemerintah.

Yul Ernis (2015:17) menyatakan, bahwa pada masa Pemerintah Hindia Belanda penggunaan tanah dituangkan dalam *Regeerings Reglement* (RR) Tahun 1855 (*Staatblad* 1855 Nomor 2). Dalam RR tersebut pertanahan tercantum dalam Pasal 62 yang terdiri dari 3 ayat, antara lain menggariskan, bahwa Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah dan hanya dapat menyewakan tanah berdasarkan ketentuan ordonansi. Kemudian pada tahun 1870 diundangkan *Agrarisch Wet* (*Staatblad* 1870 Nomor 55) yang terdiri dari 5 ayat, yang kemudian ditambahkan dalam Pasal 62 RR 1855. Selanjutnya Pasal 62 RR 1855 yang telah diubah tersebut diubah kembali menjadi IS atau *Indische Staatregeling* (*Staatblad* 1925 Nomor 479, yang antara lain menyebutkan bahwa berdasarkan ketentuan ordonansi ini dapat diberikan tanah dengan hak *erfpacht* selama waktu tidak lebih dari 75 tahun, dan Gubernur Jenderal harus menjaga agar jangan sampai ada pemberian tanah-tanah yang melanggar hak-hak rakyat asli.

Ketentuan IS yang menyebut adanya hak *erfpacht* memperlihatkan adanya perhatian Pemerintah Hindia Belanda untuk memperoleh keuntungan dari penggunaan tanah. Sebagaimana diketahui *hak erfpacht* merupakan hak menggunakan tanah untuk usaha perkebunan selama 75 tahun. Perhatian ini sekaligus memperlihatkan adanya upaya Pemerintah Hindia Belanda untuk mengelola dan mengatur penggunaan tanah di wilayah kekuasaannya.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2004 tentang Penggunaan Tanah menyebutkan, bahwa asas dan tujuan penatagunaan tanah berdasarkan: (1) keterpaduan, yaitu penatagunaan tanah dilakukan untuk mengharmonisasikan penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah; (2) berdayaguna dan berhasilguna, yaitu penatagunaan tanah harus dapat mewujudkan peningkatan nilai tanah yang sesuai dengan fungsi ruang; (3) serasi, selaras, dan seimbang, yaitu penatagunaan menjamin terwujudnya keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara hak dan kewajiban masing-masing pemegang hak atas tanah atau kuasanya sehingga meminimalkan benturan kepentingan antar penggunaan dan pemanfaatan tanah; (4) berkelanjutan, yaitu penatagunaan tanah menjamin kelestarian fungsi tanah demi memperhatikan kepentingan antar generasi; (5) keterbukaan, yaitu penatagunaan tanah dapat diketahui seluruh lapisan masyarakat; (6) persamaan, keadilan, dan perlindungan hukum, yaitu penyelenggaraan penatagunaan tanah tidak mengakibatkan diskriminasi antar pemilik tanah sehingga ada perlindungan hukum dalam menggunakan dan memanfaatkan tanah (Ernis, 2015:30).

Penatagunaan tanah adalah pola pengelolaan tata guna tanah yang meliputi penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, yang berwujud konsolidasi pemanfaatan tanah melalui pengaturan kelembagaan yang terkait dengan pemanfaatan tanah sebagai satu kesatuan sistem untuk kepentingan masyarakat secara adil (Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah).

Untuk mencapai tujuan penggunaan tanah, yaitu kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara efektif, maka pembuatan rencana penggunaan tanah harus didasarkan pada prinsip-prinsip, sebagai berikut: (1) Prinsip penggunaan aneka (*principle of multiple use*), yaitu rencana penggunaan tanah harus memenuhi beberapa kepentingan sekaligus pada satu kesatuan tanah tertentu. Prinsip ini berperan penting untuk mengatasi keterbatasan areal, terutama di wilayah yang penduduknya sangat padat; (2) Prinsip produksi maksimum (*principle of maximum production*), yaitu penggunaan tanah diarahkan untuk memperoleh hasil fisik (sesuatu yang dihasilkan dari tanah, misalnya sawah menghasilkan padi atau bahan pangan lainnya) yang setinggi-tingginya, untuk memenuhi kebutuhan rakyat yang mendesak; (3) Prinsip penggunaan optimum (*principle of optimum use*), yaitu penggunaan tanah diarahkan untuk

memberikan keuntungan ekonomi yang sebesar-besarnya kepada orang yang menggunakan atau mengusahakan tanah tersebut tanpa merusak tanah sebagai sumberdaya alam (Ernis, 2015:30).

Yul Ernis dalam bukunya, “Penelitian Hukum Tentang Konsistensi Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah Sesuai Dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang,” (2015:31-34) menyatakan, bahwa asas tata guna tanah untuk daerah pedesaan adalah LOSS (Lestari, Optimal, Serasi, dan Seimbang). Sementara itu, asas tata guna tanah untuk daerah perkotaan adalah ATLAS (Aman, Tertib, Lancar, dan Sehat).

#### **D. Kondisi Pemanfaatan Tanah**

Pemanfaatan tanah merupakan rangkaian aktivitas manusia atas daratan, misalnya untuk permukiman, kawasan perdagangan, pertanian, dan lain-lain. Setiap daerah memiliki potensi pemanfaatan tanah masing-masing, yang sesuai dengan kondisi daerah tersebut.

Untuk wilayah DIY (Daerah Istimewa Yogyakarta) terdapat Peraturan Gubernur DIY Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Tanah Desa. Peraturan ini menyebutkan bahwa tanah desa adalah tanah yang asal usulnya dari Kasultanan dan/atau Kadipaten yang dikelola oleh Pemerintah Desa berdasarkan Hak Anggaduh, yang jenisnya terdiri dari Tanah Kas Desa, Pelungguh, Pengarem-arem, dan tanah untuk kepentingan umum.

Hak Anggaduh adalah hak adat yang diberikan oleh Kasultanan (Yogyakarta) atau Kadipaten untuk mengelola dan memungut/mengambil hasil dari Tanah Kasultanan atau Tanah Kadipaten untuk jangka waktu selama dipergunakan. Sementara itu, tanah kas desa adalah bagian dari tanah desa yang dipergunakan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan desa. Peraturan tersebut juga menjelaskan, pelungguh adalah bagian dari tanah desa yang dipergunakan untuk tambahan penghasilan kepala desa dan perangkat desa, sedangkan pengarem-arem adalah bagian dari tanah desa yang dipergunakan untuk tunjangan bagi kepala desa dan perangkat desa yang purna tugas.

Pasal 2 Peraturan Gubernur DIY Nomor 34 Tahun 2017 menyebutkan, bahwa pemanfaatan tanah desa berdasarkan asas: pengakuan atas hak asal usul, efektivitas pemerintahan, dan pendayagunaan kearifan lokal. Untuk mewujudkan pemanfaatan tanah desa berdasarkan asas-asas tersebut, maka pelaksanaannya memperhatikan nilai-nilai: kearifan lokal, budaya adiluhung, kesejahteraan rakyat, keadilan, kepastian hukum, tertib administrasi, dan keterbukaan. Pada Pasal 4 peraturan ini juga disebutkan, bahwa tujuan pemanfaatan tanah desa, untuk: pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, kesejahteraan masyarakat, dan penyelenggaraan pemerintahan desa.

Berkaitan dengan perizinan pemanfaatan tanah desa, Pasal 7 Peraturan Gubernur DIY Nomor 34 Tahun 2017 menyebutkan, bahwa tanah desa merupakan Hak Milik Kasultanan atau Hak Milik Kadipaten, yang pemanfaatannya diserahkan kepada pemerintah desa, dengan terlebih dahulu mendapatkan izin tertulis dari Kasultanan atau Kadipaten. Izin tertulis tersebut diberikan dalam bentuk Serat Kekancingan sebagai Hak Anggaduh, yang diberikan dalam bentuk satu kesatuan kepada setiap desa. Berdasarkan Serat Kekancingan sebagai Hak Anggaduh ini, maka pemerintah desa bersama-sama dengan BPD (Badan Perwakilan Desa) menetapkan peraturan desa mengenai pemanfaatan tanah desa. Perlu diketahui, Serat Kekancingan adalah surat keputusan tentang pemberian hak atas tanah dari Kasultanan atau Kadipaten kepada pemerintah desa, masyarakat, dan/atau institusi yang diberikan dalam jangka waktu tertentu dan dapat diperpanjang/diperbarui.

Sementara itu, di Kabupaten Ngawi, lelang dalam pengelolaan tanah kas desa wajib dilakukan oleh perangkat desa bersama dengan masyarakat. Lelang perlu dilakukan untuk menghindari penyalahgunaan pengelolaan tanah di pemerintahan desa dan untuk memberikan hak kepada masyarakat luas supaya dapat ikut serta memanfaatkan tanah kas desa serta ikut berpartisipasi mengelola asset desa. Ada beberapa tahap yang harus dilakukan perangkat desa sebelum lelang dilaksanakan. Tahapan yang pertama adalah dilakukan penyerahan tanah kas desa oleh Kepala Desa (mewakili pemerintah desa), untuk dicatat oleh Sekretaris Desa dibantu oleh staf keuangan. Selanjutnya dilakukan pengumuman kepada masyarakat, agar masyarakat dapat berpartisipasi dalam mengelola dan memanfaatkan tanah kas desa. Lelang

dilaksanakan di Aula Desa yang dipimpin oleh perangkat desa. Setelah lelang berhasil mendapatkan pemenang lelang, kemudian dilakukan pembuatan Laporan Lelang oleh perangkat desa, dan pemenang lelang dapat mulai memanfaatkan tanah kas desa tersebut (Dewi, 2017:7-8).

Dalam konteks pemanfaatan tanah, data juga menunjukkan, bahwa 63,41% kebutuhan kedelai Indonesia dipenuhi oleh impor yang berasal dari Amerika Serikat, Kanada, Argentina, dan Brazil. Berdasarkan kondisi tersebut perlu dicari solusi terbaik untuk meningkatkan produksi kedelai. Untuk itu perlu disiapkan sumberdaya tanah yang terkait dengan lokasi pengembangan, baik untuk intensifikasi, diversifikasi, maupun ekstensifikasi untuk berbagai komoditas, termasuk kedelai. Hanya saja tanah yang ada saat ini baik sebagai tanah pertanian eksisting maupun untuk tanah cadangan sebagian berupa tanah suboptimal, yang dalam pemanfaatannya memerlukan input tinggi agar dapat berproduksi secara optimal (Mulyani, 2016:17).

Anny Mulyani dalam artikel “Potensi dan Tantangan Pemanfaatan Lahan Suboptimal Untuk Tanaman Aneka Kacang dan Umbi” (2016:20) menyatakan, bahwa tanah sub optimal adalah tanah yang secara alamiah mempunyai produktivitas rendah dan ringkih (*fragile*) dengan berbagai kendala akibat faktor inheren (tanah dan bahan induk) maupun faktor eksternal, seperti iklim yang ekstrim, dan termasuk tanah yang terdegradasi akibat eksploitasi berlebihan (Mulyani, 2016:20).

Ketika konteksnya adalah Indonesia diketahui, bahwa luas tanah pertanian tanaman pangan dalam dua dekade terakhir ini tidak banyak mengalami perubahan, kecuali untuk tanaman perkebunan yang telah mengalami lonjakan cukup berarti. Berdasarkan data BPS (1986-2014) tanah sawah mengalami peningkatan sejak tahun 1970 ketika program transmigrasi digalakkan oleh Pemerintah, melalui pencetakan sawah baik sawah irigasi, sawah tadah hujan, sawah pasang surut, maupun sawah lebak hingga tahun 1997. Tetapi sejak tahun 1997 luas tanah sawah mengalami penyusutan akibat alih fungsi tanah dari tanah sawah ke tanah non pertanian, terutama di kota-kota besar (Mulyani, 2016:18).

## **RANGKUMAN**

Dalam tiap hukum tanah terdapat pengaturan mengenai berbagai hak penguasaan atas tanah, yang dalam UUPA diatur sekaligus ditetapkan tata jenjang atau hirarkhi hak penguasaan atas tanah. Pengertian penguasaan tanah dapat dipakai dalam arti fisik dan dalam arti yuridis, serta dapat pula beraspek privat dan publik. Meskipun penguasaan tanah secara yuridis memberi kewenangan untuk melakukan penguasaan secara fisik, tetapi ada kalanya secara fisik bidang tanah tersebut dikuasai oleh orang lain.

Saat ini masih terjadi ketimpangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah, sebagai dampak kepemilikan dan penguasaan tanah yang hanya berada pada kelompok tertentu, sehingga masih banyak masyarakat yang belum mendapatkan manfaat atas tanah sebagai salah satu sumber kehidupan. Padahal sebagai hukum progresif, kehadiran UUPA dimaksudkan sebagai instrumen untuk menciptakan perubahan berupa munculnya masyarakat yang berkemajuan di bidang ekonomi melalui penataan struktur pemilikan dan penguasaan tanah, sehingga mampu mendorong ke arah perubahan pertanian dan industri yang semakin maju, dengan tidak mengabaikan keadilan dan pemerataan dalam penguasaan dan pemilikan tanah.

Sementara itu, perubahan penggunaan tanah banyak terjadi di perkotaan, seiring meningkatnya aktivitas pembangunan, khususnya di kota-kota besar. Banyak tanah dan pemukiman penduduk di sekitar pusat pemerintahan dan perdagangan berubah penggunaannya menjadi pabrik, pertokoan, atau fasilitas umum lainnya. Peningkatan kebutuhan manusia atas tanah membawa konsekuensi pada pemerintah, untuk menyediakan tanah bagi berbagai kegiatan.

Pada sisi lain, pemanfaatan tanah dipandang sebagai rangkaian aktivitas manusia atas daratan, untuk permukiman, kawasan perdagangan, pertanian, dan lain-lain. Setiap daerah memiliki potensi pemanfaatan tanah masing-masing, yang sesuai dengan kondisi daerah tersebut. Transparansi dalam pemanfaatan tanah, khususnya tanah kas desa, telah dipraktekkan di Kabupaten Ngawi, berupa lelang dalam pengelolaan tanah kas desa. Kegiatan lelang wajib dilakukan oleh perangkat desa bersama dengan masyarakat, untuk menghindari penyalahgunaan pengelolaan tanah kas desa di pemerintahan desa dan untuk memberikan hak kepada masyarakat luas, agar dapat ikut serta memanfaatkan tanah kas desa, serta ikut berpartisipasi dalam mengelola asset desa.

Dalam konteks pemanfaatan tanah, data menunjukkan bahwa 63,41% kebutuhan kedelai Indonesia dipenuhi oleh impor yang berasal dari Amerika Serikat, Kanada, Argentina, dan Brazil. Berdasarkan kondisi tersebut perlu dicari solusi terbaik untuk meningkatkan produksi kedelai. Untuk itu perlu disiapkan sumberdaya tanah yang terkait dengan lokasi pengembangan, baik untuk intensifikasi, diversifikasi, maupun ekstensifikasi untuk berbagai komoditas, termasuk kedelai. Hanya saja tanah yang ada saat ini baik sebagai tanah pertanian eksisting maupun untuk tanah cadangan sebagian berupa tanah suboptimal, yang dalam pemanfaatannya memerlukan input tinggi agar dapat berproduksi secara optimal.

Ketika konteksnya adalah Indonesia diketahui, bahwa luas tanah pertanian tanaman pangan dalam dua dekade terakhir ini tidak banyak mengalami perubahan, kecuali untuk tanaman perkebunan yang telah mengalami lonjakan cukup berarti. Berdasarkan data BPS (1986-2014) tanah sawah mengalami peningkatan sejak tahun 1970 ketika program transmigrasi digalakkan oleh Pemerintah, melalui pencetakan sawah baik sawah irigasi, sawah tadah hujan, sawah pasang surut, maupun sawah lebak hingga tahun 1997. Tetapi sejak tahun 1997 luas tanah sawah mengalami penyusutan akibat alih fungsi tanah dari tanah sawah ke tanah non pertanian, terutama di kota-kota besar.

## **EVALUASI**

1. Jelaskan pengertian penguasaan tanah, dan berikan contohnya!
2. Bagaimana peran UUPA sebagai hukum progresif dalam mereduksi ketimpangan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah?
3. Jelaskan perubahan penggunaan tanah di perkotaan dan dampaknya bagi wilayah perkotaan dan perdesaan!
4. Mengapa pemanfaatan tanah dipandang sebagai rangkaian aktivitas manusia?
5. Bagaimana relasi antara impor komoditas dengan pemanfaatan tanah?
6. Mengapa luas tanah sawah di Indonesia mengalami fluktuasi pada tahun 1986-2014?

## **DAFTAR PUSTAKA**

Dewi, Lavella Ardita. 2017. "Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kas Desa Oleh Perangkat Desa (Ex Tanah Bengkok): Studi Kasus di Desa Kandangan, Kecamatan Ngawi, Kabupaten Ngawi." Surakarta, Universitas Muhammadiyah Surakarta.

- Ernis, Yul. 2015. "Penelitian Hukum Tentang Konsistensi Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah Sesuai Dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang." Jakarta, Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Firdajasari. 2014. "Tinjauan Hukum Terhadap Pemilikan Tanah Absentee di Kecamatan Tempe, Kabupaten Wajo." Makassar, Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Alauddin.
- Ismail, Nurhasan. 2012. "Arah Politik Hukum Pertanahan Dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat." Jurnal Rechtsvinding, Volume 1, Nomor 1, April 2012.
- Mulyani, Anny (et.al.). 2016. "Potensi dan Tantangan Pemanfaatan Lahan Suboptimal Untuk Tanaman Aneka Kacang dan Umbi." Prosiding Seminar Hasil Penelitian Tanaman Aneka Kacang dan Umbi, Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Sumberdaya Lahan Pertanian.
- Surono, Agus. 2013. "Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah (P4T)." Jakarta, Fakultas Hukum, Universitas Al Azhar Indonesia (UAI).
- Trijono, Rachmat. 2015. "Hak Menguasai Negara Di Bidang Pertanahan." Jakarta, Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Winahyu Erwiningsih. 2009. "Pelaksanaan Pengaturan Hak Menguasai Negara Atas Tanah Menurut UUD 1945." Jurnal Hukum, Nomor Edisi Khusus, 16 Oktober 2009, Halaman 120