BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Mengenai Pengelolaan Tanah Garapan Kabupaten Berau

Kabupaten Berau memiliki luas wilayah 34.127,47 km2 terdiri dari daratan seluas 21.951,71 km2 dan luas laut 11.962,42 km2, serta terdiri dari 52 pulau besar dan kecil dengan 13 Kecamatan, 10 Kelurahan, 100 Kampung/Desa. Jika ditinjau dari luas wilayah Kalimantan Timur, luas Kabupaten Berau adalah 13,92% dari luas wilayah Kalimantan Timur, dengan prosentase luas perairan 28,74%, dan Jumlah penduduk pada tahun 2013 sebesar 193.831 jiwa, dengan jumlah penduduk laki-laki sebanyak 103.579 jiwa dan jumlah penduduk perempuan sebanyak 90.252 jiwa. Laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Berau pada tahun 2013 mengalami kenaikan yang cukup besar yaitu 1,06 %.[36]

Kabupaten Berau merupakan salah satu daerah Pintu Gerbang Pembangunan di wilayah Propinsi Kalimantan Timur Bagian Utara, yang terletak disebelah utara dari Ibukota Propinsi Kalimantan Timur dan sekaligus merupakan Wilayah Daratan dan Pesisir Pantai yang memiliki Sumber Daya Alam, dimana wilayah daratan terdiri dari gugusan bukit yang terdapat hampir disemua kecamatan terutama Kecamatan Kelay yang mempunyai perbukitan

[36] http://www.beraukab.go.id/profil/view/5/kondisi-geografisdiunduhpadatanggal 21 Oktober 2015, Pukul 23.20 WIB

Batu Kapur yang luasnya hampir 100 Km2. Sementara didaerah Kecamatan Tubaan terdapat perbukitan yang dikenal dengan Bukit Padai.

Daerah pesisir Kabupaten Berau terletak di kecamatan Biduk-Biduk, Talisayan, Pulau Derawan dan Maratua yang secara geografis berbatasan langsung dengan lautan. Kecamatan Pulau Derawan terkenal sebagai daerah tujuan wisata yang memiliki pantai dan panorama yang sangat indah serta mempunyai beberapa gugusan pulau seperti Pulau Sangalaki, dengan batas wilayah sebagai berikut :

1. Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Bulungan.
2. Sebelah Timur berbatasan dengan Laut Sulawesi.
3. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Kutai Timur.
4. Sebelah Barat berbatasan dengan Kab. Bulungan dan Kab. Kutai Kertanegara.

Dalam pembagian wilayah pembangunan Kabupaten Berau memiliki 3 (tiga) wilayah yaitu :

1. Wilayah Pantai yang meliputi : Kecamatan Biduk-Biduk, Talisayan, Pulau Derawan, Maratua dan Tubaan.
2. Wilayah Pedalaman yang meliputi : Kecamatan Segah dan Kecamatan Kelay.
3. Wilayah Kota yang meliputi : Kecamatan Tanjung Redeb, Gunung Tabur, Sambaliung, Teluk Bayur.

Kabupaten Berau berada di daerah tropis dengan posisi geografis 10 LU – 20 33 LS dan 1160 BT – 1190 BT.Ketinggian di atas permukaan laut 5 – 55 m. Topografi dan Fisiografi, bentangan daratan Kabupaten Berau didominasi topografi dengan selang ketinggian 101 m – 500 m (37,1%), kemudian 23,2% merupakan bentang daratan dengan selang ketinggian 26-100 m, sisanya terbagi sebagai daerah dengan selang ketinggian 8-25 m (7,3%0 dan 0-7 m (12,2%).

Desa pilanjau adalah sebuah desa di Kecamatan Sambaliung Kabupaten Berau Provinsi Kalimantan Timur, Indonesia. Desa pilanjau sangat terkenal dengan hasil laut, tambak, dan air pegunungan serta hasil hutannya. Hasil hutan Desa Pilanjau yaitu kayu *log* yang banyak di perjual belikan ke seluruh wilayah di Indonesia untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan kayu *log* di Indonesia.

Air pegunungan yang di ambil dari gunung Padai yang juga merupakan wilayah dari Desa Pilanjau diolah oleh beberapa pengusaha dan dijadikan sebagai suatu usaha air kemasan. Selain air serta hasil hutan Desa Pilanjau juga sangat kaya akan hasil laut dan tambak utamanya ikan dan udang ekspor yang dimanfaatkan oleh rumah-rumah makan bahkan hotel yang berada di ibukota Kabupaten yaitu kota Tanjung Redeb. Selain akan hal tersebut Desa Pilanjau juga merupakan Desa yang bersebelahan dengan perusahaan PT Kertas Nusantara.

Jumlah Penduduk Desa Pilanjau Periode 2015 yang tercatat mencapai 3.769 jiwa, yang terdiri dari laki-laki : 2.097 jiwa Perempuan : 1.672 jiwa dan kurang lebih 520 KK, yang terbagi dalam wilayah 11 RT. Desa Pilanjau terletak di dalam wilayah Kecamatan Sambaliung Kabupaten Berau Provinsi Kalimantan Timur yang berbatasan dengan :

1. Sebelah Utara berbatasan dengan Batumbuk.
2. Sebelah Timur berbatasan dengan Desa Buyung-buyung Kecamatan Tubaan.
3. Sebelah Selatan berbatasan dengan Desa Inaran.
4. Sebelah Barat berbatasan dengan Desa Pesayan

Luas wilayah Desa Pilanjau adalah kurang lebih 15.000 Ha dimana 75% berupa daratan yang bertopografi berbukit-bukit,dimanfaatkan sebagai lahan pertanian, dan 25% berupa sungai dan laut dimanfaatkan untuk para nelayan mencari ikan.

Tabel. 1 Mata Pencarian Penduduk

No.	Mata Pencaharian	Jumlah
1.	Petani	1.351
2.	Nelayan	1.130
3.	Pegawai	886
4.	Pedagang	23
5.	Lain-lain	1.509

Sumber data sekunder

Berdasarkan data pada tabel 1 diatas, dapat dilihat bahwa kebanyakan mata pencaharian penduduk di Desa Pilanjau adalah sebagai Petani. Hal inilah yang menjadi salah satu faktor penyebab sehingga pembukaan lahan yang merupakan Tanah Negara sering dilakukan oleh Masyarakat Desa Pilanjau.

Pembukaan lahan yang terus terjadi di Kabupaten Berau membuat semakin banyaknya petani penggarap yang melakukan pengelolaan terhadap tanah garapan. Pengelolaan tanah garapan di Kabupaten Berau diperuntukkan hanya untuk masyarakat yang menetap di Kabupaten Berau, meski tidak jarang banyak pemilik tanah garapan yang bukan merupakan masyarakat Kabupaten Berau.

Tanah garapan di Kabupaten Berau sering di gunakan untuk perkebunan Kayu Akasia, Sahang (merica), palawija dan Perkebunan Kelapa sawit masyarakat. Namun tidak banyak juga petani penggarap yang setelah membuka lahan tidak melakukan penggarapan terhadap tanahnya. Biasanya tanah-tanah garapan tersebut dibuka hanya unuk investasi. Hal ini jelas menyalahi hakikat tanah garapan yang semestinya digunakan sebagai lahan untuk mata pencaharian bukan untuk investasi.

Selain digunakan sebagai perkebunan dan pertanian tanah garapan di Kabupaten Barau juga digunakan untuk tambak, baik itu tambak ikan maupun udang. Tidak jelas dasar hukum pembukaan lahan hutan bakau yang beralaskan surat tanah garapan untuk tambak tersebut. Namun hal ini sudah menjadi lumrah, aparatur pemerintah maupun masyarakat menganggap benar

hal ini walaupun dalam Surat Keputusan Gubernur Kaltim No 30 tahun 1995 Tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara tidak menjelaskan bahwa diperbolehkan membuka tambak beralasakan aturan ini.

Di Kabupaten Berau, khususnya untuk tanah-tanah tambak, tanah garapan didapatkan dengan 3 (tiga) 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 imigran melakukan perintisan para area-area yang dianggap belum berpemilik. Semakin mampu mereka membayar beko tersebut semakin luas lokasiarea 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 tanah nya menjadi obyek sengketa.

Pemilik lokasi rintisan atau pemilik tambak tersebut akan mengurus surat-surat tanah 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, Imam Santoso selaku SPT BPN Berau berkomentar: „Pemilik empang (tambak-pen) tidak akan mengurus surat tanah kalau tidak ada yang dimaui"[37].

Dalam praktek, persyaratan yang dipenuhi oleh pemohon umunya 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.

[37] Hasil wawancara dengan Imam Santoso S.H M.H.SPT BPN Berau pada tanggal 25 maret 2015.

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.

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, Kepala Desa Pilanjau beranggapan bahwa satu dokumen SPPT hanya boleh untuk tanah tidak lebih dari 2 ha. 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 tanah nya ke dalam sejumlah SPPT sampai menjadi 2 ha per satu SPPT. Dengan demikian, mereka lalu bisa mendaftarkannya ke kantor pertanahan BPN.

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 Kabupaten Berau, terdapat pemilik SPPT yang berprofesi sebagai ibu rumah tangga dan pelajar. Kedua, nama seseorang diduplikasi atau dibiakan. 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 bukan oleh sertifikat, dalam pengadaan tanah, tanah garapan dipersamakan dengan tanah hak.

B. Implementasi Pemberian Surat Garapan

B. 1. Implementasi Keputusan Gubernur Kaltim No. 31 Tahun 1995 Tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara.

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 dituan rumahi oleh kanwil BPN Kaltim. Kedua, pengaturan melalui produk hukum daerah yakni Keputusan Gubernur Kaltim No. 97A Tahun 1994, yang setahun kemudian digantikan oleh Keputusan Gubernur Kaltim No. 31 Tahun 1995 tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara.[38]

Dasar hukum inilah yang menjadi dasar kewenangan terhadap Kepala desa dapat menerbitkan Surat Garapan, karena adanya Keputusan Gubernur

[38] Hasil wawancara dengan Imam Santoso S.H M.H.SPT BPN Berau pada tanggal 25 Maret 2015

Kaltim No. 97A Tahun 1994, yang setahun kemudian digantikan oleh Keputusan Gubernur Kaltim No. 31 Tahun 1995 tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara.

Sebelum berlakunya Keputusan Gubernur Kaltim No. 31 Tahun 1995, Surat Garapan hanya bisa diterbitkan oleh Camat melaui surat keterangan dari Kepala Desa dimana Tanah atau lahan tersebut dimohonkan. Namun setelah berlakunya aturan baru (Keputusan Gubernur Kaltim No. 31 Tahun 1995) dan berbagai perombakan yang dilakukan oleh aparat pemerintahan Surat Garapan kini hanya bisa diterbitkan Oleh Kepala Desa dengan aturan atau persyaratan yang berlaku.[39]

Syarat dan prosedur penerbitan surat garapan: Fotokopi KTP dan Kartu Keluarga. Prosedur penerbitan surat garapan[40]:

1. Pemohon Mengisi blanko Surat pernyataan kepemilikan tanah, yang terdiri dari surat keterangan dari RT setempat kemudian mengisi surat pernyataan penguasaan bidang tanah.
2. Pemohon mengisi blangko surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah, serta mengisi blangko surat pernyataan memiliki tanam tumbuh lalu mengisi blangko berita acara pemeriksaan lapangan.
3. Aparatur Desa kemudian menindak lanjuti surat pemohon dengan melakukan pemeriksaan terhadap tanah yang di mohonkan tersebut.

[39] Hasil Wawancara dengan Andi Baso Galigo Kepala Desa Pilanjau pada tanggal 13 April 2015.
[40]Hasil Wawancara dengan Andi Baso Galigo Kepala Desa Pilanjau pada tanggal 13 April 2015.

Apabila tanah tersebut masih merupakan tanah Negara dan tidak ada seorangpun yang menggarapnya barulah kemudian aparatur Desa memberikan surat rekomendasi bahwa benar tanah tersebut merupakan tanah yang digarap pemohon.

4. Kemudian kepala Desa dapat menerbitkan surat garapan pemohon.

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/perwatasan. 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.

Tindakan Kepala Desa Desa menerbitkan surat garapan dapat dibenarkan jika ditinjau dari UUPA, selama penerbitkan surat keputusan tersebut hanya sebatas memanfaatkan tanah tersebut didasarkan atas rembug desa secara bergiliran. Tindakan Kepala Desa tersebut adalah sesuai dengan Pasal 7 huruf b PP No. 72 Tahun 2005, bahwa pemerintah kabupaten melakukan identifikasi, pembahasan dan penetapan jenis-jenis kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepala desa, seperti kewenangan dibidang

pertanian. Pelaksanaan peraturan desa dengan diterbitkannya surat keputusan kepala desa sesuai Pasal 59 PP No. 72 Tahun 2005 bahwa untuk melaksanakan peraturan desa, kepala desa menetapkan Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa..

Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK 26/DDA.1970 menyatakan bahwa tanda bukti hak bisa berupa: (i) surat pajak hasil bumi; (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.

Tanah-tanah adat yang tidak jadi dikonversi ke dalam salah satu hak atas tanah menurut UUPA, 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/pemerintah.

Hukum tanah nasional tidak mengenal tanah garapan. UUPA sendiri tidak mengatur mengenai tanah garapan karena tanah garapan bukan merupakan kategori tanah hak. Sejumlah literatur hukum pertanahan mencoba mengkait-kiatkan tanah garapan dengan pemakaian tanah tanpa izin pemilik atau kuasanya dan pendudukan tanah tidak sah (*onwettige occupatie*).

Hak milik atas tanah terbagi dalam dua golongan yaitu hak milik atas tanah masyarakat dan hak milik atas tanah menurut UUPA. Masyarakat

Kalimantan timur khususnya masyarakat yang berada di Kabupaten Berau mengenal alas hak milik atas tanah yang berbeda dari masyarakat yang berada di pulau jawa dan sumatera. Di berau masyarakat mengenal tanah garapan sebagai suatu alas hak atas tanah yang sama kedudukannya dengan SHM. Artinya surat garapan merupakan alas hak atas tanah yang dapat diperjual-belikan dan diwariskan.

Pengertian hak pakai menurut UUPA berbeda dengan pengertian Surat Keterangan Penguasaan dan Kepemilikan Bangunan/Tanaman Diatas Tanah Negara atau yang lebih dikenal dengan sebutan Surat Garapan karena tanah garapan yang berada di berau lebih cocok apabila disamakan pengertiannya dengan hak milik , karena tanah garapan dapat di wariskan di perjual-belikan serta tidak memiliki kadaluarsa. Selain akan hal tersebut Surat Garapan nantinya akan dilampirkan pada saat permohonan pembuatan SHM (Sertipikat Hak Milik) atas tanah sebagai bukti kepemilikan dan riwayat kepemilikan tanah tersebut.[41]

Imam Santoso selaku SPT BPN Berau memberikan pengertian tentang Tanah Garapan, sebelum mengetahui tanah garapan penting untuk mengetahui status tanah Negara yang mana tanah Negara itu sendiri di bagi menjadi dua yaitu tanah Negara bebas dan tanah Negara yang dikuasai. Tanah garapan

[41] Hasil wawancara dengan Imam Santoso S.H M.H.SPT BPN Berau pada tanggal 25 maret 2015.

sendiri yaitu tanah Negara yang dikuasai dan digarap oleh penggarap yang berada di wilayah dimana tanah dan penggarap itu berada.[42]

Keputusan Gubernur Kaltim No. 31 Tahun 1995 tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara yang baru tersebut maka perubahan fundamental yang terjadi 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 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 umumnya adalah pernyataan sepihak dari pemohon/penggarap bahwa tanah yang dimohonkan adalah tanah yang sedang dikuasai/dimiliki/digarap oleh pemohon/penggarap.[43]

[42]Hasil wawancara dengan Imam Santoso S.H M.H.SPT BPN Berau pada tanggal 25 maret 2015.

[43]Hasil wawancara dengan Imam Santoso S.H M.H.SPT BPN Berau pada tanggal 25 maret 2015.

Hingga saat ini aktifitas penggunaan tanah Negara sebagai Tanah garapan masih terus berlangsung di Kabupaten Berau sesuai dengan izin yang diberikan oleh Kepala Desa. Pada tahun 2014 sedikitnya ada dua masalah dalam prosedur penggarapan yang dilakukan oleh para penggarap, antara lain[44]:

1. Tanggal 25 Februari 2014, Bapak Noldy dengan Bapak Bahar pembebasan lahan oleh PT. Persada.

Kasus ini merupakan kasus pembebasan lahan yang mana perusahaan tersebut ingin membebaskan lahan beberapa pemilik tanah garapan yang tanahnya terkena proyek pembangunan Jalan di Desa Pilanjau. Yang menjadi masalah pemilik pertama tanah garapan tersebut atau yang pertama kali membuka lahan tersebut adalah Bapak Noldy dan telah menanam berbagai macam tanaman yang telah tumbuh di lahan tersebut, namun bapak Noldy belum pernah mengurus Surat Garapan lahan tersebut. Setelah beberapa tahun Bapak Noldy pindah dari Desa Pilanjau ke Bulungan untuk bekerja disana.

Setelah kurang lebih 3 tahun Pak Bahar kembali membuka lahan yang pernah dibuka oleh Pak Noldy, kemudian mengurus Surat Garapan tanah tersebut kepada Kepala Desa yang baru, dan Kepala Desa yang Baru tersebut memberikan Surat Garapan kepada Bapak Bahar. Setelah setahun telah digarap oleh Pak Bahar lahan tersebut terkena proyek pembangunan jalan oleh pemerintah yang di Kerjakan oleh PT. Persada. dan setelah itu Perusahaan tersebut memberikan ganti rugi kepada Pak Bahar selaku pemilik

[44] Hasil wawancara dengan Kepala Desa Pilanjau pada Tanggal 13 April 2015.

surat Garapan. Kemudian Pak Noldy menuntut Pak Bahar karena telah mengambil lahannya dan menuntut perusahaan tersebut agar memberikan ganti rugi kepadanya dan akhirnya proses ganti rugi tersebut tertunda dan perusahaan tersebut meminta Kepala Desa Pilanjau untuk menyelesaikannya.

a. Penyelesaian

Kepala desa melakukan musyawarah kepada seluruh tokoh masyarakat dan beberapa orang penggarap termasuk Pak Bahar dan Pak Noldy, dan hasil dari musyawarah tersebut Pak Bahar dinyatakan berhak atas Tanah tersebut.

b. Analisis

Menurut Keputusan Gubernur No 31 Tahun 1995 menyatakan bahwa apabila dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun penggarap tidak melakukan aktifitas atau pengolahan lahan tersebut maka tanah tersebut kembali menjadi Tanah Negara. Hasil Musyawarah tersebut telah sesuai dengan SK Gubernur.

2. Tanggal 17 Juni 2014, Kasus antara Bapak Darman dengan Bapak Bona, tumpang tindih Surat Garapan.

Kasus tersebut adalah kasus yang paling sering terjadi di Desa Pilanjau yaitu tumpang tindih kepemilikan Surat Garapan. Artinya hanya ada satu lahan namun terdapat beberapa Surat garapan terhadap lahan tersebut. Hal ini terjadi karena kurangnya manajemen pengolahan data yang dilakukan oleh aparatur desa.

Pihak yang bersengketa mengajukan kasus tersebut untuk diselesaikan di Pengadilan Negeri. Dan pengadilan selalu memenangkan pihak yang memiliki Surat Garapan yang paling Pertama terbit.

B.2. Pihak Yang Berwenang Menerbitkan Surat Garapan

Sebuah aturan yang baik hendaknya mengatur tentang aparatur yang berwenang dalam menerbitkan suatu produk hukum yang telah diatur dalam aturan tersebut. Aturan-aturan tersebut harus mengatur secara spesifik instansi-instansi pemerintah yang berwenang menerbitkan produk hukum turunan dari aturan tersebut. Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan unsur penting dalam suatu negara. Oleh karena itu, maka tidak berlebihan apabila salah satu faktor penentu krisis nasional dan berbagai persoalan yang melanda bangsa Indonesia bersumber dari kelemahan di bidang manajemen pemerintahan, terutama birokrasi, yang tidak mengindahkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Mengacu pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik di Indonesia diidentifikasikan dalam Pasal 3 dan Penjelasanya yang dirumuskan sebagai asas umum penyelenggaraan negara. Salah satu asasnya adalah Asas Tertib Penyelenggaraan Negara yang artinya Adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara. Penyelenggaraan negara disini artinya adalah

aparatur negara, yaitu pihak-pihak yang berwenang dalam menerbitkan dan atau membuat suatu aturan atau produk hukum.

Merujuk pada Keputusan Gubernur kaltim No. 97A/1994 Tentang tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Pengusahaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara bahwa yang berwenang menerbitkan surat keterangan tersebut adalah Camat. Namun hanya bertahan setahun Keputusan Gubernur tersebut di ganti dan memberikan kewenangan sepenuhnya kepada Kepala Desa untuk menertbitan Surat Garapan. Karena kurangnya sosialisasi kepada para Kepala Desa aturan ini baru benar-benar berjalan pada tahun 2012.[45]

Alasan pemindahan kewenangan tersebut adalah karena timbulnya dampak negative penyalahgunaan surat tanah oleh camat 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

[45] Hasil wawancara dengan Imam Santoso S.H M.H.SPT BPN Berau pada tanggal 25 maret 2015.

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 baru.

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 dipersyaratankan dalam rangka permohonan hak atas tanah.[46]

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.

[46] Hasil wawancara dengan Imam Santoso S.H M.H.SPT BPN Berau pada tanggal 25 maret 2015.

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 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.

B.3. Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana adalah suatu alat penunjang dalam menjalankan suatu sistem pemerintahan yang baik. Suatu pemerintahan yang baik akan dapat terlaksana dengan efektif apabila sarana dan prasarananya menunjang. Dalam hal ini sarana dan prasarana harus memungkinkan dan diatur dengan jelas dalam suatu kebijakan. Suatu aturan akan terimplementasikan dengan baik jika sarana dan prasarananya menunjang terealisasinya peraturan daerah tersebut tersedia. Seperti halnya juga dalam mengimplementasikan Keputusan Gubernur Kaltim No. 31 Tahun 1995 tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara sarana dan prasarana sangatlah dibutuhkan. Karena dalam membina Masyarakat disamping Aparaur pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan nasional (BPN) juga di butuhkan instansi-instansi lainnya yang dapat menunjang dan atau membantu BPN dalam merealisasikan aturan mengenai hak atas tanah. Selain itu juga dibutuhkan pula sarana seperti Prona yang telah didirikan oleh pemerintah dalam membantu masyarakat mendapatkan

sertifikat gratis. Namun hal ini belum berjalan sebagaimana mestinya karena masih ada saja tanah garapan yang apabila di tinjau dengan UUPA maka tanah hak ini tidak ada.

Di Kabupaten Berau sendiri sarana dan prasarana yang mendukung untuk mempermudah pengurusan Surat Garapan sudah baik, namun belum berjalan sebagai mana mestinya. Tidak ada kantor tetap dan khusus serta pejabat khusus yang menjabat sebagai pengurus dalam penerbitan surat garapan. Kepala desa yang kerap kali sibuk dengan urusan lainnya sangat susah untuk ditemui dan pejabat yang melakukan pengecekan biasanya selalu berganti-ganti sehingga kerap kali terjadi tumpang tindih lahan serta ukuran yang terkadang berubah-ubah. Selain itu seiring bergantinya kepala desa sering kali administrasi desa berubah dan kerap kali terbit surat garapan baru yang menjadi tumpang tindih dengan tanah lainnya.

B.4. Budaya Masyarakat

Efektivitas partisipasi pada dasarnya merupakan sesuatu hal yang bersifat relative. Setiap pihak dapat saja memiliki pandangan yang berbeda tentang sampai sejauh mana aturan ini berjalan dengan baik. Masyarakat juga dapat berpartisipasi dalam melakukan pembinaan, pencegahan, dan juga usaha untuk menaati aturan ini. Tidak menutup pembinaan ini dilakukan hanya orang-orang tertentu atau hanya yang mempunyai jabatan saja. Karena partisipasi masyarakat juga penting, maka masyarakat juga harus menaati aturan atau sanksi yang jelas sudah ada di dalam aturan tersebut.

Di Kabupaten Berau untuk 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. 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 Surat Pernyataan Hak Milik. Surat Pembukaan Hutan biasanya diberikan kepada penggarap yang membuka lahan yang jauh dari pemukiman warga dan biasanya hal ini hanya kedok para spekulan dalam mengambil kayu hasil hutan (*illegal Logging).* 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 tanah nya menjadi obyek sengketa. 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.

Di Kabupaten Berau, mayoritas peralihan karena jual beli dilakukan tanpa akte PPAT. Jual beli dengan akte umumnya dilakukan apabila calon pembeli berdomisili di luar Kabupaten Berau. Oleh karena itu banyak sekali permasalahan-permasalahan yang timbul karena kurang taatnya Masyarakat akan aturan selain itu juga karena masyarakat kurang paham mengenai aturan karena kurangnya sosialisasi dari pemerintah[47].

Budaya masyarakat sangat berperan penting agar terlaksanya tertib hokum di masyarakat, sehingga aturan dapat berjalan dengan baik. Sehingga implementasi aturan dapat berjalan dengan baik. Masyarakat juga harus menaikkan kualitas sumber daya manusia mereka agar dapat mengetahui perkembangan hokum yang terjadi dan menjadi sumber daya manusia yang lebih berkualitas.

C. Faktor Pendukung dan Penghambat Terhadap Implementasi Pemberian Surat Garapan

C.1. Faktor Pendukung Terhadap Pemberian Surat Garapan.

Sejak diterbitkannya Keputusan Gubernur Kaltim Nomor 31 tahun 1995 tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara sebagai landasan hukum yang dijalankan oleh Pemerintah Kabupaten Berau dalam mengatur tata cara/pedoman dalam mendaftarkan dan atau membuka tanah garapan, ada

[47] Hasil wawancara dengan Imam Santoso S.H M.H.SPT BPN Berau pada tanggal 25 maret 2015

beberapa hal yang mendukung dijalankannya peraturan tersebut. Beberapa diantaranya yaitu :

1. Regulasi

Proses penerbitan surat garapan yang ada di kabupaten Berau telah berjalan sesuai dengan Keputusan Gubernur Kaltim Nomor 32 Tahun 1995 Tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara di dukung oleh berbagai faktor antara lain bahwa kinerja pelayanan Kantor Kepala desa Berau yang cepat dalam proses pelaksanaan penerbitan surat garapan dikarenakan sedikitmya warga desa Pilanjau yang menjadi yuridisi Kantor Desa Pilanjau. Berbicara tentang masalah faktor yang mendukung keinginan pemerintah Kabupaten Berau untuk mengupayakan agar tanah-tanah di wilayah Kalimantan Timur dapat terdaftar dalam administrasi Negara dan administrasi di daerah khususnya di Kabupaten Berau. Dengan adanya Keputusan Gubernur maka mempermudah masyarakat dalam mendaftarkan lahan yang baru dibuka dengan alas hak tanah garapan.

Aturan-aturan telah berjalan dengan baik serta BPN bekerja sama dengan Camat dan Kepala desa melakukan kerjasama menyusun konsep pasti yang dapat digunakan seluruh warga masyarakat Kabupaten Berau walau tidak semua yang patuh, namun di desa pilanjau sendiri masyarakat telah cukup patuh dalam hal konsep yang telah di berikan pemerintah. Segala aturan

daerah mengenai surat garapan dapat berjalan dengan sangat baik di kabupaten Berau.

2. Terjadinya kerjasama anatara Badan Pertanahan dengan Kepala Desa

Sejak ditetapkannya Keputusan Gubernur Nomor 31 Tahun 1995 tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara, Pemerintah Kabupaten Berau melalui Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Berau yang telah menjalin kerjasama dengan Kepala Desa dan instansi yang terkait sudah menjadi tanggung jawab untuk melakukan pengadaan yang lebih memadai dalam menjalankan aturan ini.

Kerjasama tersebut membuahkan hasil dengan menyusun konsep surat kepemilikan bangunan/tanaman di atas tanah negara atau yang sering disebut surat garapan sehingga masyarakat yang ingin mengurus surat keterangan tersbut dengan mudah dapat membeli konsep tersbut dan tinggal mengisinya.

Selain hal tersebut diatas banyak lagi kerjasama yang terjalin antara lain BPN bekerja sama dengan camat dan Kepala desa melakukan penyuluhan-penyuluhan mengenai tanah garapan, sehingga masyarakat lebih mengerti akan tanah garapan itu sendiri. Penyuluhan-pemyuluhan ini sering dilakukan oleh BPN dari desa kedesa sehingga seluruh desa dapat tersentuh dan mendapatkan penyuluhan tentang tanah garapan.

3. Biaya Pendaftaran Pembukaan Lahan Tanah Garapan

Biaya pendaftaran pembukaan lahan tanah garapan adalah biaya yang dikeluarkan oleh pemohon dalam mendaftarkan tanah garapannya dan mendapatkan surat garapan. Masyarakat selama ini selalu mengeluhkan biaya adminstrasi yang cukup besar yang dikeluarkan pada saat pengurusan Izin penggarapan lahan. Biaya tersebut sebenarnya bukan biaya yang dibayarkan kepada Kepala Desa, melainkan biaya tersebut diperuntukkan kepada aparatur desa dalam melakukan peninjauan lahan tanah yang dimohonkan izin surat garapannya. Hanya saja pembayaran tersebut dilakukan di kantor kepala desa oleh karena itu masyarakat seringkali mengira bahwa biaya tersebut hanya untuk menambah pundi-pundi aparatur desa[48].

Biaya yang sering kali menjadi penghambat masyarakat dalam mendaftarkan tanahnya ini akhirnya menimbulkan rasa simpati para aparatur desa, kemudian aparatur desa dalam hal ini kepala desa melakukan pertemuan dengan seluruh kepala desa yang berada di kalimantan timur beserta BPN Kaltim dan para camat untuk dapat menyelesaikan permasalahan tersebut. Namun tidak ada penyelesaian akhir terhadap permasalahn tersebut, sehingga hingga saat ini biaya masih masing-masing diatur oleh kepala desa. Sehingga antara desa yang satu dengan desa yang lain menerapkan tarif yang berbeda-beda.

[48] Hasil wawancara dengan Kepala Desa Pilanjau pada Tanggal 13 April 2015.

Walaupun tidak ada kesepakatan tetap mengenai biaya namun di banyak desa surat garapan di gratiskan dalam artian pemohon hanya mengeluarkan biaya kebutuhan tim pengukur dan peninjau lahan. Tidak ada biaya yang dikenakan dalam administrasi permohonan pendaftaran tanah garapan. Mengenai murahnya biaya pendaftaran lahan garap bahkan ada yang menggratiskan biaya pendaftaran membuat banyak masyarakat yang mendaftarkan tanah garapannya. Sehingga hampir semua petani penggarap mendaftarkan tanahnya di Kantor desa.

C.2. Faktor Penghambat Yang Mempengaruhi

Selain faktor-faktor yang bersifat mendukung terjalannya Keputusan Gubernur Kaltim Nomor 31 tahun 1995 tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara, ada pula faktor-faktor yang sifatnya penghambat implementasi dari jalannya kebijakan daerah tersebut. Beberapa diantaranya yaitu;

1. Kondisi Masyarakat

Aturan yang baik adalah suatu aturan yang sesuai dengan SDM dimana aturan tersebut dikeluarkan. Aturan yang sesuai adalah suatu aturan yang dapat dijalankan dapat dipahami dan tidak bertentangan dengan adat kebiasaan masyarakat dimana aturan tersebut dikeluarkan. Kondisi masyarakat sangat berperan penting agar suatu aturan dapat terimplementasi dengan baik. Kondisi masyarakat berau yang minim pendidikan menjadi faktor penghambat terimplementasinya Keputusan Gubernur Kaltim Nomor 31 Tahun 1995

Tentang Pedoman pemberian surat keterangan kepemilikan bangunan/tanaman diatas tanah negara sehingga dalam proses permohonan pendaftaran tanah garapan tidak diketahui oleh masyarakat.

Penyebab dari terhambatnya proses pelaksanaan penerbitan surat garapan di kabupaten Berau juga dikarenakan ketidakdispilinan dari masyarakat pemohon Surat garapan pada waktu proses permohonan penerbitan surat garapan antara lain seperti berkas-berkas yang menjadi syarat-syarat dalam permohonan penerbitan surat garapan dan pemohon dalam melengkapi berkas sebagai syarat untuk memohonkan tanahnya diterbitkan surat garapan merasa kesulitan untuk mendapatkan syarat-syarat yang diperlukan dan bahkan pemohon tidak mempunyai cukup syarat dalam permohonan surat garapan, sehingga terpaksa Kepala desa mengembalikan berkas-berkas yang tidak lengkap tersebut untuk dilengkapi dan apabila berkas-berkas tersebut telah lengkap maka baru akan di lakukan proses pelaksanaan pemberian surat garapan sesuai prosedur yang diatur di dalam Keputusan Gubernur Kaltim Nomor 31 Tahun 1995 tentang Pedoman Penertiban Surat Keterangan Penguasaan dan Pemilikan Bangunan/Tanaman di Atas Tanah Negara[49]

2. Aparatur Pemerintah

Para kepala desa/lurah justru terkesan ringan tangan menandatangani surat tanah. Paling tidak ada dua sebab yang membuat praktek ringan tangan

[49] Hasil wawancara dengan Kepala Desa Pilanjau pada Tanggal 13 April 2015.

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 dan kepala desa/lurah.