

BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan

Received: July 18, 2019; Reviewed: Ougust 26, 2019; Accepted: september 15, 2019.

To cite this article: Dewi, IGS 2019, 'KRekonstruksi Kebijakan Tanah Eks Kerajaan di Indonesia Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Kasus Tanah Eks Kerajaan di Bali)', *Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan*, vol. 5, no. 2, hlm. 195-207.

DOI: 10.31292/jb.v5i2.370

Copyright: ©2019 IGA Gangga Santi Dewi. All articles published in Jurnal Bhumi are licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International license.

REKONSTRUKSI KEBIJAKAN TANAH EKS KERAJAAN DI INDONESIA BERBASIS NILAI KEADILAN SOSIAL (STUDI KASUS TANAH EKS KERAJAAN DI BALI)

RECONSTRUCTION OF FORMER KINGDOM LAND POLICY IN INDONESIA BASED ON THE VALUE OF SOCIAL JUSTICE (CASE STUDY OF FORMER KINGDOM LAND IN BALI)

IGA Gangga Santi Dewi

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Email: ganggasanti@gmail.com

Abstract: The phenomenon of substantive injustice related to the kingdom land policy of in the Dictum IV letter A of the UUPA which states that “The rights and authorities of the land and water of the Swapraja or former Swapraja (kingdom) which still exist at the time of entry into force of this law are removed and transferred to the State”, is an injustice felt by former kingdom, considering that land rights are private rights that cannot be taken arbitrarily. This happened also because there was no proper compensation for the loss of the rights of their comfort in life due to arbitrary land acquisition by the state. Land Office must be a progressive-minded office which is able to interpret which laws need to be applied to realize substantial justice and which laws already contain justice. The ideal new construction of the concept of justice in former kingdom land policies based on progressive law is nothing but to realize substantial justice. The whole process of the operation of the legal implementation instrument (Land Office) must be verifiable into the factors of justice, welfare, concern for the people and others, all of which has been contained in the values of Pancasila.

Keywords : policy, former kingdom land, UUPA (Agrarian Law), justice, Bali

Intisari: Fenomena ketidakadilan substantif terkait kebijakan tanah eks kerajaan dalam Diktum IV huruf A UUPA bahwa “Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja (kerajaan) yang masih ada pada waktu mulai berlakunya undang-undang ini hapus dan beralih kepada Negara”, merupakan ketidakadilan yang dirasakan oleh pihak eks kerajaan mengingat hak atas tanah adalah hak pribadi yang tidak boleh diambil sewenang-wenang. Hal ini terjadi juga karena tidak diberikannya ganti rugi yang layak atas kehilangan hak-hak kenyamanan kehidupan mereka akibat pengambilalihan tanah secara sewenang-wenang oleh negara. Kantor Pertanahan harus berpikiran progresif yang mampu menafsirkan mana hukum yang perlu diterapkan untuk mewujudkan keadilan substansial dan mana hukum yang sebenarnya sudah mengandung keadilan. Konstruksi baru yang ideal yaitu konsep keadilan dalam kebijakan tanah eks kerajaan berbasis hukum progresif, tidak lain adalah untuk mewujudkan keadilan substansial. Seluruh proses bekerjanya instrumen pelaksana hukum (Kantor Pertanahan) tersebut harus bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat, yang kesemuanya itu telah terkandung dalam nilai-nilai Pancasila.

Kata kunci : kebijakan, tanah eks kerajaan, UUPA, keadilan, Bali

A. Pendahuluan

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Ketentuan ini mengandung amanat konstitusi yang sangat mendasar bagi negara bahwa tanah harus dipergunakan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pengaturan tanah yang tidak mendatangkan kemakmuran bagi rakyat secara moral bertentangan dengan konstitusi UUD NRI 1945. Demikian juga dalam Pasal 28 H ayat (4) menyatakan bahwa setiap orang berhak mempunyai hak pribadi dan hak milik tersebut tidak berhak diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. Negara sebagai pemangku kewajiban, semestinya melakukan perlindungan hak pemilikan atas tanah eks kerajaan di Indonesia.

Fenomena ketidakadilan substantif terkait kebijakan tanah eks kerajaan dalam Diktum IV huruf A UUPA yang berbunyi bahwa “Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja (kerajaan) yang masih ada pada waktu mulai berlakunya undang-undang ini hapus dan beralih kepada negara”, merupakan ketidakadilan yang dirasakan oleh pihak eks kerajaan mengingat hak atas tanah adalah hak pribadi yang tidak boleh diambil sewenang-wenang. Hal ini terjadi juga karena tidak diberikannya ganti rugi atas kehilangan hak-hak kenyamanan kehidupan mereka akibat pengambilalihan tanah secara sewenang-wenang oleh negara. Kebijakan ganti rugi yang adil dan manusiawi merupakan keniscayaan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi tanah eks kerajaan.

Banyaknya konflik tanah eks kerajaan antara pemerintah dengan warga yang menempati tanah eks kerajaan, sehingga dibangun kembali (rekonstruksi) status tanah eks kerajaan berbasis nilai keadilan sosial sebagai jalan keluar untuk mendapatkan keadilan bagi para pihak (*win win solution*), sebagaimana terjadi pada tanah eks kerajaan Buleleng di Singaraja Bali dengan pemerintah daerah dan para ahli waris.

Permasalahan penelitian ini adalah realitas

berlakunya kebijakan tanah eks kerajaan Buleleng dan rekonstruksi kebijakan tanah eks kerajaan di Indonesia yang berbasis keadilan sosial. Jenis penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian ini secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam ranah pendekatan *socio legal research*, sebagai jawaban dari komunitas ilmu hukum terhadap berbagai tantangan. Hukum sebagaimana tampil dalam bentuk peraturan, teks, dan dokumen sesungguhnya mereduksi kenyataan menjadi skema.

Penelitian hukum secara sosial sesungguhnya meneriakan suatu keluhan bahwa hukum sudah direduksi menjadi teks. Dengan demikian menjadi tidak utuh lagi (Rahardjo 2009, 125). Maka terdapat dua aspek penelitian, yaitu aspek *legal research*, yakni obyek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti “*norm*” dan *socio research*, yaitu digunakannya metode dan teori ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti melakukan analisis. Pendekatan ini tetap dalam ranah hukum, hanya perspektifnya berbeda (Zamroni 1992, 80-81). Pendekatan ini dilakukan untuk memahami hukum dalam konteks masyarakatnya (realitas sosial).

B. Tinjauan Kebijakan

Kebijakan atau biasa disebut dengan *policy*, erat kaitannya dengan kewenangan yang ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan. Kebijakan muncul karena adanya kewenangan, kewenangan berkaitan dengan jabatan, kebijakan hanya dapat dilakukan karena adanya kewenangan yang melekat pada seseorang. Kebijakan merupakan ketetapan yang diambil pihak yang mempunyai kewenangan dikarenakan adanya suatu keadaan/permasalahan/perubahan tertentu. Sedangkan kebijaksanaan merupakan suatu bentuk penyimpangan terhadap aturan, diumpamakan dalam suatu hal telah ada ketentuan tentang larangan untuk melakukan atau dilakukan sesuatu, tetapi kemudian terdapat penyimpangan aturan tersebut bahwa sesuatu atau dapat dilakukan atau boleh melakukan sesuatu yang telah dilarang, diperkenalkannya melakukan atau dilakukan sesuatu yang dilarang

tersebut disertai dengan syarat.

Hukum (perundang-undangan), kebijakan dan kebijaksanaan merupakan hal yang berbeda, baik menyangkut proses terbit, pelaksanaan maupun akibat hukumnya. Hukum terbit dari proses legislasi yang bertujuan untuk ketertiban dan menghukum bagi pelanggarnya. Kebijakan terbit karena adanya kewenangan untuk menyelesaikan permasalahan tertentu. Kebijaksanaan terbit karena adanya syarat yang dipenuhi untuk dapat dilakukan pengenyampingan terhadap keadaan yang tidak diperkenankan oleh ketentuan.

Dalam konteks keterkaitan antara kebijakan dengan hukum, maka dapat diketahui posisi hukum di dalam masyarakat. Berdasarkan pendekatan sosiologis, hukum bukan semata sebagai suatu lembaga yang otonom atau sebagai variabel yang independen, melainkan sebagai lembaga yang bekerja untuk dan di dalam masyarakat. Pemahaman yang demikian memberikan suatu penjelasan bahwa hukum di samping dapat memberikan pengaruh juga sangat dipengaruhi oleh unsur-unsur yang lain yang ada di dalam masyarakat (Warassih 2005, 133).

Berbicara mengenai hukum sebagai suatu sistem yang bekerja dalam masyarakat, Lawrence M. Friedman (Warassih 2005, 81-82) mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum, yakni:

- 1) Komponen struktur, menyangkut kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur.
- 2) Komponen substansi yaitu berupa norma-norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur.
- 3) Komponen hukum yang bersifat kultural. Ia terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini

dibedakan antara *internal legal culture*, yakni kultur hukumnya *judged's*, dan *external legal culture* yakni kultur hukum masyarakat pada umumnya.

Ketiga komponen tersebut saling menentukan satu sama lainnya dan saling berpengaruh satu sama lainnya. Analisis melalui pendekatan sistem mengkaji bahwa meskipun komponen substansi hukum sudah baik outputnya, akan tetapi tidak akan berjalan baik jika tidak didukung oleh komponen atau subsistem lainnya, dalam hal ini ialah komponen struktural dan budaya atau kultur hukum. Oleh karena itu dalam membuat suatu kebijakan harus sejalan dengan tujuan hukum yang dapat memberikan kepastian, kemanfaatan, dan keadilan bagi masyarakat.

Proses implementasi kebijakan selalu melibatkan lingkungan dan kondisi yang berbeda di setiap tempat, karena memiliki ciri-ciri struktur sosial yang tidak sama. Dalam hal ini, keterlibatan lembaga di dalam proses implementasi selalu akan bekerja di dalam konteks sosial tertentu sehingga terjadi hubungan timbal-balik yang dapat saling mempengaruhi.

Para pejabat pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya mempunyai "kebebasan" untuk menjabarkan kebijakan tertentu yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas jabatannya. Hal ini berarti diskresi merupakan fenomena yang sangat penting di dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik. Dengan adanya diskresi ini diharapkan agar dengan kondisi yang ada dapat dicapai tujuan yang diharapkan oleh hukum di masyarakat.

Hukum tidak cukup dipahami dalam bentuk rumusan pasal-pasal saja. Hukum itu dibuat oleh manusia dan untuk mengatur hidup manusia dalam bermasyarakat. Hukum tidak pernah bergerak di ruang hampa, hukum selalu bergerak dipengaruhi oleh berbagai faktor di lingkungan masyarakat, baik itu faktor sosial, ekonomi, budaya maupun politik. James Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Lihat (Anderson

1975, 4). Kebijakan tanah eks kerajaan dipandang sebagai bagian dari kebijakan publik yang seharusnya memuat nilai-nilai keadilan berdasarkan Pancasila dan tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

C. Pemaknaan Masyarakat Hukum Adat

Pengertian masyarakat adat merupakan padanan dari *indigeneous people*. Istilah itu sudah dikenal luas dan telah disebutkan dalam sejumlah kesepakatan Internasional, yaitu: *Convention of International Labor Organization Concerning Indigeneous and Tribal People in Independent Countries* (1989), *Deklarasi Cari-Oca tentang Hak-Hak Masyarakat Adat* (1992), *Deklarasi Bumi Rio de Janeiro* (1992), *Declaration on the Right of Asian Indigeneous Tribal People Chianmai* (1993), *De Vienna Declaration and Programme Action* yang dirumuskan oleh *United Nations World Conference on Human Rights* (1993). Sekarang istilah *Indigeneous People* semakin resmi penggunaannya dengan telah lahirnya *Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat (United Nation Declaration on the Rights of Indegenous People)* (2007).

Para ahli hukum adat berpendapat bahwa pengertian masyarakat adat harus dibedakan dengan masyarakat hukum adat. Konsep masyarakat adat merupakan pengertian umum untuk menyebut masyarakat tertentu dengan ciri-ciri tertentu. Sedangkan masyarakat hukum adat merupakan pengertian teknis yuridis yang menunjuk sekelompok orang yang hidup dalam suatu wilayah (ulayat) tempat tinggal dan lingkungan kehidupan tertentu, memiliki kekayaan dan pemimpin yang bertugas menjaga kepentingan kelompok (keluar dan kedalam), dan memiliki tata aturan (sistem) hukum dan pemerintahan (Taqwaddin 2010, 36).

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu, memberikan pengertian 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.

Pendapat pakar hukum adat dan peraturan menteri agraria tersebut, maka dapat dirumuskan kriteria masyarakat hukum adat adalah terdapat masyarakat yang teratur; menempati suatu tempat tertentu; ada kelembagaan; memiliki kekayaan bersama; susunan masyarakat berdasarkan pertalian suatu keturunan atau berdasarkan lingkungan daerah dan hidup secara komunal dan gotong royong (Syarifah 2010, 21).

D. Realitas Kebijakan Tanah Eks Kerajaan Buleleng

Perkembangan struktur sosial-ekonomi masyarakat Bali sampai permulaan abad ke-19 masih terhindar dari pengaruh kekuatan asing dan negara-negara Barat. Ketika itu, struktur masyarakat di Bali dapat digambarkan terdiri dari pelbagai persekutuan yang tersusun rapi hidup berdampingan dengan suatu tata pemerintahan dari kerajaan-kerajaan yang bersifat feodal, merdeka dan berdaulat menjalankan pemerintahan sesuai dengan *paswara* (peraturan-peraturan dan perundang-undangan) yang dibuat oleh raja-raja Bali berdasarkan adat-istiadat yang berlaku dan diwarisi secara turun-temurun (Willard 1976, 83-91).

Pada struktur kemasyarakatan di Bali kuno sebelum penaklukan Majapahit tahun 1343, telah dikenal sistem kerajaan dengan sistem pemilikan tanah dalam susunan masyarakat Bali kuno yang dipimpin oleh *pasek* dan *bendesa* sebagai pembesar-pembesar negeri di pedesaan Bali. Pemilikan dan penguasaan tanah oleh kerajaan Bali kuno dilandasi atau memperoleh legitimasi dari hukum Hindu. Konsep raja sebagai manifestasi dari kekuatan dewa mengakibatkan seluruh tanah di pedesaan di wilayah kerajaan telah menjadi "milik" atau "dikuasai" oleh raja, karena raja mempunyai kewenangan menarik pajak atas tanah di seluruh wilayah yang dikuasainya.

Pada masa penjajahan Kolonial Belanda, untuk memudahkan hubungan pemerintah Kolonial

Belanda dengan pimpinan persekutuan atau raja dibentuklah peraturan-peraturan, yaitu *Inlandsce Gemeente Ordonatie* (IGO staatblad 1906 No. 83) yang berlaku untuk Jawa dan Madura dan *Inlandsce Gemeente Ordonatie Buitengewesten* (IGOB staatblad No. 490 jo staatblad 1938 No.81) yang berlaku untuk daerah di luar Jawa dan Madura, yang pada intinya kedua peraturan tersebut bertujuan mengatur persekutuan-persekutuan tersebut menjadi suatu kesatuan masyarakat hukum, sehingga mempermudah maksud dan kepentingan eksploitasi Kolonial Belanda terhadap wilayah Indonesia (Lubis 1983, 91).

Setelah Indonesia merdeka, penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan asli sistem bangsa Indonesia akan tetap digunakan. Hal ini dijabarkan dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945, bahwa dalam teritorial negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesuutrende landschappen* dan *volksgemeen-scappen* seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah itu akan mengingat hak-hak asal usul daerah tersebut (Radjab 2005, 143-144).

Sejarah tanah adat di Bali tidak terlepas dari sejarah desa pakraman (desa pertama) yang diawali dari perjalan Rsi Markandya membagikan tanah kepada para pengikutnya. Setelah masa Yogi Markandya, munculah kerajaan Mayadanawa (959-974M) hingga sampai pemerintahan Raja Udayana Warmadewa dan istrinya Gunapriya Dharmapatmi pada Tahun 988-1011M.

Buleleng sudah ada jauh sebelum Raja Panji Sakti mendirikan kerajaan dan merupakan nama sebuah desa adat, yang merupakan bagian dari desa-desa adat. Ini sesuai dengan keterangan dari sebuah naskah di Gedong Kirtya, yaitu sebuah peta model Eropa yang paling tua tentang Bali (1597), dibuat oleh Cornelis de Houtman, diterbitkan tahun 1726. "Valentyn Onden en Nieuw Oost-Indien III Deel" (Houtman 1726, 254). Peta kuno tersebut sudah tercantum nama sebuah desa

Boeliling yang dapat dipastikan adalah permulaan dari Buleleng sekarang. Kenyataan bahwa nama tersebut sudah ada jauh sebelum legenda tempat itu dikatakan dibuat atau didirikan, kemungkinan juga terjadi pada tempat yang bernama Sukasada (Sastrodiwiryono 1994, 94).

Raja dari Kerajaan Buleleng adalah Ki Gusti Panji Sakti, ia adalah seseorang yang memiliki banyak julukan, yaitu Ki Barak, Ki Panji Sakti, Ki Gusti Anglurah Panji Sakti, yang berkonotasi tangguh, teguh, berjiwa pemimpin, merakyat, memiliki daya supranatural, dan sakti sebagai pendiri kerajaan Buleleng di Tahun 1660an. Selama berkuasa (1660-1697) sangat disegani kawan maupun lawan, dengan pasukan *Gowak* yang diorganisir bersama rakyat, sehingga dapat menguasai beberapa kerajaan yaitu Blambangan, Pasuruan, Jemberana.

Kerajaan Buleleng adalah salah satu kerajaan di Bali bagian utara yang didirikan sekitar pertengahan abad ke 17 dan jatuh ketangan Belanda pada tahun 1849. Kerajaan ini dibangun oleh I Gusti Ngurah Panji Sakti dari Wagsa Kepakisan dengan cara menyatukan wilayah Bali Utara. Setelah masa penjajahan Belanda, Kerajaan Buleleng berubah menjadi sebuah Kabupaten di Pulau Dewata Bali.

Pada masa Republik Indonesia Serikat, Buleleng menjadi ibukota Bali, dengan nama Sunda Kecil. Gubernur pertama Sunda Kecil bernama Mr. Ketut Pudja yang termasuk anggota perumus Pancasila. Pada tahun 1960 Ibukota Bali berpindah ke Denpasar (Wawancara dengan Nur Ratmini, Singaraja 7 Agustus 2018).

Di Kantor Pertanahan Kabupaten Badung, tidak pernah terjadi konflik berakhir sengketa di Pengadilan antara ahli waris Kerajaan dengan Pemerintah Daerah di Bali. Hal ini disebabkan pada Tahun 1961 berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961, tanah-tanah eks kerajaan telah dibagikan dan diberikan ganti rugi berupa tanah berdasarkan aturan *Land Reform*. Apabila terjadi konflik yang berakhir sengketa di Pengadilan, itu terjadi antar ahli waris yang tidak diberi bagian (Wawancara dengan Badung Heryanto, Denpasar, 5 Agustus 2018).

Sedangkan hasil penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Singaraja yang mengatakan bahwa tidak pernah terjadi konflik yang berakhir sengketa di Pengadilan baik antar ahli waris dan antar pihak ahli waris kerajaan Buleleng Singaraja dengan Pemerintah Daerah (Wawancara dengan Kasi Pendaftaran Tanah BPN Buleleng Singaraja, Singaraja, 8 Agustus 2018). Begitupula di Pengadilan Buleleng Singaraja, dinyatakan pula tidak pernah terjadi konflik yang berakhir sengketa di Pengadilan baik antar ahli waris dan antar pihak ahli waris kerajaan Buleleng Singaraja dengan Pemerintah Daerah (Wawancara dengan Ketua Pengadilan Negeri Buleleng Singaraja, di Singaraja, 8 Agustus 2018).

Hal ini berbeda dari hasil penelitian yang didapat dari pihak ahli waris kerajaan dan masyarakat setempat, seperti yang dinyatakan oleh Ugra Sena sebagai ahli waris bahwa konflik yang berakhir di Pengadilan antara pihak ahli waris Kerajaan Buleleng dengan Pemerintah Daerah terjadi pada tahun 1997-1999 bahkan sampai sekarang. Misalnya Perkara eks Kerajaan yang sekarang menjadi Sekolah Pendidikan Guru (SPG) dan Bank Singaraja menurut ahli waris tanah tersebut milik pribadi Raja Pandji Trisna, hingga sekarang belum menerima ganti rugi. Berbeda dengan Kerajaan Badung Denpasar Bali, para ahli waris telah mendapatkan ganti rugi dari pemerintah sejak pelaksanaan PP No. 224 tahun 1961 terkait *Land reform*, meskipun sampai sekarang masih banyak sengketa antara ahli waris sampai terjadi pembunuhan antara ahli waris. Kerajaan Buleleng belum menjadi cagar budaya, sehingga semua pengeluaran untuk pemeliharaan bangunan dan tanah pekarangan kerajaan masih ditanggung para ahli waris. Saat ini tanah pekarangan milik eks kerajaan digunakan pemerintah daerah sebagai museum, dengan tanpa ijin atau pemberitahuan pada pihak kerajaan (Wawancara, Singaraja 8 Agustus 2018).

Konflik yang berakhir sengketa terjadi karena ada kerabat kerajaan yang tidak puas atas pembagian hasil Landreform Tahun 1961 karena tidak ada kejelasan tanah pribadi raja dengan tanah eks kerajaan induk, sehingga bukti yang mereka

punya mengajukan sertipikat, namun ke Kantor Pertanahan tidak dapat memprosesnya karena ahli waris Kerajaan yang tidak berhak. Seperti kasus Pertanahan di Denpasar adalah antara para ahli waris kerajaan antara Anak Agung Ngurah Manik dengan Anak Agung Sagung Putra Darmawati c.s dengan Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 110/Pdt.G/2012/ PN.Dps tanggal 26 Juli 2012, menyatakan bahwa tanah eks kerajaan yang disengketan dibagi rata. Ahli waris kerajaan Pemecutan Denpasar yang berhak atas tanah eks Kerajaan melawan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Badung. Pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar No. 26/G/2017/PTUN. DPS menyatakan bahwa membatalkan Sertipikat Hak Milik atas nama Pura Tambangan Badung di Desa Pemecutan.

Sebelum keluarnya UUPA yang disebut tanah-tanah adat/tanah-tanah Indonesia adalah tanah-tanah yang tunduk dan diatur oleh hukum adat. Ternyata konsepsi ini masih diikuti dalam UUPA, sehingga batasan tanah adat menurut UUPA lebih dari batasan tanah adat menurut hukum adat. Pada ketentuan konversi UUPA (Pasal II, VI, VII) ada beberapa hak atas tanah sebagai berikut: hak agrarisch eigendom, milik, yasan andarbeni hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grant sultan, landerijen bezitsrecht, altijddurende erfpacht, hak usaha atas tanah-tanah partikelir, hak vruchtgebruik, gebruik, grant controleur, bruklen, ganggam bauntuik, anggaduh, bengkok, lungguh, pituas, hak gogolan, pekulen/sanggau. Setelah keluarnya Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962 dan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK 26/DDA/1970 dijelaskan bahwa hak-hak tanah sebagaimana diatur oleh Ketentuan Konversi Pasal II, VI, VII dari UUPA adalah Hak-hak Indonesia Atas Tanah.

Sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK. 556/DJA/1986 tentang Penunjukkan Pura sebagai Badan Hukum Keagamaan yang dapat mempunyai Hak Milik Atas Tanah menyatakan menunjuk Pura sebagai Badan Hukum Keagamaan yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah dan tanah-tanah yang merupakan kesatuan fungsi dengan Pura yang sudah

dimiliki pada saat ditetapkannya surat keputusan ini, dikonversi sebagai hak milik. Dari ketentuan ini, maka Druwe Pura telah ditunjuk sebagai Badan Hukum Keagamaan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.

Pada tanah eks Kerajaan di Denpasar untuk Tanah Druwe Pura di sertipikat Hak Milik atas nama Pura (Misal Pura Uluwatu), sedangkan untuk Tanah Druwe Puri bersertipikat Hak Milik atas nama perseorangan (Pribadi). Tanah Druwe Pura bisa dijual harus seizin Bupati (Wawancara dengan Ngurah Joko, Denpasar, 9 Agustus 2018).

Adanya pembagian tanah eks kerajaan melalui program *land reform*, namun masih banyak terjadi konflik yang berakhir sengketa Pengadilan di Bali. Kantor Pertanahan menerapkan ketentuan dalam Diktum IV huruf A UUPA dengan kaku tanpa mempertimbangkan asal usul tanah. Begitupula dengan aset tanah eks Kerajaan Buleleng yang oleh pemerintah daerah diambil alih dengan mensertipikatkan hak pakai tanpa izin dari pihak eks Kerajaan Buleleng. Seharusnya ada itikad baik dari pemerintah daerah dan Kantor Pertanahan untuk mengadakan musyawarah dengan pihak yang menguasai tanah eks kerajaan dengan menelusuri kepemilikan asal usul tanah tersebut.

Menurut penulis Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 mengatur tentang pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian tanah dalam rangka reforma agraria dalam *land reform*. PP ini bukanlah yang diamanatkan dalam Diktum Keempat huruf B UUPA yang mengatur tentang hak-hak dan wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada, yang hapus dan beralih kepada negara sebagaimana dinyatakan dalam Diktum Keempat Huruf A UUPA. PP ini pun tidak mengatur secara khusus tentang pengertian tanah eks swapraja dan kriterianya, sehingga menimbulkan banyak konflik dalam pelaksanaannya. Tanah pribadi raja dan tanah eks swapraja (kerajaan) tidak diatur secara jelas, sementara banyak para ahli waris tidak mempunyai bukti berupa hak hukum agraria lama, sehingga mengakibatkan konflik vertikal maupun horisontal terkait tanah eks kerajaan.

Hukum progresif adalah hukum yang mampu memenuhi kebutuhan bangsa, hukum akan melayani kepentingan rakyatnya, bukan sebaliknya. Hukum tidak berada di awang-awang atau ruang hampa, tetapi ada di dalam masyarakat. Hukum juga harus turun ke dalam relung hati rakyatnya guna menjadi penyelamat di tengah-tengah kesulitan yang dihadapi, hukum tidak boleh menempatkan diri berpihak pada golongan tertentu saja. Hukum progresif ingin menarik hukum dan mengeluarkannya dari ranah *esoterik* dan menjadikannya institusi yang bermakna sosial.

Dalam perkembangan masyarakat yang terus berubah, persoalan keadilan memang berjalan seiring dengan perubahan masyarakat tersebut. Persoalan keadilan yang terjadi di dalam masyarakat yang tradisional akan berbeda dengan masyarakat yang sedang berkembang maupun di masyarakat yang telah maju, setiap masyarakat dengan sistem sosial tertentu memiliki tolok ukur ataupun pedoman dalam menentukan keadilan bagi masyarakatnya. Oleh karena itu, sulit menemukan rumusan keadilan yang berlaku secara universal (Warassih 2001, 14). Hukum adalah institusi yang dalam proses terus menjadi dan tujuannya untuk menciptakan keadilan.

Negara hukum hendaknya menjadi negara yang membahagiakan rakyatnya dan untuk itu di sini dipilih konsep keadilan yang progresif, yang tidak lain adalah keadilan substantif (Rahardjo 2006, 274). Untuk itu, diperlukan perubahan agar dalam praktek pensertipikatan tanah eks kerajaan lebih menekankan pada substansi, sehingga yang dihasilkan adalah keadilan progresif.

Penerapan hukum di masyarakat selama ini, sangat didominasi oleh paradigma positivisme. Dalam kenyataannya, paradigma positivisme ini banyak mengandung kelemahan yang menjadikan pemikiran untuk mengadakan perubahan terhadap paradigma tersebut. Keterbatasan dan kelemahan yang ada pada paradigma positivisme dikarenakan: berwatak positif yang sempit yakni sebagai sistem kaidah yang tertutup; hukum identik dengan undang-undang; proses hukum

berjalan menurut prinsip aturan dan logika (*rules and logic*); hukum sebagai institusi pengaturan yang linier, mekanik dan deterministik; hukum sebagai sesuatu yang rasional penuh kerapian dan keteraturan. Hal-hal tersebut menyebabkan, dalam penerapan hukum di Indonesia menjadi buntu.

Dalam konteks penerapan hukum, mengacu pada pendapat Paul Scholten menyatakan hukum memang ada dalam undang-undang, tetapi masih harus ditemukan. Dengan demikian, pencarian makna hukum yang terdalem dalam suatu undang-undang, bisa ditemukan dalam undang-undang tersebut, atau kalau tidak bisa ditemukan dalam undang-undang tersebut, baru keluar dengan kreativitas melakukan *rule-breaking*, untuk mencari keadilan yang diinginkan. Dengan demikian, keadilan sudah ditemukan dalam suatu undang-undang, maka cara pandang ini menggunakan paradigma positivistik, itu sudah cukup. Namun apabila tidak ditemukan, penggunaan alternatif paradigma baru bisa dilakukan. Hal ini berarti perubahan paradigma itu suatu kebutuhan, tetapi bersifat alternatif dengan penggunaan mana yang lebih dapat mewujudkan keadilan substansial. Kalau dengan paradigma lama, sama sekali tidak bisa mewujudkan keadilan yang diinginkan, secara tegas kita singkirkan paradigma lama dan digunakan paradigma baru (Lihat Yusriyadi 2006, 11 dan 16). Dalam konteks inilah, pentingnya paradigma hukum progresif sebagai alternatif untuk mewujudkan keadilan.

Dalam memanfaatkan dan menafsirkan paradigma hukum progresif, inheren dengan pendekatan hermeneutika hukum, yang merupakan metode interpretasi teks-teks hukum atau metode memahami terhadap suatu naskah normatif. Interpretasi yang benar terhadap teks hukum itu harus selalu berhubungan dengan isi (kaidah hukumnya), baik yang tersurat maupun yang tersirat atau antara bunyi hukum dengan semangat hukum. Untuk tujuan ini diperlukan tiga persyaratan yang harus dipenuhi oleh seorang penafsir/interpreter yaitu: memenuhi *subtilitas intelligendi* (ketepatan pemahaman), *subtilitas explicandi* (ketepatan penjabaran), dan *subtilitas*

aplicandi (ketepatan penerapan) (Hamidi 2005, 48).

Dalam konteks ini, ketentuan dalam Diktum IV Huruf A UUPA tentang pengambilalihan atau penghapusan tanah eks kerajaan menjadi tanah negara merupakan realitas bahwa dalam pembentukannya telah mengambil sumber dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat bangsa Indonesia yang tidak menghendaki feodalisme dalam pemerintahan kerajaan. Hanya saja, pengaturan prosedur penghapusan dan ganti rugi yang akan diterima eks kerajaan belum diatur dalam Peraturan Pemerintah yang di amanatkan dalam Diktum IV huruf B UUPA, sehingga menimbulkan keragu-raguan dalam mengimplementasikannya dalam praktik di beberapa lokasi penelitian, sehingga realitas yang terjadi dalam pensertipikatan tanah eks kerajaan ada yang melampirkan surat pelepasan hak atas tanah dari pihak eks kerajaan dan ada yang tidak menggunakan surat tersebut. Untuk itu, agar hukum yang berlaku itu benar-benar sesuai dengan rasa keadilan serta dapat menciptakan suasana damai dan ketertiban dalam masyarakat, hukum harus memberikan kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan dengan dibuatnya peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah.

Persoalan yang terjadi terkait kebijakan tanah eks kerajaan di eks Kerajaan Buleleng, Kantor Pertanahan telah terbelenggu oleh paradigma positivistik. Hal ini sangat membelenggu dalam mewujudkan keadilan yang sebenarnya. Diperlukan dorongan agar BPN bisa keluar dari kungkungan peraturan semata. BPN harus bisa melihat mana hukum yang terwujud dalam peraturan mengandung nilai-nilai keadilan dan mana hukum yang tidak mengandung nilai-nilai keadilan. Apabila menghadapi hukum yang terwujud dalam peraturan tidak mengandung nilai-nilai keadilan, maka di sinilah BPN perlu mempunyai keberanian untuk keluar dari bunyi teks peraturan perundang-undangan demi mewujudkan keadilan yang sebenarnya. Hukum tidak ada untuk hukum itu sendiri, tetapi untuk manusia. Dengan demikian, tujuan hukum adalah untuk mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil,

sejahtera dan membuat manusia bahagia.

Diktum IV huruf A UUPA seharusnya tidak hanya sekedar rumusan hitam di atas putih saja, tetapi seharusnya hukum dilihat sebagai suatu gejala yang dapat diamati dalam kehidupan masyarakat dilihat dari asal usul eks kerajaan. Dalam hal ini berarti hukum yang dipengaruhi oleh faktor non hukum seperti nilai, sikap dan pandangan hidup masyarakat yang disebut dengan budaya hukum.

Kultur hukum atau budaya hukum merupakan salah satu komponen untuk memahami bekerjanya sistem hukum sebagai suatu proses dimana budaya hukum berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh masyarakat. Dengan demikian, tanpa di dukung oleh budaya hukum yang kondusif niscaya suatu peraturan atau hukum bisa direalisasikan sebagaimana diharapkan baik oleh pembuat hukum maupun masyarakat sebagai sasaran dari hukum (Warassih 2005, 30).

Pembuatan peraturan yang baik tanpa melihat budaya hukum masyarakat secara konsekuen dapat menyebabkan konflik dan sengketa yang berkepanjangan. Se-yogyanya sengketa mengenai tanah eks kerajaan harus diselesaikan sedini mungkin dengan memperhatikan budaya hukum di masyarakat. Maka konstruksi baru kebijakan tanah eks kerajaan berbasis nilai keadilan, tidak lain adalah untuk mewujudkan keadilan substansial. Di dalam tataran praksis, ketika hukum progresif sebagai basis dalam penerapan hukum untuk manusia, maka seluruh proses bekerjanya hukum tersebut harus bisa diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain, yang kesemuanya itu telah terkandung dalam nilai-nilai Pancasila.

Berdasarkan penelitian terkait tanah eks kerajaan Buleleng di Singaraja Bali terdapat fakta Kepala Desa atau Lurah sebagai orang yang memegang peranan penting mengenai asal usul tanah justru tidak mempunyai pengetahuan yang memadai mengenai isi UUPA khususnya mengenai tanah eks Kerajaan dan Diktum IV UUPA. Dengan demikian, sangatlah sulit mengharapkan

masyarakat untuk mengetahui, dan bahkan bertindak sesuai dengan isi undang-undang. Dalam kondisi yang demikian, rakyat akan tetap bertingkah laku sesuai dengan pandangan-pandangan maupun nilai-nilai yang telah ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, komunikasi hukum merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi agar hukum berlaku efektif.

E. Rekonstruksi Kebijakan Tanah Eks Kerajaan di Indonesia

Setelah membahas berbagai permasalahan seperti diuraikan di atas, dapat disampaikan konstruksi baru untuk memperbaiki mekanisme dan prosedur untuk menjaga konsistensi penafsiran kebijakan tanah eks kerajaan berbasis nilai keadilan sosial. Kompleksitas permasalahan yang mengitari kebijakan tanah eks kerajaan disebabkan oleh faktor-faktor hukum, politik, dan sosial budaya.

1) Faktor Hukum (Substansial)

Dalam hubungan dengan hukum, keadilan adalah salah satu persoalan yang paling menonjol. Pada hakikatnya, hukum dan aturan perundang-undangan harus berlaku adil bagi setiap masyarakat hukum meskipun kenyataannya tidak selalu demikian. Menurut Aristoteles, seorang filsuf Yunani, keadilan diartikan dengan memberikan kepada setiap orang sesuatu yang menjadi haknya atau *unicuique suum tribuere* dan tidak merugikan orang lain atau *neminem laedere*.

Sebagaimana dikatakan John Rawls, keadilan merupakan keseimbangan, keselarasan, dan kesebandingan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum, maka dalam kaitan dengan kebijakan tentang tanah bekas kerajaan yang berkeadilan maka prinsip-prinsip keadilan harus diterapkan, sehingga pihak eks kerajaan dan warga yang telah menetap lama di tanah eks kerajaan tidak enggan menyerahkan tanah mereka dan mereka pun menyadari bahwa mereka adalah bagian dari negara dan perlu mendukung program-program pembangunan demi peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.

Pendekatan hukum secara progresif dengan

mengedepankan terpenuhinya rasa keadilan substansial sangat diperlukan bagi para warga yang lahannya terkena proyek pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Pendekatan hukum yang mengandalkan legalisme/ formalisme dalam menangani konflik terkait tanah eks kerajaan terbukti gagal menghadirkan keadilan dan tak mampu menyelesaikan akar permasalahan. Oleh karena itu, diperlukan suatu pendekatan keadilan transisional, yang mengutamakan hak-hak warga dalam bentuk pemulihan kehidupannya pasca pelepasan hak atas tanahnya dengan ganti rugi yang layak.

Secara sistematis, menguji Diktum IV huruf A UUPA terkait tanah eks kerajaan baik secara korespondensi maupun secara koherensi. Secara korespondensi adalah menguji Diktum IV huruf A UUPA dengan Pancasila dan UUD NRI 1945.

2) Faktor Kelembagaan (Struktural)

Fakta lain yang juga menarik dikaji adalah pengalaman warga ketika berurusan dengan kantor Pertanahan. Mereka merasakan hambatan bahwa secara teknis pihak kantor pertanahan lambat memberikan keputusan dalam pendaftaran tanah. Sering kali proses pendaftaran tanah tanpa pemberitahuan pada pemilik tanah yaitu pihak eks kerajaan sehingga mengakibatkan konflik yang panjang dan tak jarang berujung ke pengadilan. Oleh sebab itu, masing-masing pihak harus membangun sinergisitas melalui komunikasi yang baik, agar proses pengalihan hak atas tanah dapat berjalan lancar tanpa menimbulkan konflik. Kantor Pertanahan dan Pemerintah Daerah harus membangun kultur kerja yang mengacu pada nilai-nilai manajemen modern, seperti kerjasama yang sinergis, pelayanan terbaik, fokus pada target, eksekusi yang cermat, akuntabilitas, berintegritas, dan menjunjung tinggi *Good Corporate Governance* (GCG).

Perbedaan dalam penafsiran mengenai kriteria kerajaan, eks kerajaan dan tanah eks kerajaan antara pihak pemerintah, pihak eks kerajaan dan warga selama ini menjadikan konflik yang berkepanjangan dan meruncing sehingga menimbulkan sengketa sampai ke ranah Pengadilan.

Sengketa yang sering terjadi antara Pemerintah Daerah dan Badan Pertanahan Nasional setempat dalam memproses pensertipikatan tanah-tanah eks kerajaan dilakukan tanpa pemberitahuan pada pihak eks kerajaan (Wawancara dengan Sunarto, Surakarta, 29 Agustus 2018). Menurut penulis, pihak pemerintah dan pihak eks kerajaan duduk bersama dan diambil satu persepsi, maka setiap perbedaan pemahaman terkait tanah eks kerajaan harus cepat diselesaikan. Setiap pengambilan keputusan terlebih dulu mendengarkan keterangan pakar ilmu sejarah, ahli hukum pertanahan, dan merujuk pada yurisprudensi Mahkamah Agung dalam menangani persoalan yang sama.

Berkaitan dengan faktor struktural, sikap Kantor Pertanahan dalam melaksanakan ketentuan Diktum IV huruf A UUPA terkait tanah eks kerajaan hanya berorientasi pada pemerintah daerah yang memerlukan tanah, tidak mengutamakan kehidupan pihak eks kerajaan dan warga yang menempati lama tanah eks kerajaan tersebut apabila dihapus hak atas tanahnya. Kantor Pertanahan harus menghilangkan penafsiran *legal positivism* dan menafsirkan Diktum IV huruf A UUPA UUPA terkait tanah bekas kerajaan dengan melihat aspek sejarah, ekonomi, sosial dan budaya dalam masyarakat. Kantor Pertanahan juga harus transparan dalam menyampaikan informasi terkait asal usul atau riwayat tanah eks kerajaan sebelum mengabulkan permohonan hak atas tanah baik untuk pemerintah daerah maupun warga, sehingga konflik dan polemik dapat dihindarkan.

Perubahan paradigma pada pelaksana hukum (pemerintah) yang mementingkan perintah atasan agar diubah menjadi paradigma lebih mementingkan kepentingan masyarakat. Di asumsikan perubahan itu akan membuka pintu bagi dilakukannya pengkajian ulang (*review*) seluruh peraturan perundang-undangan terkait tanah eks kerajaan. Oleh karena itu, dengan dibentuknya teori baru yaitu hukum progresif akan dapat mewujudkan kebijakan yang lebih melindungi hak-hak rakyat atas tanah. Inilah perubahan dari hukum yang kapitalistik dan rep-

resif menjadi demokratis, menghargai hak-hak rakyat.

3) Faktor Budaya (Kultural)

Faktor budaya yang menempatkan institusi dan mekanisme sosial budaya yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sebagai instrumen alternatif penyelesaian konflik terkait tanah eks kerajaan. Oleh sebab itu, diperlukan pemahaman utuh dan menyeluruh atas eksistensi kultural suatu komunitas masyarakat sebagai pihak yang berkonflik dengan negara. Pemahaman sosio-budaya akan memastikan posisi masyarakat sebagai subyek utama pelaku penyelesaian konflik secara sosio-kultural. Secara sosio budaya, warga yang telah lama menempati tanah eks kerajaan dengan mengelola tanah tersebut berhak mendapatkan ganti rugi baik fisik maupun ganti rugi non fisik akibat pelepasan mata pencaharian.

Salah satu paradigma hukum adalah nilai. Oleh karena itu, hukum dapat juga dilihat sebagai sosok nilai. Sebagai perwujudan nilai, hukum mengandung arti bahwa eksistensinya bertujuan untuk melindungi dan memajukan nilai-nilai budaya yang dijunjung tinggi oleh masyarakatnya. Eksistensi hukum sangat penting dalam kehidupan suatu masyarakat. Dengan hukum, masyarakat dituntun untuk hidup adil terhadap satu sama lain.

Aristoteles mendefinisikan keadilan sebagai kepatuhan kepada hukum. Orang yang adil adalah orang yang mentaati hukum, sedangkan orang yang tidak adil adalah orang yang tidak patuh terhadap hukum (*unlawful, lawless*) dan orang yang tidak *fair (unfair)*. Tujuan pembuatan hukum adalah untuk mencapai kebahagiaan masyarakat. Maka, semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat adalah adil. Aristoteles mengungkapkan bahwa hukum untuk pastinya adalah *rule* atau aturan. Hukum itu dibentuk dengan berlandaskan pada keadilan, dan diarahkan sebagai pedoman bagi perilaku individu-individu dalam keseluruhan hal yang bersinggungan dengan konteks hidup masyarakat (Bakir 2007,

179). Contoh terkait dengan keadilan yang dikemukakan oleh Aristoteles adalah pemberian ganti rugi dari negara pada orang atau badan hukum sebagai subyek hukum hak atas tanah menurut UUPA yang dihapus haknya. Pada prinsipnya, penghapusan hak atas tanah jangan sampai menjadi proses pemiskinan rakyat.

Berkaitan dengan kebijakan (*policy*) terkait tanah eks kerajaan maka suatu kebijakan yang diambil wajib mempertimbangkan produk hukum apa yang akan dihasilkan. Jika dirinci lebih lanjut, para pembuat hukum harus mampu merumuskan wujud kaidah hukum yang tepat, tujuan pembuatan, dan variabel apa yang dapat mengubah hukum yang berlaku. Dengan demikian, produk hukum yang dihasilkan tidak otoriter, melainkan implementatif, realistik, dan mengandung nilai-nilai keadilan serta etika berbangsa dan bernegara (*principle of good governance*) (Limbong 2012, 276).

Selama ini, dalam menangani dan menyelesaikan konflik terkait tanah eks kerajaan, pendekatan hukum cenderung dinilai bersifat final. Artinya, hukum merupakan panglima tertinggi dimana pendekatan lainnya tunduk di bawah pendekatan hukum. Dengan kata lain, hukum bernilai absolut karena dia merupakan perangkat nilai yang paling *fair*. Semestinya pendekatan hukum harus berjalan seimbang dengan pendekatan non hukum. Salah satu pendekatan non hukum adalah pendekatan politik dan budaya. Pendekatan hukum tidak bisa berdiri sendiri, melainkan terkoneksi dengan beberapa pendekatan non hukum lainnya. Dengan demikian, pendekatan-pendekatan yang bersifat holistik (menyeluruh) perlu diterapkan pada tataran implementasi secara seimbang.

F. Kesimpulan

Lahirnya UUPA memberikan konsekuensi hukum pada beberapa bidang tanah yang sudah ada sebelum adanya UUPA, misalnya tanah kerajaan dan tanah eks kerajaan. Ketentuan tentang tanah kerajaan dan tanah eks kerajaan yang diatur dalam Diktum Ke IV UUPA mengandung nilai-nilai kebangsaan karena adanya

nasionalisasi, dimana dalam suatu negara Kesatuan Republik tidak berbentuk kerajaan (Monarki). Oleh karena itu semua tanah kerajaan dan tanah eks kerajaan yang dikuasai penjajah secara otomatis menjadi milik negara kesatuan Republik. Pada kenyataannya tanah kerajaan dan tanah eks kerajaan banyak yang merupakan tanah pribadi raja bukan tanah kerajaan. Tanah-tanah pribadi milik Raja diakui oleh UUPA untuk dapat dikonversi menjadi salah satu hak atas tanah menurut UUPA. UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28 H bahwa hak milik pribadi tidak boleh diambil secara sewenang-wenang.

Dengan pilihan prinsip-prinsip yang dimaksudkan menjamin terwujudnya tujuan tersebut, UUPA dapat ditempatkan sebagai hukum progresif (Rahardjo 2004, 59). Sebagai hukum progresif, UUPA dimaksudkan sebagai instrumen untuk menciptakan suatu perubahan masyarakat yang maju di bidang ekonominya melalui penataan struktur pemilikan tanah, di satu sisi mendorong ke arah perubahan pertanian dan industri yang semakin maju dengan tidak mengabaikan keadilan dalam pengertian terciptanya pemerataan pemilikan tanah.

Rekonstruksi kebijakan eks tanah kerajaan ini diakomodasi dua hal pertama, makna kerajaan sebagai lembaga adat, pemangku budaya yang dipimpin oleh Raja dimana tanah eks kerajaan sebagai kawasan cagar budaya adalah hak ulayat. Sebagai konsekuensi logis dari konstruksi kebijakan tersebut adalah: a) Dilakukan penetapan eks Kerajaan sebagai badan hukum keagamaan sehingga menjadi subyek hak milik; b) Mencabut aturan-aturan yang tumpang tindih

Pada akhirnya dikemukakan bahwa konstruksi baru yang ideal dalam kebijakan tanah eks kerajaan berbasis hukum progresif, tidak lain adalah untuk mewujudkan keadilan substansial. Seluruh proses bekerjanya instrumen pelaksana hukum (Kantor Pertanahan) tersebut harus dapat diverifikasi ke dalam faktor-faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain, yang kesemuanya itu telah terkandung dalam nilai-nilai Pancasila.

G. Saran

1. Tanah sebagai hak dasar setiap orang, keberadaannya dijamin di dalam UU NRI Tahun 1945, Pemerintah segera melaksanakan amanat Diktum Keempat huruf B UUPA untuk membuat kebijakan mengenai eks tanah kerajaan berupa Peraturan Pemerintah yang mengakomodasi kepentingan pihak kerajaan, pemerintah kota/kabupaten dan masyarakat. Peraturan Pemerintah ini diakomodasi dua hal pertama, makna eks kerajaan sebagai lembaga adat yaitu pemangku adat budaya (kepercayaan) masyarakat dan makna tanah eks kerajaan sebagai cagar budaya.
2. Bagi Kantor Pertanahan sebagai kantor administratif pendaftaran tanah yang mempunyai kaitan erat dengan status hukum sebidang tanah, diharapkan mampu menyelesaikan lebih mendalam permohonan pendaftaran tanah, khususnya mengenai objek pendaftaran tanah eks kerajaan dengan mempertimbangkan asal usul atau sejarah riwayat tanah. Kekurang telitian sedikit saja berarti asas aman tidak diterapkan dengan baik sehingga tujuan pendaftaran tanah yaitu menjamin kepastian hukum tidak terlaksana sebagaimana mestinya.

Daftar Pustaka

- Anderson, James 1975, *Public policy making*, Second Edition, Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Bakir, Herman 2007, *Filsafat hukum*, Rafika Aditama, Bandung.
- Hamidi, Jazim 2005, *Hermeneutika hukum, teori penemuan hukum baru interpretasi teks*, UII Press, Yogyakarta.
- Houtman, Cornelis 1726, *Valentyn Onden en Nieuw Oost-Indien III Deel*, Tweede Sluk, Netherland.
- Limbong, Bernhard 2012, *Konflik pertanahan*, Pustaka Margareta, Jakarta.
- Lubis, M. Solly 1983, *Pergeseran garis politik dan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah*, Alumni, Bandung.

- Rahardjo, Satjipto 2009, *Hukum dan perubahan sosial*, Kompas, Jakarta.
- ____ 2009, *Lapisan-lapisan dalam studi hukum*, Bayumedia Publishing, Malang.
- ____ 2006, *Membedah hukum progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- ____ 2004, *Menuju produk hukum progresif*, Makalah Diskusi Terbatas Pada Fakultas Hukum Undip, Alumni, Semarang.
- Radjab, Dasril 2005, *Hukum tata negara Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Sastrodiwiryono, Soegianto 1994, *I gusti anglurah panji sakti raja buleleng 1599-1680*, CV. Kayumas Agung, Denpasar.
- Syarifah M 2010, 'Eksistensi Hak Ulayat atas Tanah dalam Era Otonomi Daerah pada Masyarakat Sakai di Kabupaten Bengkalis Propinsi Riau' Tesis Ilmu Hukum, Program Studi Magister Kenotariatan, USU.
- Taqwaddin 2010, 'Penguasaan Atas Pengelolaan Hutan Adat oleh Masyarakat Hukum Adat (Mukim) di Provinsi Aceh', Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara.
- Warassih, Esmi 2001, *Pemberdayaan masyarakat dalam mewujudkan tujuan hukum (proses penegakan hukum dan persoalan keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- ____ 2005, *Pranata hukum sebuah telaah sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang.
- Willard, Hanna 1976, *Bali profile: people, events, circumstance (1001-1976)*, New York: American Universities Field Staff.
- Zamroni 1992, *Pengantar pengembangan teori sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Yusriyadi 2006, *Paradigma sosiologis dan implikasinya terhadap pengembangan ilmu hukum dan penegakan hukum di Indonesia*, BP. Undip, Semarang.