

BAB I

PENDAHULUAN

Pada bagian ini berisi uraian tentang pendahuluan dan merupakan bagian awal dari disertasi. Pendahuluan berisi antara lain : (A) Latar Belakang Penelitian; (B) Identifikasi Masalah Penelitian; (C) Rumusan Masalah Penelitian; (D) Tujuan Penelitian; (E) Signifikansi Penelitian; (F) Manfaat Penelitian; dan (G) Struktur Organisasi Disertasi.

A. Latar Belakang Penelitian

Warga negara merupakan unsur pokok suatu negara sebagai dasar legitimasi negara dalam menjalankan kekuasaannya. Hubungan warga negara dengan negara menjadi legitimasi formal dan moral negara sebagai pemegang kekuasaan yang tertinggi dalam menjalankan peran pengaturannya terhadap negara. Legitimasi formal dalam bentuk landasan hukum yang tercantum dalam konstitusi sebagai dasar dalam melaksanakan peran kekuasaan, dan legitimasi moral merupakan realisasi dari tujuan para pendiri bangsa mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Hubungan tersebut mewujudkan ikatan politik dan ikatan sosial seluruh elemen bangsa dalam melaksanakan kehidupan bernegara. Pada negara yang terbentuknya karena ikatan politik atau *political unity*, warga negaranya bersepakat untuk tunduk dan patuh dibawah kedaulatan negara. Ikatan yang terbentuk menjadi identitas sosial politik suatu negara. Bentuk identitas sosial politik tersebut memunculkan konsep kewarganegaraan.

Kewarganegaraan sebagaimana pendapat dari Derek Heater (2004, hlm. 1) dalam bukunya *A Brief History of Citizenship*, bahwa “*Citizenship is a form of socio-political identity*”. Selanjutnya, mengenai makna kewarganegaraan dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut :

This defines the relationship of the individual not to another individual (as is the case with the feudal, monarchical and tyrannical systems) or a group

(as with nationhood), but essentially to the idea of the state. The civic identity is enshrined in the rights conveyed by the state and the duties performed by the individual citizenship, who are all autonomous persons, equal in status. Good citizens are those who feel an allgiance to the state and have a sense of responsibility in discharging their duties. As a consequence they need the skills appropriate for this civic partisipation.

Tulisan tersebut dapat dimaknai bahwa, kewarganegaraan terwujud dari hubungan antara individu bukan hanya dengan individu yang lain (seperti halnya yang terjadi pada sistem feodal, monarki dan tirani) atau suatu kelompok (seperti dengan kebangsaan), akan tetapi pada hakikatnya berhubungan dengan negara. Identitas kewarganegaraan diabadikan di dalam hak-hak yang disampaikan oleh negara dan kewajiban-kewajiban yang dilakukan oleh setiap warga negara, yang semuanya adalah orang-orang yang mandiri, yang memiliki status sama. Warga negara yang baik, adalah mereka yang memiliki kesetiaan kepada negara dan memiliki rasa tanggung jawab untuk melaksanakan kewajiban mereka. Sebagai konsekuensinya, mereka memerlukan keterampilan yang tepat untuk partisipasi kewarganegaraan ini. Konsep kewarganegaraan terwujud melalui berfungsinya peran negara dalam memenuhi hak-hak dasar warga negaranya dan partisipasi warga negara dalam melaksanakan kewajiban-kewajibannya sebagai warga negara baik.

Merujuk pada pendapat dari Bryan S. Turner (1993, hlm. 1-2) yang dikutip dalam bukunya berjudul *Citizenship and Social Theory*, bahwa dalam era modern sekarang ini di berbagai negara sedang menggejala kebangkitan kewarganegaraan, dengan pendapatnya sebagai berikut :

The first major issues in the revival of citizenship as a concept and as a political platform is the process which we may call globalization. While globalization raises problems about the relationship between the individual and macro societal structures, the second set of forces leading to a revival of the nation of citizenship concerns the relationship between human beings and nature.

Pernyataan ini dapat dimaknai, bahwa isu pertama dalam kebangkitan kewarganegaraan sebagai sebuah konsep dan sebagai platform politik adalah proses yang disebut globalisasi. Globalisasi menimbulkan masalah terkait hubungan antara struktur sosial secara individu dan makro. Isu kedua ke kebangkitan kewarganegaraan menyangkut hubungan antara manusia dan alam. Selanjutnya terkait dengan perkembangannya kewarganegaraan modern Bryan S. Turner menjelaskan sebagai berikut :

The modern question of citizenship is structured by two issues. The first concerns the nature of social membership in highly differentiated societies, where the authority of the nation-state appears to be under question. The second range of issues concerns the problem of the efficient and equal allocation of resources, which continue to be dominated by various forms of particularistic inequality. These resources have been typically analysed in terms of economic scarcity, but, in developing a general theory of citizenship, we also need to consider the question of scarcity in relation to cultural resources. (1993, hlm. 2).

Pernyataan ini dapat dimaknai, bahwa dalam kewarganegaraan modern timbul dua isu. Yang pertama masalah sifat keanggotaan sosial dalam masyarakat yang bermacam-macam, di mana tampaknya otoritas negara bangsa menjadi dipertanyakan. Kisaran kedua isu menyangkut masalah alokasi sumber-sumber daya yang secara efisien dan adil, yang sebelumnya didominasi bentuk-bentuk ketidakadilan. Sumber daya ini biasanya telah dianalisis dalam hal kelangkaan ekonomi, tetapi dalam mengembangkan teori umum kewarganegaraan, kita juga perlu mempertimbangkan pertanyaan kelangkaan dalam kaitannya dengan sumber budaya.

Kewarganegaraan dalam era modernisasi sekarang ini menghadapi permasalahan yang menurut Turner tersebut dipengaruhi oleh globalisasi dan kondisi alam. Ketersediaan sumber-sumber daya yang terdiri dari bumi, air, udara dan kekayaan alam menjadi faktor penting dalam memenuhi kebutuhan manusia. Turner sekali lagi menegaskan makna bahwa, dalam era modern muncul masalah-masalah yang membutuhkan peran negara dalam mengatur kehidupan warga

negaranya dan ketersediaan sumber-sumber daya terutama masalah alokasi atau pembagian sumber daya untuk menjamin rasa keadilan. Negara melalui kekuasaan yang dimiliki bertanggung jawab dalam ikut menyelesaikan berbagai permasalahan kewarganegaraan tersebut.

Menurut Kalidjernih, modernitas telah membawa dampak besar kepada manusia secara individu (*self*) dan perubahan sosial yang hebat dalam berbagai masyarakat dunia yang berkaitan erat dengan masalah ekologis, yang mendesak muncul beberapa dasawarsa terakhir (2010, hlm. 155). Masalah ekologis terjadinya terutama karena, kerusakan lingkungan. Kondisi ini memunculkan gerakan yang sering disebut *environmentalisme*. Gerakan *environmentalis* berupaya melakukan penyadaran atas ketergantungan manusia dengan alam yang dapat mempengaruhi pola hidup dan perilaku manusia. Kondisi ini membawa implikasi penting kepada konsepsi kewarganegaraan. Terutama berkaitan dengan peran negara sebagai pengambil kebijakan dalam mengatur kehidupan ekologis (2010, hlm. 160-161)

Menurut Kalidjernih, gagasan ekologi kewarganegaraan (*ecological citizenship*) ini membawa implikasi penting kepada konsepsi kewarganegaraan yang dikaitkan dengan keberadaan di dunia saat ini sebagai masyarakat resiko (*risk society*), penting adanya usaha untuk melindungi masyarakat dari dampak kerusakan lingkungan. Kondisi ini menuntut kepedulian pada kelestarian lingkungan, mencegah eksploitasi terhadap lingkungan, dan mendorong pertanggungjawaban terhadap sumber-sumber alam. Tanggung jawab manusia bukan hanya terhadap manusia, tapi juga alam.

Pandangan tersebut menegaskan, bahwa dalam perkembangannya pada era modern terjadi perubahan pada alam dan lingkungannya yang sangat berpengaruh pada kehidupan manusia. Hal ini memunculkan kesadaran untuk melakukan gerakan-gerakan secara bersama dalam memelihara alam dan lingkungannya yang berlandaskan hak dan kewajiban sebagai warga negara. Gerakan ekologi kewarganegaraan (*ecological citizenship*) terkait dengan pemeliharaan sumber

daya alam diwujudkan dalam bentuk aturan-aturan, yang mengatur ketersediaan, peruntukan dan pemanfaatannya.

Ketersediaan sumber daya alam untuk mendukung kepentingan kewarganegaraan menjadi kebutuhan yang tidak dapat diabaikan dalam negara yang memiliki tujuan kesejahteraan. Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) merupakan prinsip yang dipercaya mampu mewujudkan tujuan pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara kesejahteraan berkembang dalam negara hukum yang merupakan perwujudan dari upaya negara dalam memenuhi kepentingan kewarganegaraan. Hukum menjadi legitimasi formal negara untuk mewujudkan negara kesejahteraan.

Negara Indonesia ialah negara hukum, ketentuan ini dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), pada Pasal 1 ayat (3). Negara hukum Indonesia bertujuan untuk menjamin pemenuhan tujuan pendirian negara sebagaimana yang diatur dalam Pembukaan UUD NRI 1945, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Bertitik tolak dari tujuan konstitusi tersebut, maka sebagai negara hukum Indonesia memiliki kewajiban untuk melindungi segenap rakyat Indonesia, termasuk mengatur kemanfaatan semua aspek kehidupan agar mampu memberikan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Negara hukum Indonesia didasarkan pada konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), yang bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kemakmuran dalam kerangka kesejahteraan sosial menjadi tujuan yang hendak dicapai oleh bangsa Indonesia. Bagir Manan (dalam Riyanto, Astim. 2010, hlm.: 37) menyatakan bahwa :

Ajaran negara kesejahteraan (*verzorgingstaat* atau *welfare state*) mengandung esensi bahwa negara atau pemerintah memikul tanggung jawab

dan kewajiban untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan umum (public welfare atau sosial justice). Ajaran ini merupakan perkembangan dari ajaran negara berdasarkan atas hukum. Pelaksanaan ajaran negara kesejahteraan tidak boleh terlepas dari prinsip negara berdasarkan atas hukum. Keikutsertaan negara dalam mewujudkan kesejahteraan umum harus tetap berdasarkan hukum dan tetap menghormati hak-hak pribadi. ...Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (rechtsstaat), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (machstaat)...Hukum merupakan sesuatu yang supreme dalam tata kehidupan kemasyarakatan, berbangsa, dan bernegara untuk mewujudkan kesejahteraan umum, keadilan sosial, dan tegaknya hak-hak pribadi. Hak atas kesejahteraan dan keadilan sosial merupakan hak konstitusional bagi seluruh rakyat Indonesia. .. hak kesejahteraan telah diakui sebagai hak asasi sosial (*sociaal mensenrechten*)

Tujuan negara kesejahteraan (*welfare state*) untuk menjamin hak-hak warga negara pada era modern sekarang ini, memiliki ketergantungan pada ketersediaan sumber daya alam. Kondisi ketersediaan sumber daya alam menjadi faktor yang menentukan dalam memenuhi hak-hak dasar warga negara. Hukum berperan penting dalam menjaga peruntukan, penggunaan, dan ketersediaan sumber daya alam bagi kemakmuran seluruh warga negara. UUD NRI 1945 pada Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa, "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa, bumi, air dan kekayaan alam sebagai sumber daya alam bangsa Indonesia menjadi faktor utama dalam mencapai kemakmuran seluruh rakyat.

UUD NRI 1945 menjamin hak-hak dasar setiap warga negara di bidang ekonomi, sosial, dan budaya, politik, dan hukum. Hak-hak dasar tersebut antara lain hak atas pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, hak aset tanah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial politik. (Limbong, Bernhard. 2014, hlm. 74 - 75)

Salah satu sumber daya alam yang sangat penting dalam menjamin kesejahteraan dalam negara hukum Indonesia di era globalisasi sekarang ini

adalah tanah sebagai bagian dari pengertian permukaan bumi. Tanah merupakan ruang dan sarana bagi setiap warga negara dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Negara berkewajiban untuk menjamin hak warga negara atas tanah. Terkait dengan pertanahan, setiap warga negara dijamin oleh konstitusi untuk memiliki tanah sebagai aset produktif, pekerjaan, rumah tempat berdiam, kekerabatan, keluarga, organisasi, perlindungan masyarakat adat, hak ulayat dan lain-lain (Limbong, Bernhard. 2014, hlm. 74)

Keberadaan tanah menjadi sumber daya alam yang penting bagi negara Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 1 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa, “semua tanah dalam wilayah Negara Indonesia adalah tanah bersama dari seluruh rakyat Indonesia”, selanjutnya pada ayat (2) menyatakan bahwa, “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”. Ketentuan ayat yang pertama menunjukkan sifat komunalistik konsepsi hukum tanah nasional, yang kedua terkait dengan sifat religius bangsa Indonesia yang percaya kepada Tuhan YME, bahwa tanah merupakan karunia Tuhan YME. Perwujudan dari komunalis religius tersebut adalah asas fungsi sosial hak atas tanah, yang menjadi salah satu pedoman dalam penerapan hukum tanah di Indonesia (Harsono, Boedi. 1997, hlm. 214).

Sebagai amanah dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRIT dan perwujudan dari tujuan negara kesejahteraan (*welfare state*), dalam UUPA terkandung makna penggunaan tanah untuk kemanfaatan seluruh rakyat Indonesia, yang diatur dalam Pasal 6 UUPA bahwa, “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Pasal tersebut selanjutnya dinyatakan sebagai salah satu asas hukum tanah yang diistilahkan asas fungsi sosial hak atas tanah. Keberadaan asas fungsi sosial hak atas tanah dalam hukum tanah menjadi landasan fundamental bagi terwujudnya

tanah yang bermanfaat bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat di negara kesejahteraan.

Menurut penjelasan UUPA huruf A angka romawi II tentang dasar-dasar hukum agraria nasional pada angka (4), menyatakan :

Dasar yang keempat diletakkan dalam pasal 6, yaitu bahwa "Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-Undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapailah tujuan pokok : kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (pasal 2 ayat 3). Berhubung dengan fungsi sosialnya, maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara baik-baik, agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu (pasal 15). Dalam melaksanakan ketentuan ini akan diperhatikan kepentingan pihak yang ekonomis lemah.

Selanjutnya, pada ketentuan tersebut dipertegas dalam penjelasan UUPA huruf B tentang Penjelasan Pasal Demi Pasal, pada Pasal 6, menyatakan "Tidak hanya hak milik tetapi semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Hal ini telah diuraikan dalam Penjelasan Umum (II angka 4)".

Ketentuan Pasal 6 UUPA berikut penjelasannya tersebut diatas, menjadi landasan hukum berfungsinya asas fungsi sosial hak atas tanah dalam sistem hukum tanah di Indonesia. Pada negara kesejahteraan, asas fungsi sosial hak atas tanah menjadi dasar dalam menjaga penggunaan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Prinsip yang terkandung dalam asas fungsi sosial hak atas

tanah merupakan bentuk pengakuan kepentingan perorangan, kepentingan sosial, dan kepentingan umum atas tanah.

Terkait dengan pemahaman tentang kepentingan dalam hukum dapat dirujuk pendapat Roscou Pound, yang mengklasifikasikan kepentingan dalam tiga jenis, antara lain kepentingan perorangan, kepentingan sosial, dan kepentingan umum. Teori Kepentingan dari Roscou Pound termaknai dalam asas fungsi sosial hak atas tanah, sebagai landasan hukum yang mengakui hak kepemilikan perorangan atas tanah, juga menjamin keberadaan tanah agar bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Asas fungsi sosial hak atas tanah dalam tinjauan teori kepentingan hukum mengandung makna adanya kewajiban untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan perorangan, kepentingan sosial, dan kepentingan umum atas tanah.

Secara filosofis asas fungsi sosial hak atas tanah dilatarbelakangi keyakinan bahwa, tanah sebagai anugerah Tuhan YME bagi bangsa Indonesia, memberi amanah bagi seluruh rakyat untuk mengusahakannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Secara empiris, tanah memiliki relasi timbal balik dengan kebutuhan dan kepentingan manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sebagai makhluk individu dan sosial. Hal ini semakin dikuatkan dengan potensi bangsa Indonesia sebagai negara agraris yang menjadikan tanah sebagai sumber untuk memenuhi kebutuhan hidup seluruh rakyat. Selain itu, kemanfaatan tanah harus berfungsi sosial dan untuk mendukung eksistensi negara dalam rangka memenuhi prinsip negara kesejahteraan. Penggunaan tanah harus berdasarkan asas fungsi sosial hak atas tanah, untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan perorangan, kepentingan sosial, dan kepentingan umum atas tanah.

Namun, dalam perkembangannya tanah sebagai sumber daya agraria belum terjamin dan terpelihara kemanfaatannya untuk memenuhi kemakmuran rakyat. Keberadaan tanah mengalami berbagai kendala akibat belum diterapkannya asas fungsi sosial hak atas tanah.

Ketersediaan tanah untuk pengolahan kegiatan pertanian menjadi salah satu faktor yang terkait dengan pemenuhan kebutuhan pangan. Mengutip tulisan dari Yayasan AKATIGA (Maguantara, Y. N. 2005, hlm. 26), menyatakan bahwa “Di negara-negara agraris seperti Indonesia, penyebab kemiskinan dan kurang pangan yang utama adalah rendahnya akses penduduk pedesaan terhadap tanah.”. Terkait dengan rendahnya akses warga negara terhadap tanah dapat diketahui dengan terjadinya ketimpangan pemilikan tanah dipedesaan, hal ini memperlihatkan secara kontras kehidupan penduduk pedesaan antara pemilik tanah yang luas dengan mayoritas penduduk desa yang miskin.

Dampak penyusutan luas tanah pertanian juga sangat mengancam kehidupan bangsa, karena berdampak pada ketersediaan pemenuhan kebutuhan pangan. Lebih lanjut kondisi ini berakibat pada sikap petani yang tidak tertarik lagi untuk bertani, mereka lebih tertarik bekerja di perkotaan. Kondisi ini menyebabkan generasi muda petani tergusur dari tanahnya dan tidak tertarik lagi untuk bertani, bahkan tidak memiliki respons terhadap kehidupan agraris. Hilangnya potensi kehidupan agraris menunjukkan terjadinya *risk society* di negara Indonesia.

Kondisi tersebut diatas banyak dialami pada daerah-daerah yang memiliki potensi sebagai daerah agraris atau diistilahkan daerah lumbung padi, yang tanahnya sangat produktif untuk menghasilkan produksi pertanian. Salah satu daerah penghasil padi yang tanahnya memiliki potensi agraris adalah di Kabupaten Sukoharjo, Propinsi Jawa Tengah. Kabupaten Sukoharjo memiliki luas wilayah keseluruhan sebesar 46.666 Ha atau 466,66 Km², sekitar 1,43% luas wilayah Propinsi Jawa Tengah. Menurut data penggunaan tanah, terdiri dari tanah sawah sebesar 45,12% (21.054 Ha) dan tanah bukan sawah 54,885 (25.612 Ha). Pada tahun 2012 luas tanah sawah di Kabupaten Sukoharjo seluas 21.054 Ha sedangkan tahun 2010 luas lahan sawah sebesar 21.287 Ha, maka luas tanah sawah mengalami penurunan atau pengurangan sebesar 1%. Luas tanah bukan sawah pada tahun 2012 seluas 25.612 Ha sedangkan tahun 2010 seluas 25.379 Ha, maka luas tanah bukan sawah mengalami kenaikan sebesar 1%. Kondisi ini

memperlihatkan terjadinya alih fungsi lahan sawah ke tanah bukan sawah di Kabupaten Sukoharjo sebesar 1% dari tahun 2010 sampai 2012. Terjadi kecenderungan terjadinya alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian. Jumlah penduduk yang bekerja di Kabupaten Sukoharjo didominasi oleh tiga sector, yaitu sektor perindustrian sebesar 27,04% (122.170 orang), sektor perdagangan sebesar 25,33% (110.832 orang) dan sektor pertanian sebesar 18,95% (51.154 orang). Dari data tersebut dapat diketahui, penduduk yang bekerja dalam sektor pertanian paling sedikit diantara sektor yang lain. Keadaan ini menyebabkan Kabupaten Sukoharjo mengalami penurunan produksi pertaniannya. Hal ini bisa diketahui dari data produktivitas pertanian padi sawah di Kabupaten Sukoharjo yang pada kurun waktu 3 (tiga) tahun terakhir mengalami penurunan. Hasil produksi pertanian padi pada tahun 2010 sebesar 283.655 ton, tahun 2011 hasil produksi 269.472 ton, terjadi penurunan produksi cukup besar pada tahun 2011 yaitu sebesar 5%.

Data tersebut diatas menunjukkan penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan sifat dan potensinya menyebabkan tanah tidak lagi produktif untuk memenuhi kebutuhan pangan warga negara. Kondisi ini menimbulkan dampak perubahan pola kehidupan dari masyarakat agraris ke non agraris, yang ditandai dengan semakin menurunnya penggunaan tanah untuk kegiatan pertanian, semakin menurunnya tenaga kerja sektor pertanian, dan semakin berkurangnya produktivitas pertanian untuk memenuhi kebutuhan pangan. Fenomena yang terjadi di Kabupaten Sukoharjo tersebut, menjadi permasalahan yang menimbulkan resiko kewarganegaraan, yang berdampak pada hilangnya identitas kewarganegaraan sebagai negara yang berpotensi agraris. Bangsa menjadi tidak mandiri sebagai negara agraris, tergantung pada negara lain dan tidak memiliki kedaulatan pangan.

Kondisi tersebut diatas menimbulkan dampak adanya perbenturan kepentingan dalam penguasaan hak atas tanah. Seringkali tanah hanya dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi saja. Munculnya perilaku ketamakan,

keserakahan, egois, tidak memiliki solidaritas, dan tidak peduli, menjadi penyebab adanya ketidakseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan sosial rakyat atas tanah. Semakin menguatnya perilaku-perilaku individual tersebut menimbulkan kesenjangan dan ketidakadilan dalam penguasaan tanah. Perilaku tersebut berdampak pada terjadinya konflik horisontal, antara individu warga negara maupun dengan pemegang hak atas tanah.

Namun disisi lain, juga terjadi kondisi yang merugikan rakyat terutama petani, karena ketidakberpihakan dalam pemenuhan hak-hak atas tanah. Rakyat sebagai warga negara kurang mendapat jaminan dalam penggunaan tanah sebagaimana asas fungsi sosial hak atas tanah. Pada akhirnya petani mencari cara sendiri melakukan perilaku yang bertentangan dengan hukum tanah. Perilaku tersebut berdampak pada terjadinya konflik vertikal, antara individu warga negara dengan pemerintah maupun swasta pemilik modal.

Konflik pertanahan bersifat vertikal terjadi antara masyarakat dengan pemerintah atau pihak lain yang berwenang, antara lain kasus pengakuan atas (*reclaiming*) tanah perkebunan ataupun pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Sedangkan, konflik horisontal yang paling sering terjadi, antara lain kasus sertifikat tanah ganda, baik antara anggota masyarakat maupun dengan pengusaha atau investor dan BUMN ((Limbong, Bernhard. 2014, hlm. 3).

Menurut Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), sepanjang 2011, sedikitnya ada 163 konflik pertanahan berdimensi vertikal di Indonesia, dengan jumlah rakyat yang menjadi korban meninggal dunia mencapai 22 orang, dibandingkan pada tahun 2010 terdapat 106 konflik agraria dengan tiga orang meninggal. Selanjutnya, data KPA juga menyebutkan, konflik pertanahan yang terjadi pada tahun 2011 melibatkan 69.975 kepala keluarga dengan areal konflik mencapai 472.048,44 hektar. Dari 163 konflik pertanahan, rinciannya 97 kasus sengketa tanah antara petani dengan pihak perkebunan besar, 36 kasus di sektor kehutanan, 21 kasus di sektor infrastruktur, 8 kasus di sektor pertambangan dan 1 kasus di wilayah tambak dan pesisir. (Limbong, Bernhard. 2012, hlm. 4).

Data tersebut diatas menunjukkan, bahwa konflik tanah disebabkan oleh terjadinya pertentangan kepentingan dalam penguasaan hak atas tanah, yang mengakibatkan timbulnya berbagai perilaku yang tidak mentaati hukum bahkan sampai penghilangan nyawa. Perilaku yang tidak mentaati hukum muncul, baik oleh individu, masyarakat, perusahaan swasta maupun negara, yang menyebabkan terjadinya berbagai konflik pertanahan.

Hasil observasi penelitian pada daerah yang mengalami konflik tanah, yakni di Desa Pasawahan, Kecamatan Banjarsari, Kabupaten Ciamis, Provinsi Jawa Barat, diketahui sejak tahun 2002 terjadi konflik atas tanah perkebunan, seluas 260 Ha. Mayoritas penduduk Desa Pasawahan adalah petani, baik dengan mengelola sawah dan berkebun, sehingga merupakan daerah yang memiliki potensi tanah agraris. Desa Pasawahan memiliki luas sekitar 2692,9 Ha, yang sebagian besar dimanfaatkan untuk perkebunan dan tegalan seluas 1146 Ha (42,56%), sedangkan 894 Ha (33,19%) untuk sawah. Berdasarkan data Potensi Desa, diketahui sebagian besar petani yaitu sebanyak 800 keluarga atau sekitar 52,29% memiliki lahan yang sempit, sedangkan yang memiliki lahan luas hanya 248 keluarga atau sekitar 16,21%. Selebihnya tidak memiliki lahan sejumlah 482 keluarga atau sekitar 31,5%. Desa Pasawahan merupakan daerah konflik pertanahan yang terjadi akibat adanya pemberian ijin penguasaan tanah dengan status Hak Guna Usaha (HGU) perkebunan yang diberikan pada PT Cipicung, di atas tanah yang selama ini diyakini menjadi kepemilikan masyarakat sejak nenek moyang mereka dengan ikatan masyarakat adat. Akibat dari konflik tersebut, terjadi perilaku yang saling berbenturan kepentingan, baik antara perusahaan dengan petani, maupun petani dengan pemerintah sebagai pemberi ijin, yang melibatkan kurang lebih 200 KK atau 400 petani. Petani sebagai bagian dari warga negara merasa tidak terpenuhi hak-haknya dalam mengusahakan tanah pertanian dan perkebunan, yang dijadikan sebagai sumber penghidupan bersama. Petani melakukan gerakan dengan menguasai tanah sengketa dengan melakukan *reclaiming*, yang bertujuan untuk merebutkan kembali tanah rakyat. Gerakan

petani tersebut terkordinir dalam Organisasi Tani Lokal (OTL) yang terwadahi dalam Serikat Petani Pasundan (SPP). Sampai saat ini tanah masih dalam status sengketa dan petani mengusahakannya tanpa status hak atas tanah yang sah secara hukum.

Namun, para petani melakukan *reclaiming* dengan mengusahakan tanah untuk kepentingan bersama, dengan cara melakukan pembagian lahan kepada anggota secara merata kepada semua anggota OTL. OTL mengkoordinir pembagian lahan garapan sekitar kurang lebih 0,5 Ha per orang atau per anggota. Setiap anggota OTL melakukan swadaya komunitas dan menyerahkan hasil pertaniannya dengan jumlah yang tidak ditentukan atau seikhlasnya. Organisasi juga mengkoordinir untuk melakukan gotong royong seperti membangun gedung sekolah, membuat persemaian kolektif, membuat perkebunan kolektif dan membuat bangunan rumah anggota komunitas. Pengurus organisasi mewajibkan kepada anggota untuk mengikuti kegiatan diskusi baik dari luar ataupun di dalam komunitas untuk meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang kritis. Anggota komunitas atau masyarakat memberikan gagasan-gagasannya untuk perbaikan komunitas dengan cara kerja nyata di bidang pengolahan tanah dan menjaga lingkungan serta memperbaiki struktur kepengurusan OTL maupun kelompok. Potensi-potensi nilai kolektif dalam komunitas ditunjukkan dengan adanya kegiatan kolektif kelompok, OTL (Organisasi Tani Lokal), sarana umum dan sekolah sebagai asset organisasi dan potensi yang harus dipelihara serta dijaga. Salah satu keberhasilan dari gerakan petani ini adalah didirikannya sekolah di Desa Pasawahan, Ciamis, yang memiliki tujuan pendidikan untuk anak-anak petani yang berbasis pertanian dan kesadaran agraria.

Hasil observasi pada kedua daerah, yakni di Kabupaten Sukoharjo dan Kabupaten Ciamis tersebut diatas, menunjukkan adanya perbedaan kasus yang memiliki relevansi dengan penegakan hukum tanah. Diketahui, bahwa di daerah Kabupaten Sukoharjo mulai terjadi permasalahan dalam pemanfaatan tanah. Pengguna tanah adalah pemilik hak atas tanah yang sah secara hukum, namun

kondisi tanah mulai banyak tidak digunakan sesuai dengan sifat dan keadaan tanahnya, terjadi alih fungsi tanah pertanian menjadi bukan untuk pertanian. Tanah hanya dipandang sebagai asset pribadi (perorangan) pemilik hak atas tanah saja, sehingga cenderung memandang tanah semata-mata untuk kepentingan pribadi. Petani mulai kehilangan pola kebersamaan dalam mengolah tanah pertanian, dan melunturnya identitas budaya agraris. Sedangkan pada daerah *reclaiming* yang terjadi di Desa Pasawahan, Kabupaten Ciamis, pengguna tanah bukan sebagai pemilik sah secara hukum, mereka menguasai tanah secara melawan hukum. Namun, pengguna tanah adalah petani yang memanfaatkan tanah dengan menjaga kondisi tanah sesuai dengan sifat dan keadaan tanahnya sebagai tanah pertanian. Petani memanfaatkan tanah secara bersama-sama dengan bergotong royong, bahkan memiliki motivasi yang kuat untuk menjaga kemanfaatan tanah agar bermanfaat untuk kesejahteraan hidup bersama. Petani menyadari pentingnya pendidikan untuk menanamkan kesadaran kepada generasi mudanya, untuk menjaga tanah agar bermanfaat untuk kesejahteraan hidup bersama. Fenomena yang terjadi pada kedua daerah tersebut diatas tersebut diatas saling bertolak belakang, terjadi kesenjangan situasi yang menunjukkan perbenturan kepentingan baik antara kepentingan perorangan, kepentingan sosial, dan kepentingan umum atas tanah. Kondisi tersebut memunculkan konflik pertanahan baik yang bersifat horisontal maupun vertikal.

Akar konflik pertanahan bersifat multidimensional, tidak hanya merupakan persoalan agraria atau aspek hukum semata, namun juga terkait dengan variabel-variabel non hukum. Aspek hukum meliputi kelemahan regulasi, rendahnya sertifikasi tanah, pengaturan tata ruang dan lemahnya penegakan hukum. Variabel non hukum antara lain politik pertanahan, ledakan jumlah penduduk, kemiskinan (ekonomi), tuntutan pembangunan, kesadaran hukum masyarakat, budaya, adat istiadat dan kemajuan iptek. Untuk itu, diperlukan pendekatan holistik (komprehensif) sebagai langkah pencegahan, penanganan dan penyelesaiannya (Limbong. Bernhard. 2014, hlm. 3-4).

Triana Rejekiningsih, 2014

Penegakan Hukum Tanah Dalam Implementasi Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Kunci utama untuk memahami konflik agraria adalah kesadaran, yaitu sejauh mana menyadari bahwa tanah merupakan sumber daya alam yang sangat vital, yang melandasi hampir semua aspek kehidupan. Bukan saja sekedar sebagai asset, tetapi merupakan basis bagi teraihnya kuasa-kuasa ekonomi, sosial dan politik (Wiradi, Gunawan. 2009, hlm. 43).

Pendapat tersebut menunjukkan, bahwa lemahnya penegakan hukum dan kurangnya kesadaran hukum menjadi penyebab terjadinya konflik pertanahan, untuk menyelesaikannya diperlukan upaya pencegahan yang sifatnya non yuridis disamping penanganan secara yuridis untuk penyelesaiannya. Aspek non yuridis menjadi alternatif solusi yang sangat berperan sekali dalam menyelesaikan persoalan hukum tanah yang bersifat multidimensioanl tersebut, sebagai bentuk pencegahan atas munculnya berbagai penyebab timbulnya konflik pertanahan.

Lemahnya penegakan hukum tanah memiliki relevansi dengan kurangnya kesadaran hukum dalam menjalankan asas fungsi sosial hak atas tanah. Langemeijer (dalam Soekanto. 1982, hlm. 145) mengemukakan bahwa “tidak ada hukum yang mengikat warga masyarakat, kecuali atas dasar kesadaran hukumnya”.

Pendapat Langemeijer tersebut menunjukkan bahwa untuk menegakkan hukum tanah, masyarakat atau warga negara harus memiliki kesadaran untuk mentaati hukum tanah. Apalagi dalam kedudukannya sebagai warga negara di negara hukum kesejahteraan (*welfare state*), maka warga negara harus memiliki kesadaran dengan mentaati hukum untuk mewujudkan kemakmuran seluruh seluruh rakyat.

Kesadaran hukum tanah menjadi sarana untuk mencegah timbulnya berbagai perilaku yang bertentangan dengan aturan hukum tanah, sehingga harapannya akan mampu mencegah timbulnya konflik pertanahan. Warga negara yang memiliki kesadaran untuk mentaati hukum tanah akan mampu menjamin keseimbangan antara kepentingan perorangan, kepentingan sosial dan kepentingan

umum atas tanah, sebagai aturan yang dikandung dalam asas fungsi sosial hak atas tanah.

Secara luas, penegakan hukum tidak hanya mencakup kegiatan yuridis berupa penindakan (represif) dari aparat saja, melainkan juga kegiatan non yuridis berupa pendidikan (pre-emptif) dan pencegahan (preventif). (Triyanto. 2011, hlm. 228)

Upaya penegakan hukum tanah yang menekankan kesadaran hukum warga negara merupakan bentuk pendekatan yang bersifat non yuridis, yakni bersifat pencegahan atau diistilahkan tindakan preventif dan pre-emptif. Tindakan preventif dan pre-emptif dilakukan secara terencana melalui kegiatan-kegiatan sosialisasi, penyuluhan hukum dan pendidikan. Kesadaran hukum akan terbentuk melalui kegiatan yang terencana yang dilakukan secara simultan melalui pendidikan yang bertujuan untuk menegakkan hukum. Pendidikan kesadaran hukum tanah bagi warga negara berperan strategis untuk penegakan hukum tanah, yang bertujuan agar tanah bermanfaat bagi kemakmuran seluruh rakyat sebagaimana ketentuan dalam asas fungsi sosial hak atas tanah. Kesadaran hukum warga negara atas tanah menunjukkan berfungsinya hukum tanah dalam menjamin keseimbangan kepentingan hukum sebagaimana ketentuan asas fungsi sosial hak atas tanah.

Berfungsinya hukum selalu terkait dengan peran dan partisipasi warga negara dalam menerapkan aturan hukum yang berlaku. Menurut konstitusi UUD NRI 1945, Pasal 27 ayat (1), “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan itu dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Pasal ini memberi makna adanya kewajiban dari setiap warga negara untuk menaati hukum, yang ditunjukkan melalui sikap atau perilaku sadar hukum warga negara dalam aktivitas hidupnya.

Terkait dengan keberadaan suatu negara hukum (Rahardjo, Satjipto. 2009, hlm. viii-x), menyatakan bahwa, hukum suatu bangsa itu memiliki fundamennya sendiri, bukan dalam sistem hukumnya, melainkan dalam perilaku bangsa itu sendiri. Perilaku bangsa itulah yang lebih menentukan kualitas ber hukum suatu

bangsa. Penjelasan selanjutnya, manusia dan perilakunya tidak dapat diabaikan sama sekali sebagai faktor yang sangat menentukan dalam berkehidupan hukum. Untuk dapat melihat perilaku manusia sebagai hukum, maka diperlukan kesediaan untuk mengubah konsep mengenai hukum tidak hanya sebagai peraturan tetapi juga perilaku (*behavior*). (2009, hlm. 20)

Negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. (Kusnardi, Moh, dkk. 1988, hlm. 153).

Menurut Plato, seorang filsuf pendidikan dan filsuf politik dari Yunani yang memiliki kontribusi dalam melakukan pendidikan bagi warga negara, menyatakan bahwa “*Good Citizens are those who are different to the social and political system, are law-abiding, and who exercise self control*” (Heater, Derek. 2004, hlm. 15). Tulisan itu mengandung makna, bahwa warga negara yang baik adalah mereka yang hormat terhadap sistem sosial dan politik, mematuhi hukum, dan yang menjalankan kontrol diri. Plato memiliki pemikiran bahwa “*Education in virtue, a training which produces a keen desire to become a perfect citizen who knows how to rule and be ruled as justice demands*”. Tulisan tersebut mengandung makna, bahwa warga negara yang baik dibentuk melalui pendidikan dalam kebajikan, yakni sebuah pelatihan yang menghasilkan sebuah keinginan yang keras untuk menjadi seorang warga negara yang sempurna yang mengetahui bagaimana cara mengatur dan diatur seperti yang dituntut oleh keadilan’ Plato (dalam Heater, Derek. 2004, hlm. 15). Pendapat ini di kembangkan lebih lanjut oleh Aristoteles murid dari Plato, yang menyatakan bahwa “*The good citizen must fit his behavior to the requirement of the state*” (Heater, Derek, 2004, hlm. 19). Warga Negara yang baik harus menyesuaikan perilakunya dengan persyaratan negara.

Keputusan dari *International Commission of Jurist*, di Bangkok tahun 1965, menyatakan bahwa prinsip-prinsip negara hukum meliputi (1) perlindungan konstitusional; (2) adanya kehakiman yang bebas dan tidak memihak; (3) Pemilihan umum yang bebas; (4) Kebebasan untuk menyatakan pendapat; (5) kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi dan beroperasi, dan (6) pendidikan warga negara (dalam Effendi, A. Masyhur. 1994, hlm. 33). Berdasarkan keputusan tersebut, maka setiap negara hukum harus melakukan pendidikan bagi warga negara untuk penegakan hukum.

Selanjutnya, menurut Winataputra (2001, hlm. 317-318), Pendidikan kewarganegaraan (PKn) mengembangkan semua aspek kepribadian manusia, yang mencakup pengetahuan, nilai, sikap dan keterampilan menjadi warga negara yang baik (*good citizen*).

Pendidikan sebagaimana pesan UUD NRIT 1945, adalah untuk mewujudkan warga Negara yang cerdas, partisipatif, dan bertanggung jawab dalam mengisi kehidupan berbangsa dan bernegara guna mencapai kebesaran dan kejayaan Negara Indonesia (Sapriya. 2007, hlm. 1).

Semangat ini diimplementasikan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pada Pasal 3, yang menyebutkan bahwa "Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat, dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab".

Merujuk pada pendapat Branson (1999, hlm. 7), bahwa pendidikan yang bertujuan meningkatkan partisipasi warga negara yang bermutu dan bertanggung jawab dalam kehidupan politik dan masyarakat baik tingkat lokal, negara bagian, dan nasional adalah pendidikan kewarganegaraan.

Pendidikan Kewarganegaraan (PKn) sebagai kajian akademik dengan sebutan disiplin ilmu terintegrasi dan secara umum memiliki ciri khas bidang kajian bersifat multifacet dengan lintas bidang keilmuan (Sapriya. 2012, hlm. 23). Sifat multidimensionalitas bidang studi PKn dapat disikapi sebagai : pendidikan kewarganegaraan, pendidikan politik, pendidikan nilai dan moral, pendidikan karakter kebangsaan, pendidikan kemasyarakatan, pendidikan hukum dan hak asasi manusia, dan pendidikan demokrasi (Sapriya, 2007).

Konsep tersebut menunjukkan keterkaitan PKn dengan berbagai disiplin ilmu yang secara terintegrasi untuk menghadapi urusan kewarganegaraan yang bersifat multidimensi. Urusan kewarganegaraan yang bersifat multidimensi membutuhkan berbagai pendekatan dalam menghadapinya. PKn yang mengintegrasikan berbagai bidang ilmu, berkontribusi pada pengembangan semua aspek kepribadian warga negara, yang mencakup pengetahuan, nilai, sikap dan keterampilan menjadi warga negara yang baik (*good citizen*), sehingga mampu berpartisipasi dan bertanggungjawab dalam kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Warga negara yang bertanggungjawab memiliki kemampuan untuk mentaati hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Untuk menjamin hak dan kewajiban warga negara maka PKn menjadikan ilmu hukum sebagai dasar dalam membentuk konsep warga negara yang baik (*good citizen*).

PKn sangat berkontribusi pada pengembangan warga negara yang memiliki kesadaran untuk mentaati hak dan kewajiban, sebagai wujud partisipasi dan tanggung jawabnya sebagai warga negara di negara hukum. Pendidikan bagi warga negara pada negara hukum bertujuan untuk terwujudnya hukum yang mampu menjamin kepastian, keadilan dan kemanfaatannya dalam masyarakat. Pada negara hukum dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), tujuan hukum menjadi sarana untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pendidikan hukum bagi warga negara menjadi salah satu upaya dalam mewujudkan kesejahteraan bangsa. PKn sebagai pendidikan hukum merupakan

bentuk pendidikan yang dilaksanakan untuk membentuk pengetahuan, sikap dan keterampilan menjadi warga negara yang baik (*good citizen*).

Konsep penegakan hukum tanah dalam implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah berkaitan dengan upaya membentuk kesadaran, bahwa tanah sebagai sumber daya agraria untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat bagi negara kesejahteraan Indonesia. Untuk mewujudkannya, diperlukan adanya kesadaran warga negara dalam menjaga keseimbangan kepentingan perorangan, kepentingan sosial, dan kepentingan umum atas tanah, sebagaimana ketentuan dalam asas fungsi sosial hak atas tanah. Penelitian ini akan menganalisis peran Pendidikan Kewarganegaraan (PKn) yang berkontribusi untuk penegakan hukum tanah dalam implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah, sebagai wahana untuk membentuk kesadaran hukum tanah warga negara.

B. Identifikasi Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian tersebut diatas dapat diidentifikasi beberapa hal terkait dengan permasalahan yang akan diteliti, yaitu :

1. Bangsa Indonesia sedang mengalami resiko kewarganegaraan (*risk society*), akibat penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan potensinya sebagai tanah agraris. Kondisi ini menyebabkan terjadinya perubahan fungsi sosial tanah, yang mempengaruhi akses warga negara atas tanah untuk memenuhi kebutuhannya. Penggunaan tanah sebagai sumber daya agraria memiliki relevansi dengan fungsi sosial tanah untuk menjaga potensi tanah sebagai tanah agraris bagi seluruh rakyat Indonesia. Sangat penting untuk memperoleh gambaran tentang penggunaan tanah sebagai sumber daya agraria.
2. Hukum menjadi sarana untuk menjamin hak warga negara atas tanah, namun seringkali terjadi perbenturan kepentingan, antara kepentingan perorangan, kepentingan sosial, dan kepentingan umum atas tanah, yang berakibat pada pelanggaran atas asas fungsi sosial hak atas tanah. Penegakan hukum dalam implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah menjadi dasar bagi

berfungsinya hukum tanah yang menjamin hak-hak warga negara atas tanah. Untuk itu perlu untuk mengeksplorasi penegakan hukum tanah dalam implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah.

3. Asas fungsi sosial hak atas tanah bagi bangsa Indonesia, memiliki korelasi dengan kemanfaatan tanah untuk mendukung kehidupan agraris. Terjadinya penyusutan luas tanah pertanian, alih fungsi lahan pertanian, tanah terlantar, ketimpangan penguasaan tanah pertanian dipedesaan, dan konflik tanah, menjadi kendala dalam menjamin hak warga negara atas tanah. Mengidentifikasi kendala-kendala penegakan hukum tanah dalam implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah, menjadi penting dilakukan untuk mengetahui penyebab tidak terjaminnya tanah dalam fungsi sosial.
4. Belum terjaminnya tanah untuk memenuhi kemakmuran seluruh rakyat akibat belum adanya kesadaran terhadap nilai-nilai dan hakekat asas fungsi sosial hak atas tanah. Kesadaran hukum untuk mentaati asas fungsi sosial hak atas tanah harus terwujud dalam perilaku warga negara. Sangat penting mengkaji pembentukan kesadaran hukum untuk penegakan hukum tanah dalam implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah.
5. Pendidikan bagi warga negara menjadi unsur penting yang harus dilakukan pada negara kesejahteraan, yang berorientasi pada kesadaran akan pentingnya hukum tanah untuk menjamin kepentingan hidup bersama. Konsep pendidikan kewarganegaraan untuk penegakan hukum tanah dalam asas fungsi sosial hak atas tanah menjadi kebutuhan yang harus dilakukan, agar tanah sebagai sumber daya alam menjadi terjaga kemanfaatannya bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Untuk pembentukannya sangat strategis untuk menganalisis peran Pendidikan Kewarganegaraan untuk penegakan hukum tanah dalam implementasi asas fungsi Sosial Hak Atas Tanah.

C. Pembatasan Masalah Penelitian

Triana Rejekiningsih, 2014

Penegakan Hukum Tanah Dalam Implementasi Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

Penelitian ini membatasi kajian pada permasalahan akibat terjadinya penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan potensinya sebagai tanah agraris, sehingga berdampak pada terjadinya perubahan fungsi sosial tanah di masyarakat. Asas fungsi sosial hak atas tanah sebagai dasar hukum untuk menjamin hak-hak warga negara atas tanah semakin tidak termaknai, akibat belum mampu diterapkan dalam masyarakat. Kondisi ini berakibat pada mulai berkurangnya potensi tanah sebagai tanah agraris, sehingga belum mampu menjamin kemakmuran seluruh rakyat. Implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah menjadi sarana penting untuk memenuhi kebutuhan warga negara atas tanah, terutama akses petani terhadap tanah agraris. Belum diterapkannya asas fungsi sosial hak atas tanah menjadi penyebab belum mampunya tanah untuk menjamin kemakmuran rakyat. Asas fungsi sosial hak atas tanah akan mampu diterapkan apabila warga negara memiliki kesadaran untuk mentaati dan mewujudkannya dalam perilaku hidupnya. Pembentukan kesadaran hukum dalam implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah memiliki relevansi dengan pembentukan warga negara yang baik (*good citizen*), sebagai bentuk pendidikan bagi warga negara di negara hukum. Pendidikan yang berkontribusi pada pembentukan kesadaran hukum warga negara pada masyarakat menjadi praksis dan domain *social cultural* PKn. Penelitian ini memfokuskan pembahasan pada upaya pembentukan kesadaran hukum tanah dalam implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah melalui peran Pendidikan Kewarganegaraan (PKn).

D. Rumusan Masalah Penelitian

Mengacu pada latar belakang dan pembatasan masalah sebagaimana tersebut diatas, dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana penggunaan tanah sebagai sumber daya agraria ?
2. Bagaimana penegakan hukum tanah dalam implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah ?

3. Kendala apa saja yang dihadapi untuk penegakan hukum tanah dalam implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah ?
4. Bagaimana pembentukan kesadaran hukum untuk penegakan hukum tanah dalam implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah ?
5. Bagaimana peran Pendidikan Kewarganegaraan untuk penegakan hukum tanah dalam implementasi asas fungsi Sosial Hak Atas Tanah ?

E. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Umum

Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan konsep “Penegakan Hukum Tanah dalam Implementasi Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah (Studi Peran Pendidikan Kewarganegaraan untuk Pembentukan Warga Negara yang Sadar Hukum Tanah)”. Konsep ini merupakan upaya dalam membentuk warga negara yang baik (*good citizen*) dalam negara kesejahteraan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat .

2. Tujuan Khusus

Tujuan khusus penelitian ini diselaraskan dengan rumusan masalah dan mencerminkan proses penelitian yang dilakukan. Tujuan khusus penelitian yang telah dirumuskan adalah sebagai berikut :

1. Memperoleh gambaran tentang penggunaan tanah sebagai sumber daya agraria.
2. Mengeksplorasi penegakan hukum tanah dalam implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah.
3. Mengidentifikasi kendala-kendala penegakan hukum tanah dalam implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah.
4. Mengkaji pembentukan kesadaran hukum untuk penegakan hukum tanah dalam implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah.

Triana Rejkiningsih, 2014

Penegakan Hukum Tanah Dalam Implementasi Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah

Universitas Pendidikan Indonesia | repository.upi.edu | perpustakaan.upi.edu

5. Menganalisis peran Pendidikan Kewarganegaraan untuk penegakan hukum tanah dalam implementasi asas fungsi Sosial Hak Atas Tanah.

F. Signifikansi Penelitian

Negara kita sedang mengalami permasalahan akibat penggunaan tanah yang tidak menjamin kemanfaatan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kondisi ini menyebabkan terjadinya krisis pangan, ketidakadilan dalam penguasaan tanah, konflik pertanahan, dan lebih jauh terjadinya pergeseran nilai-nilai yang berkarakter agraris dan gotong royong, menjadi bersifat individualis dan hanya menjadikan tanah hanya sebagai asset bernilai ekonomi semata. Keadaan tersebut menunjukkan belum ditaatinya asas fungsi sosial hak atas tanah sebagai norma hukum tanah. Penting adanya upaya untuk membentuk kesadaran hukum warga negara untuk mentaati hukum dan menyeimbangkan antara kepentingan perorangan, kepentingan sosial, dan kepentingan umum atas tanah.

Hal ini signifikan dengan amanat UUD NRIT 1945 Pasal 33 ayat (3) “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Tanah menjadi sumber daya agraria di negara kesejahteraan yang dijamin dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), khususnya pada Pasal 6 yang menyatakan bahwa “semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Asas fungsi sosial hak atas tanah mengandung seperangkat nilai untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan perorangan, kepentingan sosial, dan kepentingan umum atas tanah. Penegakan hukum tanah dalam implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah menjadi strategi penting yang harus dilakukan, untuk menjaga agar bermanfaat sebagai sumber daya bagi seluruh rakyat. Kesadaran untuk menerapkan asas fungsi sosial hak atas tanah menjadi kebutuhan seluruh warga negara, agar hak-haknya atas tanah dapat terjamin. Sangat penting melakukan upaya untuk membentuk kesadaran hukum tanah, yang bertujuan untuk membentuk warga negara yang baik (*good citizen*).

Pembentukan kesadaran hukum warga negara atas tanah dapat dilakukan melalui pendekatan pre-emptif, yakni melalui Pendidikan Kewarganegaraan (PKn) dalam domain *social cultural*. Peran PKn dalam konsep *citizenship education* menjadi wahana untuk membentuk kesadaran hukum warga negara dalam implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah.

G. Manfaat Penelitian

Suatu penelitian tidak akan memiliki kontribusi apabila tidak memberikan manfaat baik secara keilmuan (teoretik) maupun secara empirik (praktis), terutama bagi masyarakat.

1. Manfaat Teoretis

Secara teoretis, hasil penelitian akan memberikan manfaat dalam mengembangkan konsep penegakan hukum tanah dalam asas fungsi sosial hak atas tanah melalui studi peran pendidikan kewarganegaraan. Konsep yang dikembangkan berkontribusi pada pengembangan keilmuan pendidikan kewarganegaraan dalam domain *social cultural*. Harapannya akan membentuk kompetensi warga negara dalam menghadapi tantangan global atas ketersediaan tanah sebagai sumber daya alam yang berkelanjutan (*sustainable*). Melalui pendidikan kewarganegaraan akan terbentuk warga negara yang baik (*good citizen*), yang mampu memanfaatkan tanah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat di negara kesejahteraan Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat praktis, terutama bagi para pihak yang berkontribusi pada penegakan hukum tanah dalam implementasi asas fungsi sosial hak atas tanah melalui studi peran Pendidikan Kewarganegaraan (PKn), antara lain :

- a. Para pengembang kurikulum, dosen dan guru PKn, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam pengembangan konsep pendidikan kewarganegaraan dalam dimensi kurikuler dan sosio kultural,

sebagai pendidikan yang berkontribusi pada penegakan hukum di negara kesejahteraan. Pengembangan kompetensi warga negara bersumber pada substansi dan nilai-nilai yang terkandung dalam asas fungsi sosial hak atas tanah untuk membentuk konsep pendidikan kesadaran hukum tanah bagi warga negara, pada jenjang persekolahan dan masyarakat.

- b. Para pegiat pendidikan kesadaran hukum tanah, hasil penelitian ini dapat berkontribusi pada pengembangan pendidikan kesadaran hukum tanah yang terintegrasi pada kegiatan pemberdayaan masyarakat. Menjadi rujukan bagi pendidikan yang berorientasi pada pembentukan pengetahuan, perilaku, serta keterampilan warga negara yang baik (*good citizen*) yang mematuhi hukum tanah dan memanfaatkan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- c. Para mahasiswa dan aktivis pembaharuan agraria, hasil penelitian ini berkontribusi pada pengembangan wawasan keilmuan dan menjadi sumber belajar yang berorientasi pada upaya membangun kesadaran terhadap pentingnya penerapan asas fungsi sosial hak atas tanah dalam konsep *landreform*. Terutama dalam menginternalisasikan nilai-nilai gotong royong, solidaritas, keadilan, cinta bangsa dan cinta tanah air dalam memanfaatkan tanah di negara kesejahteraan Indonesia.
- d. Pemerintah sebagai pengambil kebijakan, hasil penelitian ini dapat memberikan rekomendasi dalam pembuatan kebijakan yang bertujuan untuk melaksanakan penegakan hukum tanah, menjadi alternatif solusi dalam menyelesaikan berbagai konflik pertanahan dan pengembangan kegiatan pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan tanah berdasarkan asas fungsi sosial hak atas tanah.
- e. Bagi pakar dan komunitas pendidikan kewarganegaraan, hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan disiplin keilmuan pendidikan kewarganegaraan yang memiliki karakteristik sebagai disiplin ilmu terintegrasi yang bersifat multidimensional. Untuk memperkuat peran pendidikan

kewarganegaraan dalam kajian pendidikan hukum dalam menghadapi tantangan kehidupan berbangsa dan bernegara di era global.

- f. Penelitian lanjutan, hasil penelitian ini menjadi bahan untuk mengembangkan penelitian lanjutan yang berkontribusi pada pendidikan yang berorientasi pada penegakan hukum tanah pada negara kesejahteraan.

H. Struktur Organisasi Disertasi

Penelitian ini terdiri dari 5 bab dengan mengacu pada Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Universitas Pendidikan Indonesia berdasarkan Peraturan Rektor Universitas Pendidikan Indonesia Nomor 4892/UN40/HK/2013 Tentang Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Di Universitas Pendidikan Indonesia Tahun 2013, sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan

Bab ini berisi uraian tentang pendahuluan dan merupakan awal dari penelitian. Pendahuluan berisi : (A) Latar Belakang Penelitian; (B) Identifikasi Masalah Penelitian; (C) Rumusan Masalah Penelitian; (D) Tujuan Penelitian; (E) Signifikansi Penelitian; (F) Manfaat Penelitian; dan (G) Struktur Organisasi Disertasi.

BAB II : Kajian Pustaka

Kajian pustaka merupakan *state of the art* dari teori yang sedang dikaji dan kedudukan masalah penelitian dalam bidang ilmu yang relevan dengan penelitian. Landasan teoritis dalam kajian pustaka menjadi dasar dalam melakukan analisis penelitian. Kajian pustaka berisi : (A) Konsep Penegakan Hukum Tanah; (B) Konsep Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah; (C) Konsep Pendidikan Kewarganegaraan (PKn); (D) Penelitian yang relevan; (E) Kerangka Pemikiran.

BAB III : Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan penjabaran yang lebih rinci tentang metode penelitian yang secara garis besar terdiri dari : (A) Metode dan Desain Penelitian; (B) Populasi dan Sampel; (C) Definisi Operasional; (D) Instrumen Penelitian; (E)

Prosedur Penelitian; dan (F) Teknik Pengumpulan dan Analisis Data

BAB IV : Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pada bab ini memaparkan hasil penelitian yang merupakan pengolahan atau analisis data untuk menghasilkan temuan dan pembahasan atau analisis temuan.. Secara singkat hasil penelitian dan pembahasan terdiri dari, bagian A tentang Deskripsi Lokasi Penelitian, bagian B hasil penelitian yang akan disajikan tentang (1) Penggunaan Tanah sebagai Sumber Daya Agraria di Indonesia; (2) Penegakan Hukum Tanah dalam Implementasi Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah; (3) Kendala Penegakan Hukum Tanah dalam implementasi Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah; (4) Pembentukan Kesadaran Hukum Warga Negara untuk Penegakan Hukum Tanah dalam Implementasi Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah; (5) Peran Pendidikan Kewarganegaraan untuk Penegakan Hukum dalam Implementasi Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah. Pada bagian C tentang pembahasan hasil penelitian, yang akan membahas tentang : (1) Penggunaan Tanah sebagai Sumber Daya Agraria di Indonesia; (2) Penegakan Hukum Tanah dalam Implementasi Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah; (3) Kendala Penegakan Hukum Tanah dalam Implementasi Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah; (4) Pembentukan Kesadaran Hukum Tanah Warga Negara dalam Implementasi Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah; (5) Peran Pendidikan Kewarganegaraan untuk Penegakan Hukum dalam Implementasi Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah.

BAB V : Simpulan dan Saran

Pada bab ini memaparkan pemaknaan terhadap hasil analisis temuan penelitian, yang disajikan dalam bentuk simpulan yang terdiri dari simpulan umum dan khusus, saran yang terdiri dari saran berdasarkan hasil penelitian dan dan saran untuk penelitian lanjutan.