

PENATAAN DAN PENGELOLAAN PERTANAHAN YANG MENSEJAHTERAKAN MASYARAKAT

**(HASIL PENELITIAN STRATEGIS PPPM-STPN)
2014**



PPPM -STPN

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam terbitan (KDT)
Tim Peneliti STPN
Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang Mensejahterakan Masyarakat
(Hasil Penelitian Strategis PPPM-STPN) 2014
oleh: Tim Peneliti STPN -- Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta, 2015
316 hlm; 160x240 mm

ISBN: 6027894-22-9

**Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang Mensejahterakan Masyarakat
(Hasil Penelitian Strategis PPPM-STPN) 2014**

Penulis: Tim Peneliti STPN
Editor: Dwi Wulan Pujiriyani dan Widhiana Hesting Puri
Desain Isi & Cover: Aksarabumi Jogjakarta

Cetakan Pertama, Pebruari 2015

Penerbit:



**Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional**

Gedung Pengajaran Lantai II,
Jalan Tata Bumi Nomor 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta
Telp: 0274-587239
email: pppm_stpn@yahoo.com
website: http://pppm.stpn.ac.id

Hak Cipta © 2015 pada Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat,
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang. Dilarang memperbanyak, mengutip sebagian ataupun seluruh isi buku ini
dalam bentuk apapun, dengan cara apapun, tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	5
Pengantar Penyunting, “ <i>Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang Mensejahterakan Masyarakat</i> ”	7
Kebijakan Pengelolaan Pertanahan di Pulau Lembeh <i>Widhiana HP, Akur Nurasa, dan Wahyuni</i>	13
Penataan Pertanahan dalam Konteks Penanaman Investasi di Pulau Lembeh <i>Dwi Wulan Pujiriyani, M Nazir Salim, Ig Indradi, dan AN. Luthfi</i>	49
Persepsi Aktor Lokal dalam Implementasi Kebijakan Redistribusi Tanah <i>Sutaryono, Ari Satya Dwipraja, dan Dede Novi Maulana..</i>	95
Demarjinalisasi Petani oleh Kantor Pertanahan melalui Pemberdayaan Masyarakat (Studi di Kabupaten Wonogiri Provinsi Jawa Tengah) <i>Aristiono Nugroho, Tullus Subroto, Suharno, dan Haryo Budhiawan</i>	127
Konflik Pertanahan dalam Rencana Pendirian Pabrik Semen (Studi di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah) <i>Sukayadi, Yahman, A. Sriyono, dan Slamet Wiyono</i>	149

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia
No. 1 Tahun 2013 tentang Pola jenjang Karier Pegawai
Negeri Sipil Di Lingkungan Badan Pertanahan Republik
Indonesia.

PEMBERIAN HAK ATAS TANAH DI SEKITAR SEMPADAN SUNGAI KALIANYAR

Dwi Wulan Titik Andari, Slamet Muryono, Sarjita, dan Mujiati

A. Pendahuluan

Permasalahan penggunaan tanah menjadi sesuatu permasalahan yang sangat kompleks. Permasalahan tanah bukan masalah sektoral lagi, tetapi merupakan masalah yang multisektoral. Upaya yang memungkinkan untuk mengantisipasi masalah ini adalah dengan memberikan kepastian hukum kepada yang berhak atas tanah dan mengoptimalkan penggunaan tanah sesuai dengan kemampuan tanahnya. Oleh karena itulah diperlukan perencanaan, penatagunaan tanah, pengaturan penguasaan tanah, peningkatan pengurusan hak-hak tanah, penyediaan peta-peta pendaftaran tanah dengan kegiatan pengukuran, pemetaan dan pelaksanaan pendaftaran tanah. Ketidakseimbangan antara persediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah dapat menimbulkan berbagai persoalan. Sehubungan dengan hal tersebut, perlu adanya pengaturan tentang penguasaan dan penggunaan tanah atau dapat disebut sebagai hukum tanah (K.Wantjik Saleh, 1997:7).

Sudjito (1987:3) menyatakan bahwa UUPA sebagai landasan yuridis di bidang pertanahan, merupakan tonggak yang penting bagi politik pertanahan Indonesia. Adanya kepastian hukum hak-hak atas tanah itu, akan memberikan kejelasan tentang:

1. Kepastian mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah, yang disebut juga sebagai kepastian mengenai subyek hak;
2. Kepastian mengenai letak, batas-batasnya, luasnya, dibebani dengan hak-hak lain atau tidak, dan sebagainya.

Kenyataan bahwa keberadaan tanah adalah tetap, sementara penduduk semakin bertambah mengharuskan pengelolaan sumber daya tanah oleh pemerintah harus dilakukan dengan sangat bijaksana. Kewenangan terhadap pengelola sumber daya tanah ada pada penyelenggara negara (pemerintah). Tanah yang dimaksud meliputi tanah yang sudah ada haknya maupun terhadap tanah yang belum ada haknya. Pelaksanaan kewenangan negara di sini lebih luas terhadap tanah-tanah yang belum dilekati oleh suatu hak. Tanah yang belum ada haknya/belum dilekati oleh suatu hak disebut Tanah Negara.

Daerah pusat perkembangan ekonomi sebagai *Central Business District (CBD)*, merupakan pusat kegiatan yang sangat dinamis, hidup tetapi gejala spesialisasinya semakin kentara. Daerah ini masih merupakan tempat utama dari perdagangan, hiburan-hiburan dan lapangan pekerjaan. Hal ini ditunjang oleh adanya sentralisasi sistem transportasi dan sebagian besar penduduk kota masih tinggal pada bagian dalam kota-kotanya (*innersections*) (Hadi Sabari Yunus 2000:38). Pada umumnya tanah-tanah negara telah berada dalam penguasaan penduduk atau rakyat. Di sisi lain banyak penduduk yang bermukim pada *Zone of Peripheral Squatter Settlements* yaitu zona yang banyak ditempati oleh pemukiman liar. Hal ini terjadi sebagai akibat para buruh atau tenaga kerja yang berpenghasilan rendah atau para migran yang pada umumnya memilih daerah ini karena biaya akomodasi yang jauh lebih murah dibanding tempat-tempat lainnya di kota. Hal ini juga terjadi di pusat kota Surakarta. Selain sebagai pusat-pusat perkembangan ekonomi, masyarakat memanfaatkan sempadan sungai untuk

aktifitas dan tempat tinggal. Padahal sungai bagi daerah perkotaan memiliki manfaat dan fungsi drainase, irigasi transportasi, air minum, ilmu pengetahuan dan teknologi serta ekologis. Fungsi ini dalam perkembangannya jarang diperhatikan dan dipertahankan seiring dengan perkembangan kebutuhan akan tanah untuk pemukiman masyarakat. Hal tersebut juga dialami oleh masyarakat Kota Surakarta yang berada pada wilayah sempadan Sungai Kalianyar di Kelurahan Nusukan dan Kelurahan Gilingan. Daerah Sempadan sungai sebagai pemukiman tentunya bukan tempat yang nyaman, sebagai Daerah Pemukiman kelas rendah, sehingga wilayah ini diisi oleh golongan penduduk yang berpenghasilan rendah.

Suparno (2005:120) dalam penelitiannya tentang permohonan hak atas tanah menyimpulkan bahwa di sekitar bantaran sungai di Kelurahan Semanggi dan Kelurahan Gilingan Kota Surakarta, telah terjadi permohonan hak atas tanah secara kolektif atas inisiatif masyarakat, dengan alasan bahwa tanah yang ditempati masyarakat tersebut sudah lama didiami dan sesuai peruntukannya. Selain itu juga ada kesanggupan dari masyarakat untuk mentaati segala peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah. Selanjutnya ditindaklanjuti persetujuan dari Walikota Surakarta dengan pertimbangan bahwa pemohon sudah lama menempati daerah tersebut; pemohon akan ditata agar lingkungan tidak menjadi kumuh. Menurut hasil pengukuran Tim Teknis Tata Kota Surakarta, daerah tersebut berada di luar sempadan sungai. Pemohon telah mentaati peraturan dan sanggup menjalankan kewajiban. Daerah tersebut layak dijadikan tempat hunian dan dapat lebih produktif dalam menghasilkan PAD Kota Surakarta. Lokasi memiliki kontur tanah yang keras; aman dari daerah banjir dan tidak berbahaya bagi daerah lain.

Secara umum tanah sempadan sungai di Indonesia merupakan tanah yang strategis karena tanah tersebut mempunyai akses ke lokasi lain. Oleh karena itu, tanah sempadan perlu diatur penggunaannya supaya mendukung pengelolaan fungsi sungai yang baik. Pemerintah selaku pengelola, pembina serta pengembang

memiliki wewenang dan tanggung jawab dalam mengatur daerah sempadan sungai secara terpadu dan menyeluruh. Tanah sempadan sungai yang berada di sekitar kota harus lebih diperhatikan karena banyak pihak yang berebut ingin memanfaatkan tanah tersebut dengan motivasi yang saling bertentangan, sehingga sering menimbulkan konflik antara pihak-pihak tersebut, antara lain: Pemerintah, Masyarakat dan Pihak Swasta. Pemerintah berkeinginan mengelola tanah sempadan sungai dengan tujuan agar bisa dikelola dengan baik. Masyarakat berkeinginan menguasai tanah tersebut untuk dirinya sendiri dan keluarganya sedangkan Pihak Swasta ingin menguasai tanah untuk kepentingan bisnisnya.

Hak penguasaan merupakan hal yang paling pokok yang terdapat dalam sistem agraria di satu negara maupun di satu masyarakat. Penguasaan terhadap tanah merupakan permasalahan penting dalam keagrariaan. Dari titik inilah akan ditentukan bagaimana struktur agraria yang akan terbangun, yang akan berkaitan erat dengan struktur masyarakatnya (Wiradi, 1984). Di Indonesia UU No.5 Tahun 1960 atau UUPA menempatkan aspek penguasaan jauh lebih penting dari aspek penggunaan. Aspek penguasaan ditempatkan pada bab khusus (Bab II) dan mendominasi seluruh isi UUPA, yaitu dari pasal 16 sampai pasal 51, padahal batang tubuh UUPA hanya berisi 58 pasal. Selain jumlah yang lebih dominan, juga terbaca dengan mudah bahwa aspek "penggunaan" tanah diatur setelah hak penguasaan dimiliki (seseorang, pemerintah ataupun badan hukum). Hal ini dapat dilihat pada pasal 2 ayat 2, pasal 4 ayat 2, dan pasal 14 ayat 1. Hal ini dapat dimengerti karena UUPA lahir pada saat permasalahan penguasaan tanah menjadi sangat penting, yaitu bagaimana "merebut" tanah-tanah yang dikuasai oleh pengusaha asing dan pemerintah kolonial.

B. Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah

Penggunaan Tanah adalah wujud kegiatan menggunakan tanah secara alami maupun buatan, atau wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia. Contoh dari jenis penggunaan tanah ini misalnya: permukiman, sawah, kebun, hutan, dan sebagainya. Adapun pemanfaatan tanah diartikan kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik penggunaan tanahnya, atau wujud penyelenggaraan kegiatan penggunaan tanah baik pertanian maupun non pertanian, dalam upaya untuk memberi peningkatan nilai tanah sesuai dengan fungsi tanah, lingkungan, kepentingan masyarakat dan waktu, berupa hasil atau jasa tertentu. Contoh jenis pemanfaatan tanah seperti: penggunaan tanah permukiman, pemanfaatannya untuk warung, kios, jasa, dsb. Pemanfaatan penggunaan tanah kebun misalnya untuk agrowisata, tanaman bunga, tanaman buah-buahan. Penggunaan tanah hutan, pemanfaatannya untuk hutan produksi, hutan wisata, hutan cagar alam, dsb.

Berdasarkan fungsinya, sungai merupakan salah satu jenis kawasan lindung. Penggunaan dan pemanfaatan tanah sungai di kawasan lindung dan kawasan budidaya harus sesuai dengan fungsi kawasan dan rencana tata ruang wilayah di suatu daerah. Penggunaan dan pemanfaatan tanah di kawasan lindung tidak boleh mengganggu fungsi alam dan tidak mengubah bentang alam dan ekosistem alami. Berdasarkan Pasal 15 PP No. 16 tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah bahwa pemanfaatan tanah di daerah sempadan sungai harus memperhatikan:

- a. Kepentingan umum
- b. Keterbatasan daya dukung, pembangunan berkelanjutan, ekosistem, ke-aneka ragam hayati serta kelestarian lingkungan.

Erna Witoelar (2000) dalam Suparno (2005:30) menyatakan bahwa dalam rangka mendukung proses pembangunan, pemerintah harus mengambil kebijakan, pertama memberikan ijin, namun setelah diberikannya ijin yang perkembangan selanjutnya adalah:

- a. Memberikan ijin pemanfaatan sempadan sungai kepada masyarakat untuk digunakan sebagai perumahan dan lahan perkebunan tanaman semusim, seperti: pisang, kacang, tomat dan cabai.
- b. Berdirinya gedung pertokoan (*mall*) dan pasar pengganti pasar yang terbakar mulailah dibangun pompa-pompa air pengambilan bahan baku Industri disempadan sungai, satu-persatu masyarakat pendatang membangun rumah tidak permanen.
- c. Ijin penghijauan yang diberikan sebagian dialihtangankan kepada pihak kedua yang selanjutnya melakukan pembangunan rumah permanen.

Dari pendapat Erna Witoelar tersebut, ada sisi positifnya yaitu pemerintah memberikan ijin pemanfaatan sempadan sungai kepada masyarakat untuk digunakan sebagai perumahan atau permukiman sebagai bentuk kepedulian terhadap golongan berpenghasilan rendah. Kota juga membutuhkan tenaga kerja dari masyarakat, semula sebagai tempat tinggal sementara dengan memberikan ijin pemanfaatannya dan mulailah masyarakat membangun rumah tidak permanen. Namun setelah diberikan ijin tersebut berkembanglah bangunan-bangunan seperti: pertokoan (*mall*) karena memang lokasinya strategis. Hal ini terjadi karena masyarakat yang semula mendapat ijin permukiman kemudian mengalih tangankan atau menjual kepada pihak ke dua yang kondisi ekonominya lebih kuat (menengah ke atas). Disini terlihat adanya persaingan bebas untuk mendapatkan lokasi yang dekat dengan pusat kota, yang selanjutnya satu persatu melakukan pembangunan rumah permanen.

Pada Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai, disebutkan bahwa garis sempadan pada sungai tidak bertanggung di dalam kawasan perkotaan adalah:

- a. Paling sedikit berjarak 10 m (sepuluh meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai kurang dari atau sama dengan 3 m (tiga meter);
- b. Paling sedikit berjarak 15 m (lima belas meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai lebih dari 3 m (tiga meter) sampai dengan 20 m (dua puluh meter);
- c. Paling sedikit berjarak 30 m (tiga puluh meter) dari tepi kiri dan kanan palung sungai sepanjang alur sungai, dalam hal kedalaman sungai lebih dari 20 m (dua puluh meter).

Menurut Pasal 11 ayat (2) UU No.38/2011, garis sempadan sungai bertanggung di dalam kawasan perkotaan, ditentukan paling sedikit berjarak 3 m (tiga meter) dari tepi luar kaki tanggul sepanjang alur sungai. Uraian diatas dapat memberikan gambaran bahwa penggunaan dan pemanfaatan tanah di sempadan sungai terutama pada kawasan perkotaan, dalam mendukung kebutuhan pemukiman warga ekonomi lemah, pemerintah daerah dapat memberikan ijin pemanfaatan sempadan sungai dengan tetap memperhatikan keterkaitan ekosistem, kelestarian lingkungan, kepentingan umum serta rencana tata ruang wilayah yang bersangkutan. Hal tersebut merupakan bentuk kewajiban masyarakat dalam memanfaatkan kawasan lindung dan dapat menggunakan tanah secara optimal. Setelah diberikannya ijin masyarakat harus menggunakan tanah sesuai dengan fungsi dan peruntukannya. Selain itu juga ikut berpartisipasi dalam mencegah kerusakan-kerusakan dan hilangnya kesuburan tanah yaitu ikut serta dalam mensukseskan program K3

yaitu kebersihan, keindahan dan ketertiban di lingkungannya.

C. Pemberian Hak Atas Tanah di Sempadan Sungai

1. Status Penguasaan Tanah di Sekitar Sempadan Sungai

Sistem ketatanegaraan Indonesia dalam hal tanah, sebetulnya bersumber pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa: “Bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Penjabaran lebih lanjut dari ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut mengenai kebijakan di bidang pertanahan adalah dengan dikeluarkannya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan sebutan Undang Undang Pokok Agraria (UUPA). Perkataan “dikuasai” menunjukkan adanya hubungan hukum antara bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu dengan negara. Perkataan dikuasai sudah jelas artinya bukan “dimiliki”. Dari pengertian kewenangan tersebut, maka struktur kewenangan negara atas tanah, ditetapkan berturut-turut sebagai berikut: Pertama-tama negara ditetapkan fungsi dan peranannya yaitu sebagai penguasa yang mengatur, menata dan mengendalikan serta mengawasi baik perbuatan maupun perhubungan hukum atas tanah. Kemudian ditetapkan bahwa atas “hak/kewenangan menguasai dari negara” ditetapkan hak-hak atas tanah yaitu permukaan bumi. Hal ini berarti bahwa apa yang disebut “hak” sebagai kemampuan bertindak dari subyek pemegang hak atas tanah, lahir dari sumber kewenangan tertinggi dari negara tersebut.

Menurut ketentuan UUPA, hak menguasai dari Negara itu meliputi: semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah di-haki

dengan hak-hak perorangan. Terhadap tanah-tanah yang belum di-haki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang lebih dikenal dengan istilah tanah negara. Dengan demikian pengertian Tanah Negara menurut UUPA adalah mencakup semua tanah yang dikuasai Negara di luar tanah-tanah hak. Adapun pendapat para pakar mengenai tanah negara adalah sebagai berikut:

- a. Boedi Harsono: Tanah-tanah yang belum di-haki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara (Pasal 28, 37, 41, 43, 49) atau disebut Tanah Negara.
- b. Maria SW. Sumardjono: Tanah-tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah negara, hak pengelolaan serta hak ulayat dan tanah wakaf disebut tanah negara.

Berdasarkan pengertian tersebut, tanah sempadan sungai termasuk tanah-tanah yang belum di-haki dengan hak-hak perorangan oleh UUPA yang disebut tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara (Pasal 28, 37, 41, 43, 49) atau disebut Tanah Negara. Pengelolaan tanah negara berkaitan dengan proses lahirnya suatu hak atas tanah adalah sesuai dengan pokok-pokok kebijakan pertanahan di Indonesia, yang dalam pelaksanaan dan penataan penguasaan tanah negara pada dasarnya akan membicarakan mengenai apakah tanah itu akan tetap dibiarkan sebagai tanah negara atau akan diproses menjadi tanah hak.

Masalah tanah di Indonesia masih merupakan suatu masalah yang amat peka dalam kehidupan rakyat. Hal ini disebabkan adanya berbagai kepentingan dan kebutuhan pembangunan, bahkan tanah mempunyai nilai yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Dalam menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah Republik Indonesia dalam bidang pertanahan, maka setiap tanah yang ada di

wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia termasuk di dalam hak menguasai negara harus didaftarkan. Hak Menguasai dari Negara ini dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat.

2. Alas Hak dalam Hukum Pertanahan

Pada hakikatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep sehingga boleh digolongkan kepada sesuatu yang abstrak. Satjipto Raharjo (mengutip pendapat Redbruch) mengatakan bahwa hakekat hukum adalah ide atau konsep abstrak, bertindak dari hakekat hukum tersebut. Penegakan hukum sebenarnya merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan tersebut menjadi kenyataan. Proses perwujudan inilah yang merupakan hakikat penegakan hukum. Pengertian penegakan hukum adalah suatu proses logis yang mengikuti kehadiran suatu peraturan hukum, apa yang harus terjadi menyusul kehadiran peraturan hukum hampir sepenuhnya terjadi melalui pengolahan logika.

Hak pada hakikatnya merupakan hubungan hukum antara subjek atau subjek hukum dengan subjek hukum yang lain, dan dilindungi oleh hukum serta menimbulkan kewajiban. Untuk bisa memperoleh perlindungan hukum, maka sesuatu hak harus didasarkan pada suatu alas hak. Alas hak formal ini pada umumnya berupa surat-surat tanah, yang biasanya diterbitkan oleh instansi yang berwenang untuk itu. Di samping alas hak yang formal, dalam penetapan atau pemberian hak atas tanah harus pula memperhatikan alas hak material. Alas hak material adalah keadaan nyata yang harus dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan. Dalam hal ini adalah mengenai objek, subjek, dan hubungan hukum antara subjek dan objeknya. Alas hak material merupakan faktor yang sangat penting bagi pelaksanaan kewenangan administrasi negara.

3. Tinjauan Hukum Terjadinya Tanah Hak Milik

a. Tinjauan Hukum Adat tentang Hak Milik atas Tanah

Dalam Pasal 5 UUPA dirumuskan bahwa “Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Budi Harsono (2003:179) berpendapat bahwa “Hukum adat adalah hukum aslinya golongan rakyat pribumi yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan yang berasaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan.” Penerapan konsepsi hukum dan asas-asas hukum ditentukan oleh suasana dan keadaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan serta oleh nilai-nilai yang dianut oleh sebagian besar para anggotanya. Oleh karena itu, biarpun konsepsi dan asas-asasnya hukumnya sama, norma-norma hukum yang merupakan hasil penetrapannya bias berbeda di suatu masyarakat hukum adat dengan masyarakat hukum adat yang lain.

Pemilikan tanah diawali dengan menduduki suatu wilayah yang oleh masyarakat adat disebut sebagai tanah komunal (milik bersama). Khususnya di wilayah perdesaan di luar Jawa, tanah ini diakui oleh hukum adat tak tertulis baik berdasarkan hubungan keturunan maupun wilayah. Seiring dengan perubahan pola sosial ekonomi dalam setiap masyarakat, tanah milik bersama masyarakat adat ini secara bertahap dikuasai oleh anggota masyarakat melalui penggarapan yang bergiliran. Sistem pemilikan individual kemudian mulai dikenal di dalam sistem pemilikan komunal. Situasi ini terus berlangsung di dalam wilayah kerajaan dan kesultanan sejak abad ketujuh belas yang membawa konsep hukum pertanahan mereka. Selama masa penjajahan Belanda, pemilikan tanah secara perorangan menyebabkan dualism hukum pertanahan, yaitu

tanah-tanah dibawah hukum adat dan tanah-tanah yang tunduk kepada hukum Belanda. Menurut hukum pertanahan kolonial, tanah bersama milik adat dan tanah milik adat perorangan adalah tanah di bawah penguasaan Negara. Hak individual atas tanah, seperti hak milik atas tanah, diakui terbatas kepada yang tunduk kepada hukum barat. Hak milik ini umumnya diberikan atas tanah-tanah di perkotaan dan tanah perkebunan di pedesaan. Dikenal pula beberapa tanah instansi pemerintah yang diperoleh melalui penguasaan.

Berbeda dengan politik *domein-verklaaring* di masa penjajahan Belanda, dewasa ini tanah yang belum atau tidak melekat atau terdaftar dengan sesuatu hak atas tanah di atasnya, tanah tersebut adalah tanah Negara. Di Pulau Jawa, hal ini ditandai dengan tidak terdaftarnya tanah tersebut sebagai tanah obyek pajak di Buku C Desa, atau tercatat dalam buku desa sebagai Tanah Negara atau GG (*Government Grond*). Pemahaman hak ulayat menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat disebutkan bahwa hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hiduparganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam termasuk tanah dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah secara turun temurun. Sedangkan tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu. Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

b. Pemberian Hak Atas Tanah dari Tanah Negara

Tanah Negara dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu tanah negara bebas dan tanah negara tidak bebas, Tanah Negara bebas adalah tanah negara yang langsung di bawah penguasaan negara, di atas tanah tersebut tidak ada satupun hak yang dipunyai oleh pihak lain selain negara. Tanah negara bebas ini bisa langsung kita mohon kepada pemerintah/negara dengan melalui prosedur yang lebih pendek dari pada prosedur terhadap tanah negara yang tidak bebas. Sedangkan tanah negara tidak bebas adalah tanah negara yang di atasnya sudah ditumpangi oleh suatu hak kepunyaan pihak lain, misalnya:

- 1) Tanah negara yang di atasnya ada hak pengelolaan yang dipunyai oleh: Pemerintah Daerah/Kota, Perum Perumnas, Pertamina, Bulog, Badan Otoritas khusus (seperti Badan Otoritas Batam di Pulau Batam), kawasan Industri, PDAM, PLN, PT.INKA/PJKA, Dinas Pengairan, dan Badan-badan Pemerintah. Berlakunya hak pengelolaan ini adalah sepanjang diperlukan oleh pemegangnya, Pemegang hak ini diberikan kewenangan oleh negara untuk memberikan sebagian tanahnya kepada pihak ketiga seperti kita dengan seizin pemerintah (dalam hal ini Kepala BPN) untuk menjadi hak milik.
- 2) Tanah negara yang di atasnya ada hak seperti Hak Guna Usaha, yang dipunyai baik Badan Usaha Milik Negara (BUMN, seperti PTP dan Perhutani) maupun Badan Usaha Swasta yang bergerak pada bidang usaha: pertanian, perkebunan, peternakan, atau perikanan. Masa berlaku hak guna usaha adalah 35 tahun, tetapi bisa diperpanjang 25 tahun dan seterusnya sepanjang negara mengizinkannya.
- 3) Tanah negara yang di atasnya ada hak pakai, dipunyai oleh orang (WNI), atau badan-badan usaha baik swasta dalam negeri (PMDN) maupun swasta asing (PMA) atau usaha

patungan PMDN-PMA, perwakilan negara asing atau internasional. Hak Pakai ini berlaku selama 20 tahun dan bisa diperpanjang untuk setiap 20 tahun sepanjang negara mengizinkannya.

- 4) Tanah Negara yang di atasnya telah ada hak-hak lain seperti hak guna bangunan. Hak ini berlaku 30 tahun, namun dapat diperpanjang untuk setiap 20 tahun sepanjang negara mengizinkannya.

Tanah negara tidak bebas tersebut baru bisa dimohonkan kepada Negara menjadi tanah hak milik, jika kita telah memperoleh izin dan atau membebaskan hak-hak yang ada di atas tanah Negara tersebut dari pemegang haknya dengan cara membayar sejumlah uang tertentu ataupun secara gratis. Yang mempunyai kewenangan memberi hak milik asal tanah negara ataupun membatalkannya tentu saja pemerintah, yang terdiri dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Pusat. Sebelum disahkan atau dibatalkannya hak milik atas asal tanah Negara, harus direkomendasikan oleh Kepala Daerah (Bupati/Walikota) yang berwenang. Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk memberikan hak milik atas tanah negara adalah sebagai berikut:

- a. Tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 hektar (20.000m²);
- b. Tanah bukan pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 m²;
- c. Tanah dalam rangka pelaksanaan program-program:
 - 1) transmigrasi;
 - 2) redistribusi tanah (*land reform*);
 - 3) konsolidasi tanah; dan

- 4) pendaftaran tanah secara massal, baik dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis maupun pendaftaran tanah sporadis.

Kewenangan untuk membatalkan keputusan pemberian hak milik atas tanah adalah karena suatu alasan, misalnya cacat hukum dalam proses pemberian haknya atau subyeknya tidak lagi memenuhi persyaratan/kewajiban yang ditentukan maka keputusan pemberian hak milik atas tanah dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota bisa dibatalkan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi atau Kepala BPN Pusat. Sedangkan keputusan pemberian hak milik dari Kepala Kanwil BPN Propinsi hanya dapat dibatalkan oleh Kepala BPN Pusat, hingga saat ini belum ada aturan yang jelas, akan tetapi dimungkinkan dengan Keputusan Presiden

D. Kesesuaian Penggunaan Tanah di Sempadan Sungai Kalianyar Dengan RTRW Kota Surakarta

1. Penggunaan Tanah Di Kota Surakarta

Kota Surakarta merupakan salah satu kota di Provinsi Jawa Tengah. Seperti halnya ciri khas dari suatu kota pada umumnya, bahwa sebagian besar penggunaan tanahnya cenderung berupa penggunaan tanah untuk permukiman (perumahan, jasa, perdagangan, dan sebagainya). Suatu kota banyak penggunaannya bercorak non pertanian. Penggunaan tanah pertanian lebih banyak ditemui di daerah perdesaan. Demikian pula di Kota Surakarta, jenis penggunaan terbesar adalah untuk permukiman yang terdiri dari jenis penggunaan perumahan, perdagangan, jasa. Secara terperinci jenis dan luas penggunaan tanah di Kota Surakarta dapat dilihat pada tabel 1 sebagai berikut:

Tabel 1.
Jenis dan Luas Penggunaan Tanah Kota Surakarta
Menurut Kecamatan

No.	Jenis Penggunaan Tanah	Kec. Laweyan (Ha)	Kec. Serengan (Ha)	Kec. Pasar Kliwon (Ha)	Kec. Jebres (Ha)	Kec. Banjarsari (Ha)	Jumlah (Ha)	Persentase (%)
1.	Perumahan	568,32	230,80	310,96	721,39	1.042,04	2.873,51	65,20
2.	Jasa	102,40	19,34	48,31	149,63	64,83	384,51	8,70
3.	Perdagangan	67,43	33,21	36,47	45,38	62,91	245,40	5,60
4.	Industri	39,40	6,14	7,17	27,43	17,81	97,95	2,20
5.	Tanah Kosong	4,17	2,13	12,18	44,31	50,20	112,99	2,60
6.	Tegalan	0	0	0	67,37	43,37	110,74	2,50
7.	S a w a h	21,63	0	0	17,10	60,73	99,46	2,30
8.	Kuburan	6,08	1,38	1,54	31,05	28,78	68,83	1,60
9.	Lapangan OR	12,03	2,06	8,17	9,03	28,76	60,05	1,40
10.	Taman Kota	0,25	0	0	8,34	3,49	12,08	0,30
11.	Lain-lain	42,15	24,34	56,72	137,15	78,18	338,54	7,7
	Jumlah	863,86	319,40	481,52	1.258,10	1.481,10	4.404,06	100,00

Sumber : Kantor BPS Kota Surakarta, 2013

Dari Tabel 1 dapat diketahui bahwa penggunaan tanah perumahan adalah penggunaan tanah yang terluas di Kota Surakarta (65,20%). Ini menunjukkan bahwa sebagai daerah perkotaan, ini merupakan problem umum yang sering dihadapi. Di satu pihak masyarakat semakin banyak jumlahnya, namun di lain pihak, keberadaan tanah luasnya tetap. Oleh karena itu ada kecenderungan bahwa masyarakat akan semakin mendesak keberadaan tanah kosong (2,60%) untuk menghuninya. Berkaitan dengan jenis penggunaan tanah yang sempit yaitu taman kota (0,30%), ini seakan-akan menunjukkan bahwa keberadaan tanah yang seharusnya menjadi taman kota kemungkinan digunakan oleh masyarakat untuk penggunaan tanah perumahan. Kemungkinan lainnya bisa juga disebabkan karena pemerintah kota sendiri kurang begitu memperhatikan keberadaan taman kota yang seharusnya justru

harus diperhatikan dalam kaitan dengan keberadaan paru-paru kota.

2. Penggunaan Tanah Di Sempadan Sungai

Menurut PP No. 38 Tahun 2011 tentang Sungai, yang dimaksud dengan sempadan sungai adalah wilayah yang berada di luar kaki tanggul sungai yang berjarak 3 m. Adapun yang dimaksud dengan bantaran sungai, adalah bagian wilayah sungai yang berada diantara kaki tanggul sungai sebelah dalam dengan palung sungai.

Penggunaan tanah di sempadan sungai di sepanjang Sungai Kalianyar pada umumnya sudah merupakan daerah permukiman, jasa, dan perdagangan. Hanya sebagian kecil wilayah sempadan sungai yang berfungsi sebagai jalur hijau atau daerah yang masih ditumbuhi dengan tanaman. Daerah tersebut ditemui di pinggir sungai yang berada di depan (seberang) Terminal Bus Tirtonadi Surakarta yang termasuk dalam wilayah Kelurahan Gilingan. Menurut sejarahnya, daerah itupun dahulunya dihuni penduduk untuk dijadikan permukiman secara liar, kemudian oleh pemerintah kota, ditertibkan dan dijadikan taman kota sampai sekarang ini.

Di sepanjang Sungai Kalianyar di Kelurahan Gilingan pada umumnya tidak ditemui lagi wilayah yang disebut sebagai bantaran sungai. Rata-rata permukiman penduduk sudah mencapai pinggir sungai. Tidak ada jarak lagi antara lokasi permukiman dengan Sungai Kalianyar. Hal ini disebabkan masyarakat membangun rumahnya sampai persis di pinggir sungai, yang pada umumnya adalah penambahan bangunan rumah aslinya. Ada sisa tanah yang di pinggir sungai dimanfaatkan untuk membangun dapur maupun bangunan-bangunan bagian rumah lainnya. Adapun di wilayah sepanjang sempadan sungai yang sudah dimanfaatkan masyarakat rata-rata berupa penggunaan tanah untuk perumahan, jasa, dan perdagangan. Ini salah satu yang mencirikan bahwa wilayah Kelurahan Gilingan ini sudah merupakan wilayah perkotaan yang sebenarnya karena dilihat dari jenis penggunaan tanahnya yang

sudah begitu padat. Secara terperinci, jenis dan luas penggunaan tanah yang berada di Kelurahan Gilingan dapat dilihat pada tabel 2 sebagai berikut.

Tabel 2.

Jenis dan Luas Penggunaan Tanah Kelurahan Gilingan

No.	Jenis Penggunaan Tanah	Luas (Ha)	Persentase (%)
1.	Pemukiman	77,26	72,75
2.	Jasa	9,40	8,85
3.	Perusahaan	17,41	16,40
4.	Industri	2,13	2,00
5.	Tanah Kosong	00	0
6.	Tegalan	00	0
7.	Sawah	00	0
	Jumlah	106,2	100,00

Sumber: Monografi Kecamatan Banjarsari, 2013

Di Kelurahan Nusukan, berbeda dengan di bagian wilayah Kelurahan Gilingan, di bagian wilayah Nusukan sebagian besar juga merupakan wilayah perkotaan, namun di pinggir Sungai Kalianyar masih ditemui yang disebut sebagai bantaran sungai. Di Kelurahan Nusukan masih dijumpai tanggul-tanggul sungai, sehingga batas antara bantaran sungai dan sempadan sungai masih jelas kelihatan. Namun demikian, di daerah bantaran sungai yang seharusnya merupakan jalur hijau yang berstatus tanah negara sebagai jalur penyangga Sungai Kalianyar untuk melindungi terjadinya banjir, pada kenyataannya sudah banyak dibangun rumah-rumah penduduk sehingga sudah tampak sebagai daerah permukiman. Diantara permukiman penduduk di bantaran sungai inipun dijumpai lapangan sepak bola seperti layaknya di permukiman penduduk yang resmi. Di bantaran sungai pada kenyataannya merupakan permukiman penduduk yang tidak resmi atau sering diistilahkan sebagai permukiman liar. Selain permukiman, penggunaa-

an tanah yang ada di sepanjang sungai, setempat-setempat masih dijumpai tumbuh-tumbuhan sebagai pelindung sungai. Secara terperinci jenis dan luas penggunaan tanah wilayah Kelurahan Nusukan dapat dilihat pada tabel 3 berikut ini.

Tabel 3.

Jenis dan Luas Penggunaan Wilayah Kelurahan Nusukan

No.	Jenis Penggunaan Tanah	Luas (Ha)	Persentase (%)
1.	Perumahan	143,32	81,33
2.	Jasa	17,42	9,89
3.	Perdagangan	13,52	7,67
4.	Industri	1,12	0,64
5.	Tanah Kosong	0,83	0,47
6.	Tegalan	0	0
7.	Sawah	0	0
	Jumlah	176,21	100,00

Sumber : Monografi Kecamatan Banjarsari, 2013

Melihat jenis penggunaan tanah yang ada di sempadan Sungai Kalianyar baik di Kelurahan Gilingan maupun Nusukan, setelah di cek kesesuaiannya, ternyata penggunaan tanah tidak sesuai dengan RTRW. Ketidakesesuaian tersebut antara lain disebabkan karena penggunaan tanah di sempadan sungai sebagian besar sudah berupa permukiman penduduk. Sementara itu, menurut RTRW, daerah sempadan sungai merupakan kawasan perlindungan setempat.

E. Status Penguasaan Atas tanah di Sekitar Sempadan Sungai Kalianyar

1. Sejarah Penguasaan Tanah

Di antara Kelurahan Gilingan dan Kelurahan Nusukan Kecamatan Banjarsari membelah sungai Kalianyar, semula penggunaan tanahnya berupa daerah rerumputan yang melindungi

keberadaan dari sungai tersebut. Pada awalnya (sekitar tahun 1960-an) di sekitar daerah aliran sungai ini, penguasaan tanah diawali dengan pendudukan wilayah sempadan yang oleh masyarakat disebut sebagai tanah milik bersama. Tanah itu akhirnya dimanfaatkan penduduk sekitar untuk ditanami beberapa jenis tanaman semusim seperti pisang, ubi kayu, dan sayur-sayuran. Selain itu dengan dalih untuk pengamanan daerah pinggiran sungai, maka beberapa penduduk sekitar juga menanam tanaman tahunan seperti mangga, jambu dan kelapa. Seiring dengan perubahan pola sosial ekonomi dalam masyarakat tersebut, tanah milik bersama masyarakat itu secara bertahap dikuasai oleh anggota masyarakat dengan sistem penguasaan individual atau secara perorangan dan oleh masyarakat diakui secara tak tertulis baik berdasarkan hubungan keturunan maupun penguasaan. Dalam perjalanan waktu, Kota Surakarta semakin berkembang menjadi kota yang semakin sibuk dan dinamis. Sejalan dengan itu, jumlah penduduk Kota Surakarta juga semakin bertambah. Konsekuensinya kebutuhan akan rumah tinggal-pun semakin banyak diperlukan penduduk. Mulailah sekitar tahun 1970-an tanah yang ditanami tanaman semusim maupun tanaman tahunan bahkan tanah yang tumbuh rerumputan, dibersihkan masyarakat dan didirikanlah rumah-rumah tinggal oleh penduduk setempat. Setelah beberapa penduduk mendirikan rumah bersama-sama dan tidak ada peringatan sama sekali dari pemerintah, mulailah penduduk yang lain mengikuti jejaknya mendirikan rumah di sekitar Sungai Kalianyar. Rumah-rumah yang ada luas tanahnya berbeda-beda sesuai dengan keinginan penduduk masing-masing. Hal ini tentunya berkaitan dengan kemampuan ekonomi dari masing-masing penduduk ketika mendirikan rumah. Ada yang mampu mendirikan rumah dengan ukuran agak besar, ini tentu saja didirikan pada tanah yang lebih luas. Ada pula yang mendirikan rumah kecil saja yang memerlukan tanah yang tidak begitu luas. Untuk menjamin keamanan penduduk yang menempati daerah sekitar Sungai Kalianyar tersebut, mulailah penduduk

mengklaim bahwa tanah yang sekarang ada rumahnya tersebut diakuinya sebagai tanah miliknya yang merupakan warisan dari nenek moyang mereka.

Sementara itu dalam peraturannya, tanah yang belum atau tidak melekat atau terdaftar dengan sesuatu hak atas tanah di atasnya, maka tanah tersebut adalah tanah negara. Di pulau Jawa hal ini ditandai dengan tidak terdaftarnya tanah tersebut sebagai tanah obyek pajak di Buku C Desa, atau tercatat dalam buku desa sebagai Tanah Negara atau *Government Grond (GG)*.

Dalam hal tanah negara sebagai obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan Tanah Negara dalam daftar tanah. Berkaitan dengan ketentuan tersebut di atas, ketika pemerintah kota mulai melihat gelagat dari penduduk setempat, ditanyakanlah bukti kepemilikan tanah yang mereka tempati. Ternyata mereka tidak bisa menunjukkan bukti kepemilikan tanah tersebut. Di sisi lain, ternyata Pemerintah Kotamadya Surakarta juga tidak bisa membuktikan bahwa tanah di sekitar Sungai Kalianyar adalah tanah negara yang di atas tanah tersebut tidak ada satupun hak yang dipunyai oleh pihak lain selain Pemerintah Kota Surakarta. Oleh karena itu semakin kuat anggapan masyarakat bahwa tanah tersebut adalah tanah negara bebas. Atas dasar itulah, akhirnya masyarakat mengajukan secara bersama-sama kepada Pemerintah Kotamadya Surakarta melalui Pemerintah Kecamatan Banjarsari bahwa mereka menguasai tanah negara bebas tersebut.

Awal pengajuan permohonan penguasaan tanah negara oleh masyarakat ini sebetulnya diinisiasi oleh masyarakat Kelurahan Gilingan. Melalui Pemerintah Kelurahan Gilingan yang disetujui oleh Camat Banjarsari, masyarakat mengajukan permohonan tanah negara untuk dikuasainya kepada Pemerintah Kotamadya Surakarta. Akhirnya pada Tahun 1998 Walikota Kotamadya Daerah Tingkat II Surakarta mengeluarkan persetujuan permohonan tanah

negara tersebut berupa surat rekomendasi kepada masyarakat melalui Camat Banjarsari. Pada waktu itu Walikotamadya Daerah Tingkat II Surakarta menyarankan agar tanah negara yang sudah direkomendasikan tersebut segera didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kota Surakarta.

2. Proses Pemberian Hak Atas Tanah

Masyarakat mengajukan permohonan pemberian hak atas tanah ke Kantor Pertanahan Kota Surakarta berdasarkan rekomendasi yang dikeluarkan oleh Walikota Surakarta. Mengingat sudah ada rekomendasi dari Walikota Surakarta tersebut, maka Kantor Pertanahan Kota Surakarta pada waktu itu minta masyarakat untuk melengkapi berkas permohonan hak atas tanah-nya. Kelengkapan berkas permohonan hak atas tanah tersebut antara lain:

- a. Surat Rekomendasi dari Walikota Surakarta;
- b. Surat Persetujuan dari Kepala Proyek Bengawan Solo;
- c. Fotocopy KTP dan PBB;
- d. Surat Keterangan Tanah (SKT) dari Lurah;
- e. Membayar biaya Panitia A (Panitia Pemeriksaan Tanah).

Beberapa ketentuan lain yang harus dipenuhi oleh masyarakat dalam rangka pemanfaatan tanah di daerah sekitar sungai secara umum adalah sebagai berikut:

- a. Memenuhi persyaratan yang sudah ditentukan;
- b. Harus seijin Dinas Proyek Bengawan Solo;
- c. Mengikuti ketentuan menurut aturan Dinas Pekerjaan Umum;
- d. Tidak mengganggu kelancaran sungai di Surakarta.

Beberapa dasar yang dijadikan pertimbangan diberikannya rekomendasi kepada pemohon penguasaan tanah negara antara lain:

- a. Pemohon sudah lama menempati daerah tersebut;
- b. Pemohon mau ditata untuk menghindari lingkungan dari kekumuhan;
- c. Menurut tim teknis Tata Kota, daerah tersebut bukan merupakan sempadan sungai;
- d. Daerah tersebut layak dijadikan daerah hunian;
- e. Lokasi dapat lebih produktif dalam menghasilkan PAD Kota Surakarta;
- f. Sesuai dengan RTRW Kota Surakarta.

Menurut keterangan Kasubsi Pengukuran tahap pelaksanaan pemberian sertipikat di Kantor Pertanahan Kota Surakarta adalah sebagai berikut: Tahap awal, petugas ukur mengadakan pengukuran pada bidang-bidang tanah yang dimohon, dengan berdasarkan surat rekomendasi Walikota. Tahap ke dua, setelah dilakukan pengukuran dan pemetaan, kemudian Panitia A meneliti berkas-berkas yang diajukan. Tahap ke tiga, jika sudah cukup, Kepala Kantor Pertanahan Kota Surakarta menanda tangani sertipikat dan beralihlah status tanah negara menjadi hak milik.

Adapun isi surat rekomendasi tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Bahwa permohonan tanah negara dimaksud dapat disetujui dengan ketentuan:
 - 1). warga sanggup ditata neburut peraturan perundangan yang berlaku dengan melampiri syarat foto copy KTP, KK, SPPT dan PBB;
 - 2). partisipasi perbaikan lingkungan secara swadaya;
 - 3). menyelesaikan perbaiki lingkungan secara swadaya;
 - 4). menyelesaikan sendiri masalah intern (antar warga) dan tidak melibatkan pihak yang tidak berkepentingan.
- b. Untuk selanjutnya dapat diproses menurut prosedur yang berlaku. Setelah resmi dan diberikan surat rekomendasi maka warga mendaftarkan di Kantor Pertanahan untuk mendapat

tanda bukti pemilikan yaitu sertipikat dengan melampirkan syarat *fotocopy* KTP, KK, SPPT, PBB, surat permohonan, rekomendasi dan persyaratan diajukan pada Kantor Pertanahan Kota Surakarta dan pemohon mermbayar uang sidang (Panitia A) sesuai peraturan pada saat itu.

Setelah mendapat Surat Keputusan mengenai tanah yang dimohon dan biaya pengukuran pensertipikatan tanah tersebut diselesaikan, maka selanjutnya warga membayar biaya uang pemasukan kepada negara, namun nilai tanah dan bangunan tidak melebihi ketentuan dan luas tanah yang dimiliki masing-masing warga tidak melebihi ketentuan yang berlaku, maka warga dibebaskan dari biaya/uang pemasukan negara pada saat itu sesuai Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1988 tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Agraris/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1988 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara. Jadi warga masyarakat yang mengajukan permohonan tanah hak milik, masing-masing warga masyarakat terkena biaya rekomendasi, biaya ukur dan biaya pendaftaran tanah. Dan dalam pembayaran biaya-biaya tersebut harus dibayar secara kontan atau tidak dapat dibayar secara diangsur. Jenis Hak Atas Tanah yang diberikan pada sekitar sempadan Sungai Kalianyar adalah Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Milik. Pada saat proses pemberian hak, ada sebagian warga yang tidak ikut melakukan permohonan hak, baik di Kalurahan Nusukan maupun Gilingan.

3. Dasar Pertimbangan Pemberian Sertipikat di Wilayah Sempadan Sungai Kalianyar

a. Pemohon telah melengkapi persyaratan yang disyaratkan untuk permohonan tanah negara menjadi hak milik. Adapun persyaratan yang harus dilengkapi oleh pemohon adalah:

- 1) Surat rekomendasi dari Walikota Surakarta;
- 2) Surat persetujuan dari Kepala Proyek Bengawan Solo;
- 3) Foto copy KTP dan PBB;
- 4) Surat Keterangan Tanah (SKT) dari Kepala Kalurahan;
- 5) Membayar biaya permohonan ganti rugi untuk surat rekomendasi;
- 6) Membayar biaya uang pemasukan negara yang ditetapkan;
- 7) Membayar BPHTB;
- 8) Membayar biaya proses sidang Panitia A dan proses sertipikat di BPN.

b. Tanah negara yang dimohon menjadi tanah hak betul-betul merupakan tanah negara bebas. Tanah di sekitar sempadan sungai Kalianyar adalah tanah negara yang langsung di bawah penguasaan Pemerintah Kota Surakarta. Di atas tanah tersebut tidak ada satupun hak yang dipunyai oleh pihak lain selain Pemerintah Kota Surakarta dan pengelolaannya diserahkan kepada Proyek Bengawan Solo. Tanah di sekitar sempadan sungai Kalianyar yang masuk Kelurahan Nusukan dan Gilingan belum terdaftar di Kantor Pertanahan Kota Surakarta. Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Menteri PU No. 63/PRT/1993 tentang Garis Sempadan Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah Penguasaan Sungai dan Bekas Sungai, bahwa: "lingkup pengaturan yang tercantum pada Peraturan Menteri ini terdiri dari: a. Penetapan garis sempadan sungai termasuk danau dan waduk; b. Pengelolaan dan pemanfaatan lahan pada daerah manfaat sungai; c. Pemanfaatan lahan pada daerah penguasaan sungai dan daerah pemanfaatan lahan pada bekas sungai." Dengan demikian penguasaannya dimiliki oleh Pemerinyah Kota Surakarta, sehingga Pemerintah Kota Surakarta bekerja sama dengan Kantor Pertanahan Kota Surakarta memperbolehkan masyarakat mengajukan permohonan hak atas tanah (sertipikat).

c. Lokasi yang dimohon juga telah diukur secara teknis dan dengan pertimbangan area tersebut tidak termasuk dalam area terlarang sempadan sungai, karena telah sesuai dengan Pasal 6 Permen PU No.63/PRT/1993 tentang Garis Sempadan Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah Penguasaan Sungai dan Bekas Sungai yang berbunyi:

- (1) Garis sempadan sungai bertanggung ditetapkan sebagai berikut:
 - a. Garis sempadan sungai bertanggung di luar kawasan perkotaan ditetapkan sekurang-kurangnya 5 (lima) meter di sebelah luar sepanjang kaki tanggul;
 - b. Garis sempadan sungai bertanggung di dalam kawasan perkotaan ditetapkan sekurang-kurangnya 3 (tiga) meter di sebelah luar sepanjang kaki tanggul.
- (2) Dengan pertimbangan untuk peningkatan fungsinya, tanggul sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diperkuat, diperlebar dan ditinggikan, yang dapat berakibat bergesernya letak garis sempadan sungai.

4. Pelaksanaan Permohonan Hak Atas Tanah di Sekitar Sempadan Sungai Menjadi Tanah Hak Milik di Kelurahan Gilingan dan Nusukan

- a. Kelurahan Gilingan merupakan salah satu kalurahan yang termasuk di dalam wilayah Kecamatan Banjarsari, Kota Surakarta. Apabila dihitung maka wilayah kalurahan Gilingan luas tanahnya sekitar 127,2 Ha. Dari 127,2 Ha dapat dikelompokkan dalam 3 jenis penggunaan tanahnya:
 - 1) Tanah untuk terminal Tirtonadi;
 - 2) Tanah untuk rumah penduduk;
 - 3) Sungai;

Sungai yang disebut oleh penduduk dengan sebutan Sungai Kalianyar tersebut merupakan sungai yang memisahkan antara Kelurahan Gilingan dan Kelurahan Nusukan. Di sepanjang Sungai Kalianyar ini terdapat tanaman rerumputan yang oleh penduduk disebut dengan tanaman rumput kolonjono (rumput gajah). Selain terdapat rumput kolonjono, di sekitar sungai tersebut juga terdapat tanah negara yang masih kosong dan belum ditanami, maka pada tahun 1967 tanah tersebut ditanami oleh beberapa penduduk dengan beberapa tanaman yang dapat diambil hasilnya, misalnya yaitu: pohon pisang, pohon jambu, ketela pohon, mangga, jagung dan sebagainya.

Seiring dengan laju pertumbuhan penduduk yang semakin pesat, maka kebutuhan penduduk akan perumahan pun juga semakin meningkat. Karena penduduk memerlukan rumah untuk tempat tinggal, maka tanah yang semula ditanami oleh penduduk dengan tanaman pohon pisang, jambu, mangga dan ketela pohon tersebut pada tahun 1997 tanah tersebut diratakan dan mulailah penduduk mendirikan rumah secara bersama-sama.

Mereka mendirikan rumah-rumah tidak permanen secara bersama-sama. Setelah berdiri dan tidak ada gangguan maka mulailah penduduk yang lain mengikuti mendirikan rumah mereka. Rumah yang telah dibangun tersebut masing-masing luas tanahnya tidak sama antara yang satu dengan yang lain, selain itu bahan bangunan yang dipergunakan untuk membangun pun juga berlainan, hal ini disebabkan kekuatan ekonomi masing-masing penduduk yang berbeda-beda.

Setelah 19 tahun menempati tanah tersebut, ada sebagian warga yang mengklaim bahwa tanah yang mereka tempati adalah tanah hak miliknya dan bukan tanah negara. Dengan alasan bahwa mereka menempati tanah tersebut sudah turun temurun dari nenek moyangnya. Maka untuk lebih menjamin ketenangan tanah yang mereka tempati kemudian ada warga

yang mengajukan sertipikat tanahnya. Namun setelah dimintai bukti mengenai tanah yang mereka tempati sebagai syarat di Kantor Pertanahan mereka tidak bisa menunjukkan bukti. Namun demikian di Kantor Pertanahan tanah tersebut juga belum tercatat sebagai tanah hak. Sehingga dapat disimpulkan bahwa tanah di area tersebut merupakan tanah negara bebas. Maka mulailah mereka mengajukan permohonan tanah negara yang mereka tempati secara kolektif kepada Walikota Surakarta, melalui Kecamatan Banjarsari. Kemudian perwakilan warga mendata ulang tanah yang dimohonkan tersebut. Disamping data ulang Kelurahan Gilingan juga mengadakan program kerja partisipasi pembangunan lingkungan seperti pengaspalan jalan kampung, pembuatan jalan setapak, pembuatan jalan gang dan pembuatan saluran air, serta pembuatan jembatan. Program kerja tersebut dilaksanakan untuk mendukung pengajuan permohonan atas tanah negara, dengan melalui Kelurahan Gilingan dan disetujui oleh Camat Banjarsari untuk mengajukan permohonan pemilikan tanah tersebut kepada Walikota Surakarta pada sekitar Juni 1998 (menurut hasil wawancara dengan Ketua RT 01 Cinderejo)

Setelah beberapa waktu (tahun 2000) maka Walikota Surakarta yang pada waktu itu dijabat oleh Bapak Slamet Suryanto mengeluarkan surat persetujuan permohonan tanah negara (surat rekomendasi) tersebut kepada Camat Banjarsari Kota Surakarta. Setelah memberikan persetujuan permohonan tanah negara tersebut, maka Walikota Surakarta menyarankan segera mengajukan permohonan tanah negara tersebut kepada Kantor Pertanahan Kota Surakarta. Setelah rekomendasi Walikota dikeluarkan, maka tanah segera didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kota Surakarta dengan disertai syarat-syarat yang lain. Berdasarkan acuan rekomendasi Walikota tersebut, Kepala Kantor Pertanahan mengirim petugas untuk mengukur tanah dan membuat peta lokasi tanah yang dimohon. Setelah diadakan

pengukuran tanah dan pemetaan, kemudian diadakan sidang panitia A untuk pemeriksaan tanah. Panitia A perlu meyakinkan dan perlu melihat/cek lokasi yang dimohon.

Berdasarkan data yang diperoleh di lokasi penelitian Kelurahan Gilingan, warga masyarakat yang mengajukan permohonan tanah hak milik, terkena biaya rekomendasi, biaya ukur dan biaya pendaftaran tanah. Jenis Hak Atas Tanah yang ada di sekitar sempadan Sungai Kalianyar di wilayah Kelurahan Gilingan adalah Hak Guna Bangunan dan Hak Milik. Untuk Hak Pakai tidak ada yang mengajukan permohonannya. Demikian juga halnya di Kelurahan Nusukan, pada saat proses pemberian hak ada sebagian warga yang tidak ikut melakukan permohonan hak. Dengan alasan sama yaitu warga yang tidak ikut mengajukan permohonan haknya karena pada saat itu masih merasa berat dengan biaya yang harus dibayar kontan tersebut.

Jumlah bidang yang ada di sempadan Sungai Kalianyar di Kelurahan Gilingan yaitu sejumlah 177 bidang, sedangkan yang diajukan permohonannya sebanyak 135 bidang, sehingga sisanya sebanyak 42 bidang belum diajukan permohonan haknya. Untuk lebih jelasnya dapat di lihat pada tabel 5 berikut:

Tabel 5.
Jumlah bidang tanah yang berada di Sempadan Sungai Kalianyar yang dimohonkan Sertipikat Hak Atas Tanah oleh Penduduk di Kelurahan Gilingan

No	Status Tanah	Jumlah Bidang
1	Hak Milik	46
2	Hak Guna Bangunan	89
3	Hak Pakai	0
4	Belum Bersertipikat	42
	Jumlah	177

Sumber : Pengolahan Data Primer, 2014

b. Kelurahan Nusukan luas tanahnya sekitar 206,30 Ha. Dari 127,2 Ha. Menurut hasil wawancara dengan Ketua RT 01 Nusukan, warga yang tidak ikut mengajukan permohonan haknya dengan alasan sama sebagaimana pada warga kelurahan Gilingan yaitu karena masih merasa berat dengan biaya yang harus dibayar secara kontan tersebut. Apabila dibandingkan dengan Kelurahan Gilingan, jumlah bidang yang berada di Sempadan Sungai Kalianyar di Kelurahan Nusukan lebih banyak. Berdasarkan data yang diperoleh di lokasi penelitian Kelurahan Nusukan diketahui jumlah bidang yang berada di Sempadan Sungai Kalianyar sejumlah 273 bidang, sedangkan yang didaftarkan dan mengajukan permohonan hak milik atas tanah negara belum semua yaitu sejumlah 246 bidang dengan status hak atas tanah hak milik sebagai berikut:

Tabel 6.

Jumlah bidang tanah yang berada di Sempadan Sungai Kalianyar yang dimohonkan Sertipikat Hak Atas Tanahnya oleh Penduduk di Kelurahan Nusukan

No	Status Tanah	Jumlah Bidang
1	Hak Milik	225
2	Hak Guna Bangunan	22
3	Hak Pakai	1
4	Belum bersertipikat	25
	Jumlah	273

Sumber : Pengolahan Data Primer, 2014

Penggunaan Tanah di Sekitar Sempadan Sungai Kalianyar tidak sesuai dengan RTRW Kota Surakarta. Pemberian Status Hak Atas Tanahnya tidak melanggar ketentuan daerah Sempadan Sungai Kalianyar. Dasar pertimbangan diberikannya sertipikat hak atas tanah khususnya di Kelurahan Gilingan dan Nusukan, yaitu diberikannya rekomendasi oleh Walikota Surakarta, karena pemohon sudah lama menempati daerah

tersebut dan pemohon mau ditata untuk menjaga lingkungan dari kekumuhan.

Untuk ketertiban dan keamanan lingkungan Sungai Kalianyar, perlu dilakukan penyesuaian Penggunaan Tanah dengan RTRW Kota Surakarta yang seharusnya ditindaklanjuti dengan RDTRK nya. Oleh karena itu perlu dilakukan penertiban penggunaan tanah agar sesuai dengan batas pemberian hak atas tanahnya.

G. Kesimpulan

Penggunaan Tanah di Sekitar Sempadan Sungai Kalianyar tidak sesuai dengan RTRW Kota Surakarta. Pemberian Status Hak Atas Tanah tidak melanggar ketentuan daerah Sempadan Sungai Kalianyar. Dasar pertimbangan diberikannya sertipikat tanah dan pelaksanaan permohonan hak atas tanah di sekitar bantaran sungai Kalianyar menjadi hak milik di Kota Surakarta khususnya di kelurahan Gilingan dan Kelurahan Nusukan, yaitu diberikannya rekomendasi oleh Walikota Surakarta, karena pemohon sudah lama menempati daerah tersebut, pemohon mau ditata untuk menjaga lingkungan dari kekumuhan. Oleh karena itulah ada beberapa hal yang perlu dilakukan yaitu: penyesuaian Penggunaan Tanah dengan RTRW Kota Surakarta yang seharusnya ditindaklanjuti dengan RDTRK Surakart dan penertiban penggunaan tanah agar sesuai dengan batas pemberian hak atas tanahnya.

Daftar Pustaka

Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, 2014, *Surakarta Dalam Angka 2013*, BPS Kota Surakarta, Surakarta.
 _____, 2013, *Kecamatan Banjarsari Dalam Angka 2012*, BPS Kota Surakarta, Surakarta.

- Boedi Harsono, 2002, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam hubungannya dengan TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001*, Universitas Trisakti, Jakarta.
- HB. Sutopo, 1993, *Metode Penelitian Untuk Kualitatif*, UNS-Press, Surakarta.
- Kartini Kartono, 1990, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Mandar Maju, Bandung.
- K. Wantjik Saleh, 1997, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Satjipto Rahardjo (Penyunting: Khudzaifah Dimiyati), 2002, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Muhammadiyah Universiti Press, Surakarta.
- Soerjono Soekanto dan Srimamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pres, Jakarta.
- Sudjito, 1987, *Prona Persertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang Bersih, Strategis, Liberti*, Yogyakarta.
- Suparno, 2005, Tesis Undip, Pelaksanaan Permohonan Hak Atas Tanah di Sekitar Bantaran Sungai di Kota Surakarta.
- Yunus, Hadi Sabari, 2000, *Struktur Tata Ruang Kota: Pustaka Pelajar (Anggota IKAPI)*, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
- Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2011 tentang Sungai
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 63/PRT/1993 tentang Garis Sempadan Sungai, Daerah Manfaat Sungai, Daerah Penguasaan Sungai dan Bekas Sungai

VALUASI EKONOMI OPPORTUNITY LOSS PENERIMAAN NEGARA BUKAN PAJAK (PNBP) AKIBAT BELUM DIMANFAATKANNYA PETA ZNT DI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN KEDIRI PROVINSI JAWA TIMUR

Senthot Sudirman

A. Pendahuluan

Sejak diberlakukannya PerPres No.10 Tahun 2006, BPN memiliki Direktorat Survei Potensi Tanah (Direktorat SPT) yang secara khusus mengerjakan tugas-tugas penilaian asset. Salah satu tugasnya adalah membangun dan megembangkan Sistem Informasi Manajemen Aset Pertanahan (SIMASTAN). Dokumen dalam sistem informasi ini berisi Peta Zona Potensi Ekonomi Wilayah (Peta ZPEW) yang terdiri dari: (a) dokumen dan Peta Zona Nilai Tanah (Peta ZNT) dan (b) dokumen dan Peta Zona Ekonomi Kawasan (Peta ZNEK). Peta ZNEK untuk mewadahi informasi potensi nilai ekonomi sumberdaya alam dan lingkungan hidup sebagai kawasan, sedangkan Peta ZNT dimaksudkan untuk mewadahi informasi potensi nilai “*real property*” (BPN RI, 2011).

Sistem informasi tersebut diharapkan bermanfaat sebagai: (a) penyedia informasi umum nilai pasar tanah; (b) referensi nilai